

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 1998-1999

---

14 JANVIER 1999

---

## Projet de loi instituant une procédure d'évaluation législative

Proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation

Proposition visant à créer, au sein du Sénat, un Office de la législation

---

### RAPPORT

FAIT AU NOM  
DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES  
PAR M. CALUWÉ

---

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : M. Swaelen, président; MM. Coveliers, De Decker, Desmedt, Erdman, Goris, Happart, Hotyat, Lallemand, Moens, Nothomb, Vandenberghe, Van Hauthem; M. Caluwé, rapporteur.

2. Membres suppléants : MM. Bock, Chantraine, Hatry, Istasse et Mme Willame-Boonen.

3. Autres sénateurs : MM. Boutmans, Daras et Loones.

*Voir :*

**Documents du Sénat :**

**1-955 - 1997/1998 :**

N° 1: Projet de loi.

**1-955 - 1998/1999 :**

N° 2: Amendements.

**1-643 - 1996/1997 :**

N° 1: Proposition de M. Vandenberghe et consorts.

**1-643 - 1998/1999 :**

N°s 2 à 5: Amendements.

**1-839 - 1997/1998 :**

N° 1: Proposition de Mme Willame-Boonen et Mme Delcourt-Pêtre.

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 1998-1999

---

14 JANUARI 1999

---

## Wetsontwerp houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving

Voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat

Voorstel tot oprichting van een dienst Wetgeving bij de Senaat

---

### VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE  
VOOR DE INSTITUTIONELE  
AANGELEGENHEDEN UITGEBRACHT  
DOOR DE HEER CALUWÉ

---

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heer Swaelen, voorzitter; de heren Coveliers, De Decker, Desmedt, Erdman, Goris, Happart, Hotyat, Lallemand, Moens, Nothomb, Vandenberghe, Van Hauthem; de heer Caluwé, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heren Bock, Chantraine, Hatry, Istasse en mevrouw Willame-Boonen.

3. Andere senatoren : de heren Boutmans, Daras en Loones.

*Zie :*

**Gedr. St. van de Senaat :**

**1-955 - 1997/1998 :**

Nr. 1: Wetsontwerp.

**1-955 - 1998/1999 :**

Nr. 2: Amendementen.

**1-643 - 1996/1997 :**

Nr. 1: Voorstel van de heer Vandenberghe c.s.

**1-643 - 1998/1999 :**

Nrs. 2 tot 5: Amendementen.

**1-839 - 1997/1998 :**

Nr. 1: Voorstel van mevrouw Willame-Boonen en mevrouw Delcourt-Pêtre.

## SOMMAIRE

## INHOUD

	Pages		Blz.
Pemière partie I. Introduction . . . . .	6	Deel I. Inleiding . . . . .	6
A. Procédure . . . . .	6	A. Procedure . . . . .	6
B. Structure du rapport . . . . .	8	B. Opbouw van het verslag . . . . .	8
Partie II. Exposés introductifs . . . . .	9	Deel II. Inleidende uiteenzettingen . . . . .	9
A. Exposé introductif de l'auteur principal de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation (n° 1-643/1) . . . . .	9	A. Inleidende uiteenzetting door de hoofddiener van het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat (nr. 1-643/1) . . . . .	9
1. Réglementation excessive et corruption de la norme . . . . .	9	1. Overregulering en regelbederf . . . . .	9
2. Les dix commandements à respecter pour promouvoir une bonne législation . . . . .	11	2. Tien geboden voor goede wetgeving . . . . .	11
3. Le rôle du Sénat . . . . .	14	3. De rol van de Senaat . . . . .	14
B. Exposé introductif de l'auteur principal de la proposition visant à créer, au sein du Sénat, un office de la législation (doc. Sénat, n° 1-839/1) . . . . .	15	B. Inleidende uiteenzetting door de hoofddienster van het voorstel tot oprichting van een dienst Wetgeving bij de Senaat (Stuk Senaat, nr. 1-839/1) . . . . .	15
C. Exposé introductif du vice-premier ministre et ministre de l'Intérieur concernant le projet de loi instituant une procédure d'évaluation législative (doc. Sénat, n° 1-955/1) . . . . .	16	C. Inleidende uiteenzetting door de vice-eerste minister en minister van Binnenlandse Zaken over het wetsontwerp tot inrichting van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving (Stuk Senaat, nr. 1-955/1) . . . . .	16
Partie III. Discussion générale . . . . .	18	Deel III. Algemene bespreking . . . . .	18
Chapitre 1 <sup>er</sup> . Les causes de l'inflation législative . . . . .	18	Hoofdstuk 1. De oorzaken van de toename van de wetgeving . . . . .	18
Chapitre 2. Les causes des déficiences de la législation . . . . .	21	Hoofdstuk 2. De oorzaken van de gebrekkige wetgeving . . . . .	21
Chapitre 3. Les initiatives du gouvernement . . . . .	24	Hoofdstuk 3. De initiatieven van de regering . . . . .	24
§ 1 <sup>er</sup> . Décision du Conseil des ministres du 18 juillet 1997 . . . . .	24	§ 1. Beslissing van de Ministerraad van 18 juli 1997 . . . . .	24
§ 2. La rédaction d'un questionnaire . . . . .	25	§ 2. De redactie van een vragenlijst . . . . .	25
A. Le questionnaire . . . . .	25	A. De vragenlijst . . . . .	25
B. Le questionnaire et les principes généraux d'une bonne réglementation . . . . .	26	B. De vragenlijst en de algemene beginselen van behoorlijke regelgeving . . . . .	26
§ 3. La circulaire concernant la légistique formelle . . . . .	27	§ 3. De circulaire inzake de wetgevingstechniek . . . . .	27
Chapitre 4. Le rôle du Sénat . . . . .	28	Hoofdstuk 4. De rol van de Senaat . . . . .	28
§ 1 <sup>er</sup> . La relation avec le Conseil d'État . . . . .	28	§ 1. De verhouding met de Raad van State . . . . .	28
A. L'évaluation législative a des aspects politiques . . . . .	28	A. Wetsevaluatie heeft politieke aspecten . . . . .	28
B. Une double évaluation juridique ne saurait nuire . . . . .	28	B. Een dubbele juridische evaluatie schaadt niet . . . . .	28
C. Coordination . . . . .	29	C. Coördinatie . . . . .	29
§ 2. Les relations avec la Chambre . . . . .	29	§ 2. De verhouding met de Kamer . . . . .	29

Chapitre 5. Droit comparé . . . . .	30	Hoofdstuk 5. Rechtsvergelijkende gegevens . . . . .	30
§ 1 <sup>er</sup> . Les Pays-Bas . . . . .	31	§ 1. Nederland . . . . .	31
A. Exposé du professeur Adams . . . . .	31	A. Uiteenzetting door professor Adams . . . . .	31
B. Discussion . . . . .	33	B. Bespreking . . . . .	33
§ 2. La France . . . . .	34	§ 2. Frankrijk . . . . .	34
A. Exposé de M. Rezsohazy, conseiller adjoint auprès des services du Sénat . . . . .	34	A. Uiteenzetting door de heer Rezsohazy, adjunct- adviseur bij de diensten van de Senaat . . . . .	34
B. Discussion . . . . .	38	B. Bespreking . . . . .	38
§ 3. Le Canada . . . . .	38	§ 3. Canada . . . . .	38
Partie IV. Examen du projet de loi . . . . .	40	Deel IV. Bespreking van het wetsontwerp . . . . .	40
Chapitre 1 <sup>er</sup> . Le rôle de la Cour de cassation . . . . .	40	Hoofdstuk 1. De rol van het Hof van Cassatie . . . . .	40
§ 1 <sup>er</sup> . La séparation des pouvoirs . . . . .	40	§ 1. De scheiding der machten . . . . .	40
A. Énoncé du problème . . . . .	40	A. Probleemstelling . . . . .	40
B. Point de vue du procureur général près la Cour de cassation . . . . .	40	B. Standpunt van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie . . . . .	40
C. Point de vue de la commission . . . . .	41	C. Standpunt van de commissie . . . . .	41
§ 2. Le collège des procureurs généraux . . . . .	41	§ 2. Het college van procureurs-generaal . . . . .	41
A. Les procureurs généraux près les cours d'appel . . . . .	41	A. De procureurs-generaal bij de hoven van beroep . . . . .	41
B. L'auditoriat général près les cours du travail . . . . .	41	B. Het auditoraat-generaal bij de arbeidshoven . . . . .	41
C. Les justices de paix . . . . .	42	C. De vrederechten . . . . .	42
D. Le collège des procureurs généraux . . . . .	42	D. Het college van procureurs-generaal . . . . .	42
E. Point de vue de la commission . . . . .	43	E. Standpunt van de commissie . . . . .	43
§ 3. Le contenu du rapport . . . . .	43	§ 3. De inhoud van het verslag . . . . .	43
A. Difficultés rencontrées dans l'exécution ou l'interprétation de normes juridiques . . . . .	44	A. Moeilijkheden bij het uitvoeren of de interpre- tatie van juridische normen . . . . .	44
B. Normes juridiques désuètes . . . . .	45	B. In onbruik geraakte juridische normen . . . . .	45
§ 4. Fréquence du rapport . . . . .	46	§ 4. Frequentie van het verslag . . . . .	46
A. Énoncé du problème . . . . .	46	A. Probleemstelling . . . . .	46
B. L'approche ponctuelle . . . . .	46	B. De casuïstische benadering . . . . .	46
C. Objections à l'encontre de l'approche ponc- tuelle . . . . .	47	C. Bezwaren tegen de casuïstische benadering . . . . .	47
1. La charge de travail supplémentaire n'est pas déterminante . . . . .	47	1. De bijkomende werklast is niet doorslagge- vend . . . . .	47
2. L'évaluation de la loi requiert une appro- che structurelle . . . . .	48	2. Wetsevaluatie vergt een structurele aanpak . . . . .	48
D. Deux rapports annuels . . . . .	48	D. Twee jaarlijkse verslagen . . . . .	48
E. Dans le courant du mois d'octobre . . . . .	49	E. In de loop van de maand oktober . . . . .	49
Chapitre 2. Le rôle du Conseil d'État . . . . .	49	Hoofdstuk 2. De rol van de Raad van State . . . . .	49
§ 1 <sup>er</sup> . Le contenu du rapport . . . . .	49	§ 1. De inhoud van het verslag . . . . .	49
§ 2. Section d'administration . . . . .	51	§ 2. Afdeling administratie . . . . .	51

§ 3. Charge de travail . . . . .	51	§ 3. Werklast . . . . .	51
§ 4. Le Conseil d'État et l'évaluation <i>ex ante</i> . . . . .	52	§ 4. De Raad van State en de evaluatie <i>ex ante</i> . . . . .	52
Chapitre 3. Normes fédérales . . . . .	53	Hoofdstuk 3. Federale normen . . . . .	53
Chapitre 4. Autres sources . . . . .	54	Hoofdstuk 4. Andere bronnen . . . . .	54
§ 1 <sup>er</sup> . La Cour d'arbitrage . . . . .	54	§ 1. Het Arbitragehof . . . . .	54
§ 2. Autres sources . . . . .	54	§ 2. Andere bronnen . . . . .	54
Partie V. Votes sur le projet de loi . . . . .	56	Deel V. Stemmingen over het wetsontwerp . . . . .	56
Partie VI. Discussion des propositions . . . . .	60	Deel VI. Bespreking van de voorstellen . . . . .	60
Chapitre 1 <sup>er</sup> . Dénomination . . . . .	60	Hoofdstuk 1. Benaming . . . . .	60
§ 1 <sup>er</sup> . Énoncé du problème . . . . .	60	§ 1. Probleemstelling . . . . .	60
§ 2. Objections à l'encontre des dénominations proposées . . . . .	60	§ 2. Bezwaren tegen de voorgestelde benamingen . . . . .	60
§ 3. Service d'assistance à l'évaluation de la législation . . . . .	60	§ 3. Dienst voorbereiding van de wetsevaluatie . . . . .	60
§ 4. Point de vue de la commission . . . . .	61	§ 4. Standpunt van de commissie . . . . .	61
Chapitre 2. Compétence du Service d'évaluation de la législation . . . . .	61	Hoofdstuk 2. De bevoegdheid van de dienst Wetsevaluatie . . . . .	61
§ 1 <sup>er</sup> . Appui . . . . .	61	§ 1. Ondersteuning . . . . .	61
§ 2. Les critères d'évaluation . . . . .	62	§ 2. De toetsingscriteria . . . . .	62
A. Énoncé du problème . . . . .	62	A. Probleemstelling . . . . .	62
B. <i>Ex ante</i> contre <i>ex post</i> . . . . .	63	B. <i>Ex ante</i> versus <i>ex post</i> . . . . .	63
C. Critères technico-juridiques . . . . .	65	C. Technisch-juridische criteria . . . . .	65
1. Énoncé du problème . . . . .	65	1. Probleemstelling . . . . .	65
2. Arguments contre l'évaluation sur la base des critères technico-juridiques . . . . .	65	2. Argumenten tegen de toetsing aan technisch-juridische criteria . . . . .	65
3. Arguments en faveur de l'évaluation sur la base de critères technico-juridiques . . . . .	65	3. Argumenten voor de toetsing aan technisch-juridische criteria . . . . .	65
4. Point de vue de la commission . . . . .	65	4. Standpunt van de commissie . . . . .	65
D. Critères socio-scientifiques . . . . .	66	D. Sociaal-wetenschappelijke criteria . . . . .	66
1. Énoncé du problème . . . . .	66	1. Probleemstelling . . . . .	66
2. Arguments contre l'évaluation sur la base de critères socio-scientifiques . . . . .	66	2. Argumenten tegen de toetsing aan sociaal-wetenschappelijke criteria . . . . .	66
a) Point chaud politique . . . . .	66	a) Politiek kruitvat . . . . .	66
b) Compétence de la commission . . . . .	67	b) Bevoegdheid van de commissie . . . . .	67
3. Arguments en faveur des critères socio-scientifiques . . . . .	67	3. Argumenten voor de toetsing aan sociaal-wetenschappelijke criteria . . . . .	67
a) Élargissement de la perspective . . . . .	67	a) Verruiming van het gezichtsveld . . . . .	67
b) La culture du débat ouvert du Sénat . . . . .	68	b) De open debatcultuur van de Senaat . . . . .	68
4. Point de vue de la commission . . . . .	69	4. Standpunt van de commissie . . . . .	69
E. L'administration individualisée de la justice . . . . .	70	E. De individuele rechtsbedeling . . . . .	70
F. Inscription des principes dans la décision . . . . .	70	F. Inschrijving van de beginselen in het besluit . . . . .	70

§ 3 Évaluation <i>ex ante</i> . . . . .	71	§ 3. Evaluatie <i>ex ante</i> . . . . .	71
A. Assistance lors de l'élaboration des propositions de loi . . . . .	71	A. Bijstand verlenen bij het opstellen van wetsvoorstellen . . . . .	71
1. Proposition . . . . .	71	1. Voorstel . . . . .	71
2. Critique . . . . .	71	2. Kritiek . . . . .	71
a) Excès de travail . . . . .	71	a) Te veel werk . . . . .	71
b) Modèle conflictuel . . . . .	72	b) Conflictmodel . . . . .	72
3. Point de vue de la commission . . . . .	72	3. Standpunt van de commissie . . . . .	72
B. Examen des documents parlementaires . . . . .	72	B. Onderzoek van de gedrukte teksten . . . . .	72
C. Examen des textes susceptibles de faire l'exploit d'une évocation . . . . .	72	C. Onderzoek van de voor evocatie vatbare teksten . . . . .	72
D. Examen des textes adoptés . . . . .	73	D. Onderzoek van de goedgekeurde teksten . . . . .	73
§ 4. Évaluation <i>ex post</i> . . . . .	73	§ 4. Evaluatie <i>ex post</i> . . . . .	73
§ 5. Rapports et documents . . . . .	73	§ 5. Verslagen en documenten . . . . .	73
§ 6. Coordination . . . . .	74	§ 6. Coördinatie . . . . .	74
A. Énoncé du problème . . . . .	74	A. Probleemstelling . . . . .	74
B. Justification . . . . .	74	B. Verantwoording . . . . .	74
C. Contre-arguments . . . . .	75	C. Tegenargumenten . . . . .	75
D. Point de vue de la commission . . . . .	76	D. Standpunt van de commissie . . . . .	76
Chapitre 3. La composition du Service d'évaluation de la législation . . . . .	76	Hoofdstuk 3. De samenstelling van de dienst Wetsevaluatie . . . . .	76
§ 1 <sup>er</sup> . Présidence . . . . .	76	§ 1. Voorzitterschap . . . . .	76
§ 2. Juristes et autres spécialistes . . . . .	77	§ 2. Juristen en andere specialisten . . . . .	77
§ 3. Le cadre du personnel . . . . .	78	§ 3. De personeelsformatie . . . . .	78
Chapitre 4. Le fonctionnement du service d'évaluation de la législation . . . . .	78	Hoofdstuk 4. De werking van de dienst Wetsevaluatie . . . . .	78
§ 1 <sup>er</sup> . Initiative . . . . .	78	§ 1. Initiatief . . . . .	78
§ 2. Recours à des tiers . . . . .	80	§ 2. Beroep op derden . . . . .	80
§ 3. Assister aux travaux de la commission . . . . .	80	§ 3. Het bijwonen van de werkzaamheden van de commissie . . . . .	80
§ 4. Autres aspects du fonctionnement . . . . .	81	§ 4. Andere aspecten van de werking . . . . .	81
Partie VII. Votes sur les propositions . . . . .	82	Deel VII. Stemmingen over de voorstellen . . . . .	82
Comparaison des textes . . . . .	91	Vergelijking van de teksten . . . . .	91
Annexe: Note du professeur Adams . . . . .	98	Bijlage: de nota van professor Adams . . . . .	98

## PREMIÈRE PARTIE

### Introduction

#### A. Procédure

1. Ces dernières années, on a enregistré un certain nombre d'initiatives tendant à organiser une évaluation de la législation(1). Plusieurs d'entre elles ont été discutées en profondeur au Sénat ou à la Chambre des représentants(2). Un consensus quasi général s'est dégagé sur la nécessité de simplifier la législation et d'en améliorer la qualité, sans toutefois déboucher jusqu'ici sur des décisions concrètes.

2. Le 20 mai 1997, MM. Vandenberghe, Erdman, Coveliers et Bourgeois et Mme Cantillon ont déposé une proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation (doc. Sénat, n° 1-643/1).

Le 9 janvier 1998, Mmes Willame-Boonen et Delcourt-Pêtre ont déposé une proposition visant à

---

(1) Propositions déposées au cours des législatures précédentes:

- Proposition de loi de MM. Cerexhe et Weckx créant une commission nationale chargée de la coordination et de la simplification de la législation (doc. Sénat, n° 631/1, 1986-1987), redéposée par M. Cerexhe (doc. Sénat, n° 271/1, SE 1988) et redéposée une nouvelle fois par lui (doc. Sénat, n° 226/1, 1991-1992);
- Proposition de loi de M. Beysen instituant la dérégulation (doc. Chambre, n° 1155/1 - 89/90);
- Proposition de loi de M. Vande Lanotte instituant une évaluation triennale de la législation (doc. Chambre, n° 439/1 - 91/92);
- Proposition de loi de M. Daems tendant à insérer un article 65bis dans le règlement de la Chambre des représentants et à en modifier l'article 66 (doc. Chambre, n° 481/1 - 91/92).

Propositions déposées au cours de la législature actuelle, autres que celles qui sont examinées dans le présent rapport:

- Proposition de loi de M. Bourgeois instaurant un conseil législatif (doc. Chambre, n° 1071/1 - 96/97);
- Proposition de M. Viseur tendant à insérer dans le règlement de la Chambre des représentants un article 65bis visant à créer un «office des légistes» (doc. Chambre, n° 1098/1 - 96/97);
- Proposition de loi de M. Bourgeois relative à la collaboration de la Cour de cassation à l'évaluation de la législation (doc. Chambre, n° 1151/1 - 96/97);
- Proposition de M. Van Haesendonck de modification de l'article 18 du règlement de la Chambre des représentants en vue d'instaurer une révision législative et linguistique des textes de loi (doc. Chambre, n° 1703/1 - 97/98);

(2) Voir en particulier le rapport de M. Erdman sur la proposition de loi créant une commission nationale chargée de la coordination et de la simplification de la législation (doc. Sénat, n° 229/2 - SE 1991-1992) et le rapport fait par M. Duquesne au nom de la sous-commission de la Commission de Révision de la Constitution chargée de l'examen de propositions instituant une évaluation périodique de la législation (doc. Chambre, n° 439/2 - SE 91/92).

## DEEL I

### Inleiding

#### A. Procedure

1. In de afgelopen jaren werden meerdere initiatieven genomen met het oog op de wetsevaluatie(1). In verscheidene gevallen leidde dit tot grondige besprekingen in de Senaat of de Kamer van volksvertegenwoordigers(2). Over de noodzaak om de wetgeving te vereenvoudigen en de kwaliteit ervan te vergroten bestond een vrij algemene consensus. Toch leidde dit tot dusverre niet tot concrete beslissingen.

2. Op 20 mei 1997 dienden de heren Vandenberghe, Erdman, Coveliers en Bourgeois en mevrouw Cantillon een voorstel in tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat (Stuk Senaat, nr. 1-643/1).

Op 9 januari 1998 dienden de dames Willame-Boonen en Delcourt-Pêtre een voorstel in tot oprich-

---

(1) Voorstellen ingediend in vorige zittingsperiodes:

- Wetsvoorstel van de heren Cerexhe en Weckx houdende instelling van een nationale commissie voor de coördinatie en de vereenvoudiging van de wetgeving (Stuk Senaat, nr. 631/1, 1986-1987), heringediend door de heer Cerexhe (Stuk Senaat, nr. 271/1, BZ 1988) en nogmaals heringediend door de heer Cerexhe (Stuk Senaat, nr. 226-1, BZ 1991-1992);
- Wetsvoorstel van de heer Beysen tot instelling van de deregulering (Stuk Kamer, nr. 1155/1 - 89/90);
- Wetsvoorstel van de heer Vande Lanotte tot inrichting van een driejaarlijkse wetsevaluatie (Stuk Kamer, nr. 439/1 - 91/92);
- Voorstel van de heer Daems tot invoeging van een artikel 65bis en tot wijziging van artikel 66 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers (Stuk Kamer, nr. 481/1 - 91/92).

Voorstellen ingediend in de huidige zittingsperiode, andere dan de hier besproken voorstellen:

- Wetsvoorstel van de heer Bourgeois tot oprichting van een Raad voor wetgeving (Stuk Kamer, nr. 1071/1 - 96/97);
- Voorstel van de heer Viseur tot invoeging in het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers van een artikel 65bis houdende oprichting van een «dienst wetgevings-techniek» (Stuk Kamer, nr. 1098/1 - 96/97);
- Wetsvoorstel van de heer Bourgeois betreffende de medewerking van het Hof van Cassatie aan de wetsevaluatie (Stuk Kamer, nr. 1151/1 - 96/97);
- Voorstel van mevrouw Van Haesendonck tot wijziging van artikel 18 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers met het oog op de invoering van een wetgevings-technische en taalkundige revisie van wetteksten (Stuk Kamer, nr. 1703/1 - 97/98).

(2) Zie in het bijzonder het verslag van de heer Erdman bij het wetsvoorstel houdende instelling van een nationale commissie voor de coördinatie en de vereenvoudiging van de wetgeving (Stuk Senaat, nr. 229/2 - BZ 1991-1992) en het verslag van de heer Duquesne namens de subcommissie van de Commissie voor de Herziening van de Grondwet belast met het onderzoek van voorstellen tot invoering van een periodieke wetsevaluatie (Stuk Kamer, nr. 439/2 - BZ 91/92).

créer, au sein du Sénat, un Office de la législation (doc. Sénat, n° 1-839/1).

3. La Commission des Affaires institutionnelles du Sénat a entamé la discussion des deux propositions le 29 janvier 1998.

Par lettre du 28 janvier 1998, le ministre de l'Intérieur a demandé que l'on examine les propositions conjointement avec un projet de loi à déposer, instituant une procédure d'évaluation législative. En outre, le ministre préconisait que ces textes soient discutés en Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives.

La commission du Sénat a accepté de lier la discussion des deux propositions de loi à celle du projet. En raison de la connexité entre les trois textes, on a décidé de les examiner conjointement et de rédiger un seul rapport sur la discussion. Par ailleurs, la commission a estimé opportun de discuter elle-même les trois textes, considérant qu'ils vont au-delà du problème de l'élaboration et de l'évaluation des lois. Ils concernent, en effet, également le rôle du Sénat, un sujet de réflexion qui ressortit par excellence à la sphère de compétence de la Commission des Affaires institutionnelles.

4. Le projet de loi instituant une procédure d'évaluation législative (doc. Sénat, n° 1-955/1) a été déposé le 17 avril 1998.

5. La commission a examiné les textes au cours de ses réunions des 29 janvier, 19 février, 7, 15 et 22 octobre, 20 novembre et 3 décembre 1998 et 14 janvier 1999.

6. Le 19 février 1998, la commission a entendu M. Van Damme, le président de la commission chargée de formuler des remarques concernant le projet de code de légistique et sa finalisation, ainsi qu'une série de membres du comité chargé de la rédaction dudit code :

— M. Denis, conseiller général au ministère de l'Intérieur;

— Mme Ceule, première référendaire au Conseil d'État;

— M. Declerck, conseiller adjoint à la chancellerie du premier ministre;

— M. Clément, représentant du ministre de l'Intérieur.

7. Le 7 octobre 1998, la commission a entendu M. Adams, professeur à l'UFSIA, à propos de l'évaluation de la législation aux Pays-Bas et des trois textes à l'examen. En outre, la commission a entendu M. André Rezsóhazy, conseiller adjoint au Sénat, à

ting van een Dienst Wetgeving bij de Senaat (Stuk Senaat, nr. 1-839/1).

3. De Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden vatte de bespreking van de beide voorstellen aan op 29 januari 1998.

Bij brief van 28 januari 1998 vroeg de minister van Binnenlandse Zaken dat de voorstellen zouden worden besproken samen met het nog in te dienen wetsontwerp houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving. Bovendien pleitte de minister voor een bespreking van deze teksten in de commissie voor de Binnenlandse en Administratieve Aangelegenheden.

De Senaatscommissie stemde ermee in de bespreking van beide voorstellen te koppelen aan de bespreking van het wetsontwerp. Omwille van de nauwe samenhang tussen de drie teksten werd besloten ze gezamenlijk te behandelen en over de bespreking één verslag uit te brengen. Anderzijds leek het de commissie aangewezen de drie teksten zelf te bespreken, op grond van de overweging dat zij het probleem van de wetsvorming en de wetsevaluatie overstijgen. Zij betreffen immers ook de rol van de Senaat, hetgeen een reflectiepunt vormt dat bij uitstek in de bevoegdheidssfeer van de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden thuishoort.

4. Het wetsontwerp houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving (Stuk Senaat, nr. 1-955/1) werd ingediend op 17 april 1998.

5. De commissie besprak de teksten tijdens haar vergaderingen van 29 januari, 19 februari, 7 oktober, 15 oktober, 22 oktober, 20 november en 3 december 1998 en 14 januari 1999.

6. Op 19 februari 1998 organiseerde de commissie een hoorzitting met de heer Van Damme, voorzitter van de Commissie belast met het formuleren van opmerkingen bij het ontwerp van handleiding bij de wetgevingstechniek en het finaliseren daarvan, evenals met een aantal leden van het Redactiecomité belast met het opstellen van de handleiding :

— de heer Denis, adviseur-generaal in het ministerie van Binnenlandse Zaken;

— mevrouw Ceule, eerste referendaris bij de Raad van State;

— de heer Declerck, adjunct-adviseur op de Kanselarij van de eerste minister;

— de heer Clément, vertegenwoordiger van de minister van Binnenlandse Zaken.

7. Op 7 oktober 1998 hield de commissie een hoorzitting met de heer Adams, docent aan de UFSIA, over de wetsevaluatie in Nederland en de drie voorliggende teksten. Tevens belegde de commissie een hoorzitting met de heer André Rezsóhazy, adjunct-

propos de l'évaluation de la législation en France. Les notes déposées par ces orateurs figurent dans le présent rapport.

Le même jour, la commission a également entendu à propos du projet de loi, Mme Liekendael, procureur général près la Cour de cassation, M. Andersen, président de chambre à la section de législation du Conseil d'État et à M. Quintin, référendaire au bureau de coordination du Conseil d'État.

8. Par lettre du 12 novembre 1998, le ministre de la Justice a suggéré que l'on entende des représentants de la Direction de la législation administrative et de la Direction de la législation pénale, du ministère de la Justice. Vu l'état d'avancement des discussions, la commission n'a pas accédé à cette demande. On a néanmoins émis l'idée de prendre contact avec les intéressés lors de l'élaboration concrète des textes adoptés.

## B. Structure du rapport

1. Au cours de la discussion des trois textes, on a examiné de nombreuses facettes de l'évaluation législative: l'évaluation *ex ante*, l'évaluation *ex post*, le droit comparé, les initiatives gouvernementales, la procédure et l'institutionnalisation.

2. Le rapporteur a choisi de présenter un aperçu aussi clair que possible des travaux de la commission.

C'est pourquoi le rapport ne sera pas un simple compte rendu chronologique des discussions en commission; il en proposera un aperçu thématique.

La partie II du rapport est consacrée aux exposés introductifs. La partie III contient une série de considérations générales. Dans les parties IV et VI, on abordera les principaux points de discussion soulevés respectivement par le projet de loi et les deux propositions.

Ces parties IV et VI sont structurées en fonction d'une série de questions concrètes. Pour chaque question, le lecteur trouvera une synthèse des divers arguments pour et contre, ainsi que la solution pour laquelle la commission a finalement opté. On a également intégré de la même façon dans le rapport les considérations émises par les personnes qui ont été entendues.

Enfin, les parties V et VII contiennent les votes concernant respectivement le projet et les deux propositions.

adviseur bij de Senaat, over de wetsevaluatie in Frankrijk. De nota's die de sprekers neerlegden, zijn opgenomen in dit verslag.

Op diezelfde dag hoorde de commissie mevrouw Liekendael, procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, de heer Andersen, kamervoorzitter in de afdeling wetgeving van de Raad van State, en de heer Quintin, referendaris bij het coördinatiebureau van de Raad van State, over het wetsontwerp.

8. Bij brief van 12 november 1998 suggereerde de minister van Justitie een hoorzitting te beleggen met vertegenwoordigers van de directie Bestuurlijke Wetgeving en de directie Strafwetgeving van het ministerie van Justitie. Gelet op het gevorderde stadium van de bespreking, ging de commissie hierop niet in. Wel werd de idee geopperd dat met deze betrokkenen contact zou worden opgenomen bij de concrete uitwerking van de aangenomen teksten.

## B. Opbouw van het verslag

1. Tijdens de bespreking van de drie teksten kwamen talrijke facetten van de wetsevaluatie aan bod: de evaluatie *ex ante*, de evaluatie *ex post*, rechtsvergelijkende gegevens, de regeringsinitiatieven, de procedure en de institutionalisering.

2. De rapporteur opteerde ervoor de werkzaamheden van de commissie zo overzichtelijk mogelijk weer te geven.

Om die reden vormt het verslag geen louter chronologische weergave van de bespreking in de commissie, maar biedt het een thematisch overzicht van de bespreking.

Deel II van het verslag is gewijd aan de inleidende uiteenzettingen. Deel III bevat een aantal algemene beschouwingen. De delen IV en VI gaan in op de voornaamste discussiepunten die betrekking hebben op respectievelijk het wetsontwerp en de beide voorstellen.

De delen IV en VI zijn opgebouwd rond een aantal concrete vraagpunten. Bij ieder vraagpunt vindt de lezer een synthese van de diverse argumenten *pro* en *contra*, evenals de oplossing waarvoor de commissie uiteindelijk opteerde. Ook de bedenkingen van de personen die werden gehoord, zijn op die wijze in het verslag verwerkt.

In de delen V en VII worden tenslotte de stemmingen over respectievelijk het wetsontwerp en de beide voorstellen weergegeven.



## PARTIE II

### Exposés introductifs

#### A. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE L'AUTEUR PRINCIPAL DE LA PROPOSITION VISANT À CRÉER, AUSEIN DES SERVICES DU SÉNAT, UNE CELLULE D'ÉVALUATION DE LA LÉGISLATION (N° 1-643/1)

##### 1. Réglementation excessive et corruption de la norme

Les plaintes selon lesquelles nous assistons à une réglementation excessive et à une corruption de la norme sont justifiées depuis longtemps. Les autorités réglementeraient trop et trop mal.

Il est indiscutable que la surréglementation des autorités s'aggrave. Cet accroissement tient à l'évolution des conceptions juridiques.

Au dix-huitième siècle, la législation se partageait entre le droit coutumier et les ordonnances. L'on a fait un premier pas dans le sens d'un regroupement et d'une clarification en coordonnant la législation. Mais la coordination n'est pas synonyme d'intégration.

Le besoin d'intégration de l'arsenal normatif est devenu de plus en plus grand. Pour répondre à celui-ci, l'on a utilisé la technique de la codification qui consiste à regrouper l'ensemble des règles dans un code fondé sur certains principes. Le Code civil est, par exemple, basé sur quatre grands principes: la famille, la propriété des biens, la liberté contractuelle et la responsabilité personnelle comme pendant de la liberté personnelle. Cette codification a eu lieu au dix-neuvième siècle.

De nos jours, la société paraît toutefois beaucoup plus complexe qu'il y a un siècle. En outre, la réglementation vise moins, aujourd'hui, à fixer le droit qu'à le modifier. L'idée prédomine que la société est «modelable» et que le droit est le moyen approprié à la «modeller». En conséquence, la société est submergée de règles qui ne sont ni codifiées, ni coordonnées. Ainsi sont apparus de nouveaux domaines juridiques définis fonctionnellement, comme ceux du droit des consommateurs, du droit du bien-être, du droit de l'enseignement, du droit des médias, du droit de la santé, du droit de l'assurance, du droit des étrangers, etc.

Le travail de réglementation n'a malheureusement pas été épargné par la dérive normative, et l'on a perdu le sens des structures et le souci de la clarté.

Le fait qu'une réglementation soit de droit commun pose souvent problème. C'est ainsi que le

## DEEL II

### Inleidende uiteenzettingen

#### A. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HOOFDINDIENER VAN HET VOORSTEL TOT OPRICHTING VAN EEN CEL WETS-EVALUATIE BIJ DE DIENSTEN VAN DE SENAAT (NR. 1-643/1)

##### 1. Overregulering en regelbederf

De klachten over overregulering en regelbederf zijn al geruime tijd niet van de lucht. De overheid zou te veel regelen en zou zulks bovendien niet bijster goed doen.

Dat de omvang van de overheidsregulering is toegenomen, staat niet ter discussie. Die toename houdt verband met de gewijzigde rechtsopvattingen.

In de achttiende eeuw lag de wetgeving verspreid over het gewoonterecht en ordonnanties. Een eerste stap naar samenvoeging en overzichtelijkheid werd gezet door de coördinatie van de wetgeving. Coördinatie integreert echter niet.

Geleidelijk ontstond een behoefte aan een sterkere integratie van het regelbestand. Daartoe gebruikte men de techniek van de codificatie. Door de codificatie wordt het geheel van de regelen samengevoegd in een code die steunt op bepaalde beginselen. Zo steunt het Burgerlijk Wetboek op vier grote beginselen: de familie, de eigendom van de goederen, de vrijheid van de overeenkomsten en de persoonlijke aansprakelijkheid als tegengewicht voor de persoonlijke vrijheid. Die codificatie voltrok zich in de negentiende eeuw.

Vandaag oogt de samenleving evenwel veel complexer dan een eeuw geleden. Bovendien is de regelgeving nu niet zozeer gericht op rechtsvaststelling, maar op verandering. De idee overheerst dat de samenleving «maakbaar» is en dat het recht daartoe het geëigende middel is. Daardoor krijgt de samenleving echter een zondvloed van regelgeving over zich heen die noch gecodificeerd, noch gecoördineerd is. Zo ontstonden nieuwe, functioneel gedefinieerde rechtsgebieden zoals het consumentenrecht, het welzijnsrecht, het onderwijsrecht, het mediarecht, het gezondheidsrecht, het verzekeringsrecht, het vreemdelingenrecht, enzovoort.

De regelgeving ontspoorde echter wel eens tot regel drift, waarbij de zin voor structuur en bevattelijkheid verloren ging.

Veelvuldig stuit men op het probleem van de gemeenrechtelijkheid van een regeling. Zo had, bijvoor-

Code civil de 1804, par exemple, a appartenu dans une large mesure au domaine du droit commun. Hormis le Code civil, il n'existait pas ou presque pas de lois de droit civil. Plus tard, l'on a vu apparaître de plus en plus de lois supplémentaires, comme en ce qui concerne le statut des biens. À l'heure actuelle, la majeure partie de la réglementation relative au statut des biens se trouve, non plus dans le Code civil ou le droit civil, mais dans le droit administratif, le droit de l'environnement, etc. Il existe déjà, en Flandre, six instances qui jouissent du droit de préemption. La législation manque de cohérence.

Le vieil adage «Nul n'est censé ignorer la loi» n'a plus aucune valeur réelle. La Belgique compte 15 000 lois pénales. Il n'y a pas un Belge qui n'a jamais commis aucune infraction ou qui n'en commettra jamais une, à moins qu'il ne soit ermite. Le Belge qui refuse de se voir culpabilisé ne peut pratiquement plus rien faire pour donner un sens à sa vie.

Mais la perte de transparence et d'accessibilité de la réglementation s'accompagne d'une perte d'applicabilité, qui sape de plus en plus la crédibilité du pouvoir normatif. L'expansion débridée de notre arsenal normatif, est une des causes — et non des moindres — du fossé qui sépare le citoyen de la politique.

Quiconque lit le *Moniteur belge* expérimente cette aliénation à ses dépens. Un journal officiel suscite rarement l'enthousiasme de ses lecteurs. On le considérerait plutôt comme un remède, prescrit ou non, contre l'insomnie. Le style est compact, l'intrigue limitée. Les personnages sont passablement abstraits. Le *Moniteur belge* possède un charme janséniste, c'est la table imprimée de la loi, la Bible des gouvernants et des gouvernés. Le *Moniteur belge* est fait à la fois de papier et de marbre. Mais est-il encore lisible et compréhensible ?

Il ne faut pas pour autant mener le débat sur la réglementation excessive et la déréglementation en termes idéologiques. Pour la commodité, on classe les partisans de la réglementation à gauche et ceux de la déréglementation à droite. L'on étouffe malheureusement ainsi le débat dans l'œuf.

Il importe dès lors de dépasser cette manière de concevoir les choses, car la mise au point d'une bonne technique législative n'a rien à voir avec un choix idéologique. Sans elle, il n'y a pas d'État de droit démocratique. Sous ce rapport, on peut reconnaître sans réserve que les nouveaux secteurs du droit qui sont apparus aux côtés des codes classiques ont une utilité sociale incontestable.

Une nouvelle codification est toutefois nécessaire. L'ère postmoderne est celle du morcellement, du détail, de la norme individuelle. Or, le citoyen aspire à une synthèse, il réclame un cadre où puisse régner la sécurité juridique, des points de repère précis. Le droit

beeld, het Burgerlijk Wetboek van 1804 geruime tijd een grote mate van gemeenrechtelijkheid. Naast het Burgerlijk Wetboek bestonden er nauwelijks of geen wetten van civiel recht. Naderhand kwamen steeds meer bijkomende wetten tot stand, bijvoorbeeld met betrekking tot het statuut van de goederen. Het gros van de wetgeving met betrekking tot het statuut van de goederen bevindt zich nu niet langer in het Burgerlijk Wetboek, en zelfs niet in het burgerlijk recht, maar wel in het administratief recht, het milieurecht, enz. In Vlaanderen bestaan er reeds zes instanties die beschikken over een recht van voorkoop. De samenhang van de wetgeving is zoek.

Het aloude adagium «Iedereen wordt geacht de wet te kennen» is verworpen tot een fictie. In België gelden 15 000 strafwetten. Iedere Belg heeft een misdrijf begaan, begaat er een of zal er een begaan, een enkele kluizenaar misschien uitgezonderd. De Belg die niet geculpabiliseerd wil worden, kan nog nauwelijks zin aan zijn leven geven.

Samen met de overzichtelijkheid en de toegankelijkheid gaat echter ook de werkbaarheid van de regelgeving teloor. Dit ondermijnt in toenemende mate de geloofwaardigheid van de normgever. De kloof tussen burger en politiek wordt niet in de laatste plaats geslagen door de ongebreidelde expansie van ons normenarsenaal.

Wie het *Belgisch Staatsblad* leest, ervaart die vreemding aan den lijve. Zelden ontlokt de staatscourant groot enthousiasme bij het lezerspubliek. Het wordt veeleer aangezien, al of niet onder voorschrift, als een remedie tegen slapeloosheid. De stijl is compact. De intrige gelimiteerd. En de personages nogal abstract. Het *Belgisch Staatsblad* heeft een jansenistische charme, het is de gedrukte tabel van de wet, de Bijbel voor regeerders en geregeerden. Het *Belgisch Staatsblad* is terzelfdertijd van papier en van marmer. Maar is het nog leesbaar en navolgbaar ?

Men mag het debat over overregulering en deregulering echter niet in ideologische termen voeren. Gemakshalve worden de voorstanders van regulering in het linkse kamp ondergebracht en de voorstanders van deregulering in het rechtse kamp. Zo wordt het debat in de kiem gesmoord.

Welnu, het komt erop aan een dergelijke analyse te doorbreken. Goede wetgevingstechniek heeft immers niets te maken met een ideologische keuze. Goede wetgevingstechniek is een *conditio sine qua non* voor een democratische rechtsstaat. Vanuit dat standpunt kan men volmondig erkennen dat de nieuwe rechtsgebieden die naast de klassieke codes zijn ontstaan, een onbetwist maatschappelijk nut hebben.

Er is echter nood aan een nieuwe codificatie. De postmoderne tijd is de tijd van de verbrokkeling, van het detail, van de individuele regel. De burger vraagt echter om synthese, om een rechtszeker kader, om vaste ankerpunten. Aan die verwachtingen komt het

actuel ne peut plus répondre à son attente. Le grand défi consiste toutefois à déterminer la manière de réaliser cette synthèse et à trouver l'appui nécessaire dans la société pour pouvoir le réaliser. En effet, un système juridique est d'autant plus efficace qu'il bénéficie du soutien de la société. Si le Code civil, par exemple, a connu le succès que l'on sait, c'est parce qu'il est la résultante de développements séculaires qui ont été synthétisés de manière experte.

## 2. Les dix commandements à respecter pour promouvoir une bonne législation

Comment œuvrer à une simplification et à une synthèse de la législation? Il convient en tout cas d'abord de réfléchir à une série de critères relatifs à la qualité de la législation. Voilà le champ d'action dans lequel doit s'inscrire l'évaluation de la législation.

L'on parle beaucoup d'évaluation de la législation, mais on tarde à prendre une décision politique sur ce point et à mettre en place des structures. En attendant, le législateur poursuit aveuglément sa route. Les auteurs de la proposition de loi visant à créer une cellule d'évaluation de la législation cherchent non seulement à élaborer une méthode grâce à laquelle on pourrait s'attaquer à la problématique de la législation, mais aussi à donner une forme concrète à l'institution qui aura le pouvoir d'évaluer la législation.

Évaluer la législation, c'est apprécier les lois en fonction de certains critères. Ces critères ou exigences de qualité ne doivent toutefois pas être limités à un ensemble de techniques juridiques. En effet, le droit n'est pas une technique, mais un art — *ars aequi et boni*. Le droit, c'est la recherche permanente d'un équilibre, la recherche de la justice. En raison de la tendance actuelle à la réglementation, on a malheureusement perdu quelque peu cet objectif de vue.

On constate cependant que, trop souvent, les textes sont examinés du seul point de vue technico-juridique ou linguistique. Cette approche est, certes, bénéfique pour ce qui est de la qualité de la législation, mais elle est trop limitée. Il faudrait apprécier la conformité des textes aux conceptions de la doctrine et des sciences sociales. La présente proposition regroupe ces conceptions sous l'intitulé «Dix commandements pour une bonne législation», soit les principes généraux d'une bonne législation. C'est seulement lorsqu'une loi se conforme à ces principes que l'on peut parler de «rule of law».

Les critères en question ne sont pas uniquement d'ordre technique ou juridique. Il y en a également d'ordre socio-scientifique. C'est surtout grâce à ces derniers qu'une norme représente davantage qu'une gesticulation politique.

Il faut bien entendu qu'il y ait une série de critères purement juridiques comme celui de la sécurité juridi-

recht heden niet meer tegemoet. De grote uitdaging is echter hoe die synthese kan worden verwezenlijkt en een breed draagvlak in de samenleving kan vinden. De kracht van een rechtssysteem schuilt immers in de mate waarin het gedragen wordt door de samenleving. Het succes van het Burgerlijk Wetboek, bijvoorbeeld, stoelde op het feit dat deze code steunde op eeuwenoude ontwikkelingen die vakkundig gesynthetiseerd werden.

## 2. Tien geboden voor goede wetgeving

Hoe kan werk worden gemaakt van de vereenvoudiging en de synthese van de wetgeving? Een eerste aanzet bestaat er hoe dan ook in dat er wordt nagedacht over een aantal kwaliteitscriteria voor wetgeving. Dat is het werkkterrein van de wetsevaluatie.

Er wordt wel veel lippendienst bewezen aan de wetsevaluatie, maar men draait met het nemen van een politieke beslissing en het opzetten van structuren. Inmiddels holt de wetgever blind voort. Het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie zoekt niet alleen naar een methode om de wetgevingsproblematiek aan te pakken, maar wil ook concreet gestalte geven aan de instelling die de wetsevaluatie kan verrichten.

Wetsevaluatie is het criteriumgebonden beoordelen van wetten. De criteria of kwaliteitseisen mogen zich echter niet beperken tot enkele juridische technieken. Het recht is immers geen techniek, maar een kunst, — *ars aequi et boni*. Het is een voortdurende evenwichtsoefening, een zoektocht naar rechtvaardigheid die helaas wat verloren is gegaan te midden van die grote regeldrift.

Al te vaak wordt een tekst echter louter door een technisch-juridische of taalkundige bril bekeken. Dat komt de kwaliteit van de wetgeving weliswaar ten goede, maar het is te beperkt. Teksten moeten worden getoetst aan de opvattingen van de rechtsleer en van de sociale wetenschappen. Het voorstel bundelt die opvattingen onder de noemer «Tien geboden voor goede wetgeving», de algemene beginselen van goede wetgeving. Slechts indien een wet beantwoordt aan deze beginselen, heeft men te maken met een «rule of law».

Het gaat niet enkel om technische criteria, maar ook om sociaal wetenschappelijke. Vooral die laatste criteria moeten ervoor zorgen dat de norm méér is dan politiek vlagvertoon.

Er moeten uiteraard wel enkele zuiver juridische criteria zijn: de rechtszekerheid, de rechtsgelijkheid

que, celui de l'égalité juridique et celui de l'administration individualisée de la justice. Il existe également des normes mixtes juridico-scientifiques comme le principe du juste niveau, celui de la précision de l'objectif, celui de l'applicabilité, celui de la nécessité et celui de la proportionalité de l'effet. Il y a, enfin, deux principes socio-scientifiques, à savoir celui de l'effectivité et de l'efficacité, et celui de l'effet social.

### **1. Sécurité juridique**

La loi doit promouvoir la sécurité juridique. Le critère de la sécurité juridique est le « parent pauvre » du droit. Il y a quinze ans, la littérature juridique accordait peu d'attention à ce critère. Aujourd'hui, l'on se rend à nouveau compte que dans la société, la sécurité doit être garantie, non seulement par le gendarme, mais aussi par le droit, si bien que l'on ne peut pas changer constamment la norme. Le citoyen doit pouvoir mesurer raisonnablement les conséquences de ses actes.

### **2. Égalité juridique**

La loi ne peut pas faire de distinctions arbitraires. Les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges devant la loi et de la non-discrimination n'excluent pas la possibilité de prévoir, en ce qui concerne certaines catégories de personnes, une différence de traitement définie sur une base objective et raisonnable. L'existence ou non d'une telle base doit être appréciée en fonction de l'objet de la mesure envisagée et des conséquences qu'elle pourrait avoir.

### **3. Principe de l'administration individualisée de la justice**

Suivant ce principe, la règle doit être formulée de manière que l'on puisse remédier aux conséquences non souhaitées de son application concrète dans les cas individuels.

En effet, les circonstances varient d'un cas à l'autre. Lorsque la règle est formulée de manière trop rigide, son application peut conduire à des mesures inéquitables ou indésirables.

L'on peut pallier ce problème de deux manières, à savoir en accordant, dans le cadre de la loi, une marge de décision à l'administration ou en inscrivant dans la loi une possibilité de dérogation dans des circonstances particulières.

### **4. Le principe du juste niveau — subsidiarité**

La loi doit régler uniquement les matières importantes. Les matières d'importance secondaire doivent être réglées par une norme inférieure.

en de individuele rechtsbedeling. Daarnaast bestaan ook gemengde juridisch-sociaal-wetenschappelijke normen: het beginsel van het juiste niveau, de duidelijke doelstelling, de uitvoerbaarheid, de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van de impact. Ten slotte zijn er twee sociaal-wetenschappelijke maatstaven: de effectiviteit en de efficiëntie, en de sociale werking.

### **1. Rechtszekerheid**

De wet moet de rechtszekerheid bevorderen. De rechtszekerheid is de Assepoester van het recht. Vijftien jaar geleden was de rechtszekerheid in de juridische literatuur een *non-issue*. Nu voelt men terug aan dat de zekerheid in de samenleving niet alleen afhangt van de wapenstok van de politiemann, maar ook van het recht. Dat betekent dat de norm niet om de haverklap mag worden gewijzigd. De burger moet in redelijke mate kunnen voorzien wat de gevolgen van zijn handelingen zullen zijn.

### **2. Rechtsgelijkheid**

De wet mag geen willekeurig onderscheid maken. De grondwettelijke regels van de gelijkheid der Belgen voor de wet en van de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling volgens bepaalde categorieën van personen zou worden ingesteld, voorzover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met betrekking tot het doel en de gevolgen van de overwogen maatregel.

### **3. Beginsel van de individuele rechtsbedeling**

Luidens dit beginsel moet de regel zo worden geformuleerd dat de ongewenste gevolgen die opduiken bij de concrete toepassing van de regel in een individueel geval, kunnen worden ondervangen.

De omstandigheden verschillen immers van het ene geval tot het andere. Als de regel te rigide is geformuleerd, kan de toepassing ervan tot onbillijke of ongewenste oplossingen leiden.

Hieraan kan op een dubbele wijze worden verholpen: ofwel laat de normgever enige beleidsruimte aan de overheid, ofwel bouwt hij een mogelijkheid tot afwijking onder bijzondere omstandigheden in.

### **4. Beginsel van het juiste niveau — subsidiariteit**

De wet regelt alleen de belangrijke materies. Minder belangrijke aangelegenheden moeten met een lagere norm worden geregeld.

### **5. Principe de la précision de l'objectif**

L'objet de la réglementation doit être défini clairement et explicitement aux trois niveaux pour ce qui est :

- a) du cadre politique général dans lequel s'inscrit la règle;
- b) de l'objet spécifique de la règle;
- c) des objectifs des divers éléments de la règle.

Il importe, pour rendre possible une évaluation approfondie de la législation et pour faciliter la pratique juridique, de définir clairement l'objet de la loi.

### **6. Principe de nécessité**

Est-il nécessaire d'adopter la règle proposée pour atteindre le but recherché? N'y a-t-il pas d'autres voies possibles?

### **7. Applicabilité ou durabilité**

Ce principe implique l'existence de garanties d'application effective, dans la pratique, de la règle adoptée. Il faut, pour cela, qu'elle bénéficie d'un support social suffisant, que son application n'entraîne pas de frais trop élevés pour l'appareil judiciaire et administratif et que les sanctions que l'on inflige lorsqu'elle n'a pas été respectée soient efficaces.

### **8. Effectivité et efficacité**

La loi doit permettre d'atteindre l'objectif qu'elle vise (effectivité). De plus, le résultat souhaité doit pouvoir être atteint avec un minimum de moyens (efficacité).

### **9. Proportionnalité de l'incidence et des objectifs**

La gravité des inconvénients ou des obstacles causés par la réglementation ne peut être disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi ou au résultat obtenu.

### **10. Effet social**

Le législateur ne peut réglementer effectivement le comportement social que s'il arrive à utiliser la règle dans la réalité complexe des relations sociales existantes.

En examinant systématiquement la conformité de ces normes aux critères précités, l'on développera une nouvelle culture législative. Comme l'a dit récemment

### **5. Beginsel van de duidelijke doelstelling**

Het doel van de regelgeving moet duidelijk en uitdrukkelijk worden omschreven op drie niveaus :

- a) het algemeen beleidskader waarin de regel zich situeert;
- b) het specifieke doel van de regel;
- c) de doelen van de verschillende onderdelen van de regel.

Voor een grondige wetsevaluatie en voor de rechtspraak is het van wezenlijk belang dat de doelstelling van de wet duidelijk is geformuleerd.

### **6. Noodzakelijkheidsbeginsel**

Is de voorgestelde regel noodzakelijk voor het bereiken van het doel? Bestaan er geen alternatieven?

### **7. Uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid**

Dit beginsel houdt in dat er waarborgen bestaan dat er in de praktijk gevolg aan een regel wordt gegeven. Dit vereist dat er een adequaat maatschappelijk draagvlak voor de regel bestaat, dat de uitvoering ervan geen te hoge kosten voor het justitiële en bestuurlijke apparaat met zich brengt en dat de eraan verbonden sancties doeltreffend zijn.

### **8. Effectiviteit en efficiëntie**

De door de wet beoogde doelstelling moet worden bereikt door toedoen van de wet (effectiviteit). Het beoogde resultaat moet bovendien worden bereikt met een minimum aan middelen (efficiëntie).

### **9. Proportionaliteit van impact en doelstellingen**

De ernst van de door de regelgeving veroorzaakte nadelen of belemmeringen mag niet buiten verhouding staan tot het nagestreefde doel of het bereikte resultaat.

### **10. De sociale werking**

Effectieve regulering van gedrag in de samenleving kan slechts plaatsvinden als de wetgever erin slaagt om gebruik te maken van de regel binnen het complexe kluwen van bestaande sociale verhoudingen.

De systematische toetsing van normen aan deze criteria moet uitmonden in een nieuwe wetgevingscultuur. De wetgeving heeft immers, zoals ook Bonds-

M. Herzog, le président de la république allemande, la législation a besoin d'un choc culturel. Depuis quelques années, les Pays-Bas font de réels efforts politiques pour parvenir à une déréglementation véritable. La grande souplesse dont font preuve les Néerlandais dans l'application de la norme est indéniablement l'une des éléments générateurs du réveil social dont peuvent se réjouir les Pays-Bas. La norme est en effet le cordon ombilical qui relie l'autorité au citoyen. Plus ce lien est complexe et opaque, plus le citoyen se désolidarise de l'autorité.

### 3. Le rôle du Sénat

L'évaluation de la législation doit se faire au sein d'une assemblée parlementaire. En effet, le contrôle de la conformité aux principes juridiques n'est pas une opération mathématique. Il faut peser le pour et le contre de tous les principes de droit et opérer des choix dans chaque cas concret, notamment en ce qui concerne l'efficacité de la norme, en question, et ce choix n'est pas politiquement neutre.

Du point de vue institutionnel, l'évaluation législative doit être faite compte tenu du système bicaméral qui permet à une assemblée de veiller spécifiquement à la qualité de la législation. Le rôle du nouveau Sénat consiste, entre autres, à examiner la qualité de la norme, tâche qui n'a pas la priorité à la Chambre, parce que celle-ci n'a souvent pas le temps de s'en occuper.

Comment cette tâche peut-elle être menée à bien? L'on ne peut pas limiter la contribution du Sénat à un contrôle purement juridico-technique de la norme en projet ou à une simple coordination de la législation. Ces tâches sont indéniablement utiles, mais le Sénat a une mission beaucoup plus large.

Il y a lieu, tout d'abord, de déterminer si les principes qui ont été énumérés peuvent servir à orienter une évaluation de la législation. Il y a lieu, ensuite, de définir la formule selon laquelle la cellule d'évaluation de la législation sera organisée au sein des services du Sénat.

En effet, si le Sénat souhaite s'atteler sérieusement à l'évaluation de la législation, il devra pouvoir disposer d'un service spécialisé. Il est question, dans la proposition qui est soumise au Sénat de créer une cellule d'évaluation de la législation. Toutefois, la dénomination concrète et la structure du service en question peuvent encore faire l'objet de débats.

C'est à dessein que l'on a omis de définir la structure concrète de la cellule dans la proposition. L'intervenant invite les autres groupes à échanger leurs points de vue à ce sujet. Dans un premier temps, la cellule pourrait être composée de juristes et de sociologues.

Ce service a toutefois une vocation cruciale, à savoir celui d'élargir le débat au maximum. Dans

president Herzog onlangs nog verklaarde, behoefte aan een cultuurschok. In Nederland werden de voorbije jaren politieke inspanningen geleverd om tot een volwaardige deregulering te komen. Eén van de oorzaken van de opmerkelijke revival van de Nederlandse samenleving ligt ongetwijfeld in de grotere soepelheid bij de hantering van de norm. De norm is immers de navelstreng die de overheid met de burger verbindt. Hoe ingewikkelder en ondoorzichtiger die band tussen overheid en burger is, hoe meer de burger van de overheid vervreemdt.

### 3. De rol van de Senaat

De wetsevaluatie hoort thuis in een parlementaire assemblee. De toetsing aan de rechtsbeginselen is immers geen wiskundige oefening. De rechtsbeginselen moeten onderling worden afgewogen. In ieder concreet geval moeten keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld over de efficiëntie van een norm. Die keuze is politiek niet neutraal.

De institutionele uitwerking van de wetsevaluatie moet rekening houden met het tweekamerstelsel. Dit stelsel biedt de mogelijkheid dat een assemblee zich toelegt op de bewaking van de wet kwaliteit. De rol van de nieuwe Senaat ligt, onder meer, in het onderzoek van de kwaliteit van de norm. De Kamer maakt hiervan geen prioriteit en heeft hiervoor vaak de tijd niet.

Hoe kan die opdracht worden verwezenlijkt? De inbreng van de Senaat mag niet beperkt blijven tot een louter juridisch-technische toetsing van de ontworpen norm of een coördinatie van de wetgeving. Dat is ongetwijfeld nuttig, maar de taak van de Senaat is veel ruimer.

Vooreerst moet worden nagegaan of de opgesomde beginselen oriënterend kunnen zijn voor een evaluatie van de wetgeving. Nadien kan worden gezocht naar een formule die binnen de diensten van de Senaat de organisatie van een cel Wetsevaluatie mogelijk maakt.

Indien de Senaat de wetsevaluatie grondig wenst aan te pakken, moet hij immers over een gespecialiseerde dienst beschikken. Het voorstel maakt gewag van een cel Wetsevaluatie. De eigenlijke benaming en ook de concrete invulling van die dienst kunnen echter nog het voorwerp van een debat uitmaken.

Het voorstel gaat bewust niet in op de concrete structuur van die cel. Spreker nodigt de andere fracties uit hierover van gedachten te wisselen. De cel zou, in een beginfase, kunnen worden samengesteld uit juristen en sociologen.

Cruciaal is evenwel de roeping van de dienst: het debat over de wetgeving zo breed mogelijk opentrek-

cette optique, ledit service pourra, par exemple, se consacrer aussi à l'évaluation d'un domaine particulier du droit.

L'intervenant souligne que la proposition dont le Sénat est saisi vise simplement à ouvrir le débat. Il souhaite néanmoins que celui-ci débouche, avant la fin de la législature, sur des initiatives concrètes qui permettent de s'attaquer aux problèmes qui ont été décrits.

L'avant-projet du gouvernement s'inscrit dans cet ordre d'idées. L'article 2 en projet indique clairement que le gouvernement vise surtout à permettre une évaluation juridico-technique de la législation, alors que la proposition soumise au Sénat envisage le problème sous un angle beaucoup plus large.

### **B. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE L'AUTEUR PRINCIPAL DE LA PROPOSITION VISANT À CRÉER, AU SEIN DU SÉNAT, UN OFFICE DE LA LÉGISLATION (DOC. SÉNAT, N° 1-839/1)**

L'auteur principale se rallie aux prémisses esquissées par l'orateur précédent. La proposition de l'oratrice concrétise les souhaits de M. Vandenberghe en mettant le Sénat au centre du processus de simplification et de coordination de la législation.

Dans ce cadre, un office de législation doit être créé au sein du Sénat. Cet office serait présidé par le président du Sénat, assisté de trois vice-présidents, choisis parmi les présidents de commission.

Cet office a une double mission :

— Il doit prendre des initiatives en vue de simplifier et de coordonner la législation. À cet effet, il dresse un inventaire par grandes branches du droit (droit civil, droit pénal, droit judiciaire, droit économique, droit commercial, droit fiscal, droit public et droit administratif, droit social) des lois qui doivent être simplifiées et/ou coordonnées. Sur la base de cet inventaire, il lui appartient de décider s'il élabore lui-même des propositions de simplification et/ou de coordination ou s'il confie cette tâche au Conseil d'État.

— Il doit assister les sénateurs dans leur travail d'élaboration des lois. À cet effet, toute proposition de loi doit lui être soumise avant son impression, non pas pour contrôler le législateur, mais bien pour veiller au respect des règles de légistique, à la clarté, à la précision des textes, à la concordance linguistique mais aussi à leur cohérence par rapport à l'ensemble du système juridique. Après l'adoption d'un texte en commission, l'office doit procéder à une relecture approfondie en collaboration avec le rapporteur du projet.

ken. Daartoe kan de dienst zich bijvoorbeeld ook wijden aan de evaluatie van een deelgebied van het recht.

Het voorstel is niet meer dan een aanzet tot het debat. Wel wenst de spreker dat dit tegen het einde van de legislatuur uitmondt in concrete initiatieven om de hoger geschetste problemen aan te pakken.

Het voorontwerp van de regering sluit hierbij aan. Uit het ontworpen artikel 2 blijkt dat de regering voornamelijk een juridisch-technische evaluatie van de wetgeving beoogt, terwijl het voorstel vertrekt vanuit een veel bredere invalshoek.

### **B. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HOOFDINDIENSTER VAN HET VOORSTEL TOT OPRICHTING VAN EEN DIENST WETGEVING BIJ DE SENAAT (GEDR. ST. SENAAT, 1-839/1)**

De hoofdindienster sluit zich aan bij de uitgangspunten van de vorige spreker. Het voorstel van de spreekster zet de wensen van de heer Vandenberghe in de werkelijkheid om en verleent de Senaat een centrale taak in de vereenvoudiging en de coördinatie van de wetgeving.

In dit kader moet binnen de Senaat een dienst wetgeving worden opgericht. Deze dienst zou worden voorgezeten door de voorzitter van de Senaat, bijgestaan door drie ondervoorzitters gekozen uit de commissievoorzitters.

Deze dienst moet een dubbele taak vervullen.

— De dienst moet initiatieven nemen om de wetgeving te vereenvoudigen en te coördineren. Daartoe dient hij een inventaris op te stellen per rechtstak (burgerlijk recht, strafrecht, gerechtelijk recht, economisch recht, handelsrecht, fiscaal recht, publiek recht en administratief recht, sociaal recht) van de wetten die vereenvoudigd en/of gecoördineerd moeten worden. Op basis van deze inventaris beslist de dienst of hij zelf voorstellen tot vereenvoudiging en/of coördinatie uitwerkt dan wel deze taak overlaat aan de Raad van State.

— De dienst moet de senatoren helpen bij het opstellen van de wetten. Daartoe wordt elk wetsvoorstel aan de dienst voorgelegd voordat het gedrukt wordt. Het is niet de bedoeling de wetgever te controleren maar ervoor te zorgen dat de wetgevingstechnische regels worden nageleefd, dat de teksten duidelijk en precies zijn en dat de Franse en Nederlandse tekst met elkaar overeenstemmen. Ook wordt bekeken of de voorstellen passen in het hele rechtssysteem. Na de goedkeuring van een tekst door de commissie moet de dienst die tekst grondig herlezen in samenwerking met de rapporteur van het ontwerp.

**C. EXPOSÉINTRODUCTIF DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DE L'INTÉRIEUR CONCERNANT LE PROJET DE LOI INSTITUANT UNE PROCÉDURE D'ÉVALUATION LÉGISLATIVE (DOC. SÉNAT, N° 1-955/1)**

Le vice-premier ministre et ministre de l'Intérieur déclare que dire actuellement que « nul n'est censé ignorer la loi » ne témoigne pas d'un sens aigu des réalités.

La présomption de connaissance des règles de droit suppose que celles-ci soient accessibles, claires et cohérentes. La législation doit donc satisfaire à un certain nombre de conditions qualitatives: la règle doit être claire, compréhensible, lisible, cohérente et adaptée aux circonstances sociales.

L'une des tâches de la section de législation du Conseil d'État est de veiller à la cohérence des textes dans ses avis. Pour élaborer ceux-ci, il examine également s'il n'y a pas des normes anciennes qui ne sont plus appliquées et qu'il y a lieu d'abroger.

L'article 119 des lois coordonnées sur le Conseil d'État oblige ce dernier à établir et à publier annuellement un rapport d'activité. Ce rapport mentionne, entre autres, les principales difficultés auxquelles le Conseil est confronté et, éventuellement, certaines suggestions.

Il n'en subsiste pas moins un besoin de mise à jour systématique des lois existantes qui apparaissent contradictoires, inadaptées ou obsolètes. Le projet de loi en discussion instaure une procédure en vue d'une évaluation *a posteriori* à cet effet.

Le projet se situe ainsi dans la ligne des propositions qui prévoient une évaluation *a priori*. Du reste, le Conseil des ministres œuvre lui aussi à l'évaluation *a priori*. Il a été créé à cet effet un comité de rédaction et une commission chargés de la rédaction d'un guide modernisé de la technique législative.

La procédure que propose le projet se déroule comme suit. Le procureur général près la Cour de cassation et le Conseil d'État font, à tour de rôle et deux fois par an, un rapport dans lequel ils citent les normes juridiques qui ont soulevé des difficultés d'interprétation ou d'application. Lesdits rapports sont transmis à la Chambre, au Sénat et au gouvernement.

Les trois destinataires peuvent exciper des rapports pour prendre des initiatives législatives. Le gouvernement tient néanmoins à souligner le rôle spécifique du Sénat. En sa qualité de chambre de réflexion, le Sénat est appelé à examiner les rapports de manière approfondie. Le gouvernement reconnaît ainsi le rôle du Sénat en tant que centre d'évaluation de la législation.

**C. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN OVER HET WETSONTWERP TOT INRICHTING VAN EEN PROCEDURE VOOR DE EVALUATIE VAN DE WETGEVING (GEDR. ST. SENAAT, 1-955/1)**

De vice-eerste minister en minister van Binnenlandse Zaken verklaart dat het adagium « Iedereen wordt geacht de wet te kennen » vandaag van weinig realiteitszin getuigt.

Het vermoeden van kennis van de rechtsregels veronderstelt dat de regels toegankelijk, helder en samenhangend zijn. De wetgeving moet bijgevolg voldoen aan een aantal kwaliteitsvereisten: de regel moet duidelijk, begrijpelijk, leesbaar, coherent zijn en aangepast aan de maatschappelijke omstandigheden.

Een van de taken van de afdeling wetgeving van de Raad van State bestaat erin bij de adviesverlening toe te zien op de samenhang van de teksten. Daarbij gaat de Raad ook na of er oude normen bestaan die niet meer worden toegepast en dienen te worden opgeheven.

Artikel 119 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State verplicht de Raad jaarlijks een activiteitenverslag op te stellen en te publiceren. Dit verslag vermeldt onder meer de voornaamste moeilijkheden waarmee de Raad werd geconfronteerd. De Raad kan er ook bepaalde suggesties in opnemen.

Toch bestaat er nog een behoefte aan een systematische bijwerking van de bestaande wetten waarvan blijkt dat zij tegenstrijdig, onaangepast of in onbruik geraakt zijn. Dit wetsontwerp voert een procedure in voor een dergelijke evaluatie *a posteriori*.

Zo sluit het ontwerp aan bij de voorstellen die een evaluatie *a priori* uitwerken. De Ministerraad maakt trouwens ook zelf werk van de evaluatie *a priori*. Daartoe werden een redactiecomité en een commissie opgericht, belast met de redactie van een gemoderniseerde handleiding van de wetgevingstechniek.

De procedure die in het ontwerp wordt voorgesteld, verloopt als volgt. De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en de Raad van State maken, beurtelings en tweejaarlijks, een verslag op waarin zij de juridische normen vermelden die interpretatie- of toepassingsmoeilijkheden opleverden. Die verslagen worden bezorgd aan de Kamer, de Senaat en de regering.

De drie bestemmingen kunnen de verslagen aangrijpen om wetgevende initiatieven te nemen. Wel wenst de regering de eigen rol van de Senaat te benadrukken. Als bezinningskamer is de Senaat geroepen om de verslagen grondig te onderzoeken. De regering onderkent aldus de rol van de Senaat als centrum van de wetsevaluatie.



Le projet tient compte des conclusions de la sous-commission de la Commission de Révision de la Constitution de la Chambre, qui avait été chargée, en 1992 et 1993, d'examiner des propositions visant à instaurer une évaluation périodique de la législation.

Enfin, le projet semble parfaitement compatible avec les propositions de M. Vandenberghe et consorts et de Mmes Willame-Boonen et Delcourt-Pêtre concernant l'évaluation de la législation.

Het ontwerp houdt rekening met de conclusies van de subcommissie van de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet, die in 1992 en 1993 belast was met het onderzoek van voorstellen tot invoering van een periodieke wetsevaluatie.

Het ontwerp lijkt tenslotte ten volle verenigbaar met de voorstellen van de heer Vandenberghe c.s. en de dames Williame-Boonen en Delcourt-Pêtre met betrekking tot de wetsevaluatie.

## PARTIE III

### Discussion générale

#### CHAPITRE 1<sup>er</sup>

##### Les causes de l'inflation législative

1. Un membre demande si l'on dispose d'informations concrètes sur l'augmentation quantitative de la réglementation en Belgique. Au Canada, on dispose de données assez précises à ce sujet. Au cours des 20 dernières années, la Commission d'évaluation et de coordination des lois a procédé, à six reprises, à une coordination générale de la législation canadienne. L'arsenal réglementaire a ainsi pu être ramené de 26 000 à 10 000 pages. Dispose-t-on de données similaires en Belgique?

Au cours de l'audition du 7 octobre 1998, M. Andersen, président de chambre à la section de législation du Conseil d'État, a fait référence au rapport annuel de son institution. Au cours de l'année judiciaire 1994-1995, on a recensé 3 038 nouveaux textes, dont 120 lois, 1 055 arrêtés royaux et 418 arrêtés ministériels(1). Il est impossible de déterminer, même de manière approximative, le nombre de pages que représente l'ensemble des normes belges. Le total semble en tout cas être nettement supérieur aux chiffres canadiens.

M. Quintin, référendaire au bureau de coordination du Conseil d'État, ajoute que ce bureau de coordination a notamment pour mission de réunir de la documentation juridique à l'intention des sections de législation et d'administration. Dans le cadre de cette mission, il a constitué un répertoire des textes en vigueur en Belgique. On en est actuellement à environ 45 000 textes — lois, décrets, ordonnances et arrêtés en tous genres.

Les textes dont il est formellement établi qu'ils ont été abrogés ou sont devenus sans objet ne sont pas repris dans cet inventaire. Tel est par exemple le cas des textes modificatifs qui ont eux-mêmes été modifiés par la suite.

Lorsqu'un texte n'a été abrogé que de manière implicite, il n'est pas radié de l'inventaire. Ce texte n'existe certes que sur papier, mais il n'a pas été formellement abrogé. Il en va de même pour les textes totalement désuets, par exemple parce qu'ils se rapportaient à des situations sociales propres à une période déterminée, aujourd'hui définitivement révolue.

(1) Conseil d'État, Rapport annuel pour l'année judiciaire 1994-1995, p. 131.

## DEEL III

### Algemene bespreking

#### HOOFDSTUK 1

##### De oorzaken van de toename van de wetgeving

1. Een lid vraagt of er concrete gegevens bestaan die de kwantitatieve toename van de regelgeving in België illustreren. In Canada beschikt men terzake over vrij accurate informatie. Tijdens de afgelopen 20 jaar ging de *Commission d'évaluation et de coordination des lois* zes maal over tot een algehele coördinatie van de Canadese wetgeving. Het regelbestand werd daardoor teruggedrongen van 26 000 tot 10 000 bladzijden. Bestaan er gelijkaardige gegevens voor België?

Tijdens de hoorzitting van 7 oktober 1998 verwijst de heer Andersen, kamervoorzitter in de afdeling wetgeving van de Raad van State, naar het jaarverslag van de Raad van State. Tijdens het gerechtelijk jaar 1994-1995 werden 3 038 nieuwe teksten geregistreerd, waaronder 120 wetten, 1 055 koninklijke besluiten en 418 ministeriële besluiten(1). Hoeveel bladzijden het volledige Belgische normenbestand nu inneemt, is niet bij benadering vast te stellen. Het eindtotaal lijkt in ieder geval ruim boven de Canadese cijfers te liggen.

De heer Quintin, referendaris bij het coördinatiebureau van de Raad van State, voegt daaraan toe dat het coördinatiebureau onder meer als opdracht heeft om juridische documentatie te verzamelen ten behoeve van de afdelingen wetgeving en administratie. In het kader van die opdracht werd een repertorium aangelegd van de teksten die op dit ogenblik in België van kracht zijn. Het betreft momenteel ongeveer 45 000 teksten, — wetten, decreten, ordonnances en besluiten allerhande.

Teksten worden in deze inventaris niet opgenomen wanneer formeel vaststaat dat zij opgeheven zijn of zonder voorwerp zijn. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval met wijzigingsteksten die naderhand zelf werden gewijzigd.

Wanneer een tekst enkel impliciet werd opgeheven, wordt hij niet uit de inventaris geschrapt. Zo'n tekst kent weliswaar een louter papieren bestaan, maar hij is niet formeel opgeheven. Hetzelfde geldt voor teksten die volkomen achterhaald zijn, bijvoorbeeld omdat zij betrekking hadden op maatschappelijke toestanden die eigen waren voor een bepaalde tijdsperiode doch sindsdien voorgoed verdwenen.

(1) Raad van State, Jaarverslag voor het gerechtelijk jaar 1994-1995, blz. 131.

Si l'on ne tient pas compte de ces normes qui n'existent que sur papier, la Belgique compte à l'heure actuelle environ 40 000 textes en vigueur. Le gros de cet arsenal réglementaire est entré en vigueur après 1980. On peut en déduire que cette inflation est imputable, au moins en partie, au développement des communautés et des régions. Cela signifie aussi par conséquent qu'un Belge n'est soumis qu'à une partie des 40 000 textes en vigueur sur le territoire belge.

Un membre fait remarquer que l'inventaire du bureau de coordination du Conseil d'État pourrait servir de base à une coordination générale selon le modèle canadien.

2. Au cours de l'audition du 19 février 1998, M. Van Damme énumère plusieurs causes permettant d'expliquer cette inflation législative:

1) La fédéralisation a provoqué un accroissement du nombre de législateurs.

2) Le développement des structures de droit européen conduit à une intensification de la réglementation interne belge.

3) Les nouveaux développements de la vie sociale (par exemple sur le plan technique) appellent l'élaboration de normes supplémentaires; de plus, ces nouveaux développements ont souvent des effets secondaires qui requièrent eux aussi adoption de normes (par exemple le droit de l'environnement).

4) Un certain nombre de causes sont d'ordre à idéologique:

a) le schéma de pensée de l'individu par rapport aux pouvoirs publics a changé: le citoyen a tendance à se tourner davantage vers les pouvoirs publics (par exemple dans le domaine socio-économique);

b) le mouvement d'émancipation se traduit par de nouvelles réglementations (par exemple la politique en matière d'égalité des chances entre les hommes et les femmes);

c) Les divers groupes de la population se sentent plus solidaires.

5) Une autre cause est d'ordre légistique. Une grande partie de la législation est élaborée dans une certaine précipitation, ce qui nuit à sa qualité. De nouvelles normes sont alors nécessaires pour réparer des erreurs ou des oublis.

6) La dernière cause se situe sur le plan du contenu. Le législateur ne se borne plus depuis longtemps à mettre les usages juridiques par écrit en vue de renforcer la sécurité juridique pour le citoyen. Légiférer ne se résume plus à codifier. À présent, la législation est également «modificatrice»: elle s'efforce de changer et d'orienter les conceptions juridiques de la société et à lui imprimer une direction. La loi a désormais essentiellement une fonction instrumentale, une fonction

Indien men deze louter papieren normen niet in rekening brengt, zijn er nu in België naar raming zo'n 40 000 teksten van kracht. Het gros van dit regelbestand trad in werking na 1980. Dit laat vermoeden dat de toename, minstens ten dele, kan worden toegeschreven aan de uitbouw van de gemeenschappen en de gewesten. Dit wijst er meteen ook op dat iedere Belg slechts onderworpen is aan deel van de 40 000 teksten die op het Belgische grondgebied gelden.

Een lid merkt op dat de inventaris van het coördinatiebureau van de Raad van State de basis zou kunnen vormen voor een algehele coördinatie naar Canadees model.

2. Tijdens de hoorzitting van 19 februari 1998 somt de heer Van Damme een aantal oorzaken van de kwantitatieve toename van de wetgeving op:

1) De federalisering bracht een toename van het aantal wetgevers met zich.

2) De uitbouw van de europeesrechtelijke structuren leidt tot een intensifiëring van de interne Belgische regelgeving.

3) Nieuwe ontwikkelingen in het maatschappelijke bestel (bijvoorbeeld op technisch vlak) vergen bijkomende normering; bovendien hebben deze nieuwe ontwikkelingen vaak neveneffecten die eveneens normering behoeven (bijvoorbeeld het milieurecht).

4) Een aantal oorzaken zijn van ideële aard:

a) het denkpatroon van het individu ten aanzien van de overheid is gewijzigd: de overheid wordt meer aangesproken door de burger (bijvoorbeeld op sociaal-economisch vlak);

b) de emancipatiebeweging vertaalt zich in nieuwe regelgeving (bijvoorbeeld het gelijke-kansenbeleid);

c) er bestaat een groter solidariteitsbesef tussen diverse bevolkingsgroepen.

5) Een andere oorzaak is van wetgevingstechnische aard. Veel wetgeving komt tot stand onder grote tijdsdruk, hetgeen de kwaliteit van de wetgeving niet ten goede komt. Nieuwe normen moeten de fouten of vergetelheden wegwerken.

6) Een laatste oorzaak is van materieel-inhoudelijke aard. De wetgever beperkt zich reeds lang niet meer ertoe de geldende rechtsopvattingen te registreren met het oog op de rechtszekerheid van de burger. Wetgeving is niet langer louter codificatie. Wetgeving is nu ook «modificerend»: zij poogt de rechtsopvattingen in de samenleving te veranderen en te sturen. De wet krijgt bij uitstek een instrumentele, beleidsmatige functie, — wat nu echter ook weer niet betekent

politique, ce qui ne signifie pas pour autant que tout changement social soit le résultat d'une intervention du législateur.

3. Au cours de la réunion de la commission du 7 octobre 1998, le professeur Adams a présenté une note sur l'évaluation de la législation dans laquelle il se penche sur les causes de l'inflation législative.

«En ce qui concerne la première évolution: aujourd'hui, la réglementation vise non plus tellement à contester le droit, mais plutôt à le modifier(1). La législation est aujourd'hui considérée surtout comme un instrument permettant d'imprimer une direction et de mettre en oeuvre une politique, comme un moyen de réaliser des changements de société dans les domaines social, économique et culturel. L'industrialisation, la croissance exponentielle de l'État-providence dans le domaine social et les progrès, notamment, scientifiques et techniques contraignent les pouvoirs publics à intervenir, parfois même en agissant au niveau législatif. Ils en sont ainsi venus à interpréter leur mission d'une manière plus active, ce qui s'est traduit par une avalanche de réglementations. L'apparition de législations relatives à l'environnement, au travail informel, à la société multiculturelle, aux nouveaux risques sociaux ou aux développements biotechnologiques en est par exemple la conséquence. Outre la multiplication du nombre de domaines dans lesquels les pouvoirs publics jouent un rôle régulateur en légiférant, on constate également que l'intensité de cette intervention augmente.

La structuration juridique de la société est même en partie la conséquence nécessaire de la conception plus active et directive de la mission des pouvoirs publics, et pas uniquement le fruit de choix idéologiques. Le principe de légalité, considéré comme si important dans les systèmes juridiques occidentaux a, en effet, aussi une influence négative ou restrictive sur les compétences des pouvoirs publics, du fait qu'idéalement, en vertu de ce principe, ils sont censés s'abstenir envers le citoyen de toute intervention qui ne serait pas fondée sur une législation(2). Si donc, notamment sous la pression des événements, les auto-

(1) Koopmans parle en l'espèce du passage de la codification à la modification. Koopmans, T., «De rol van de wetgever», dans *Honderd jaar rechtsleven*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1970, 223. La législation modificatrice tend à modifier la société et à lui imprimer une direction, tandis que la législation codificatrice tend à l'application de normes déjà acceptées et au maintien de l'ordre dans la société. Ces deux catégories ne sont évidemment pas entièrement dissociables. La législation ne peut être classifiée strictement en législation modificatrice (instrumentale) et en législation codificatrice. La plupart des textes législatifs revêtent des aspects tant codificateurs que modificateurs.

(2) La portée positive ou obligatoire de l'idéal d'État de droit implique que le législateur doit veiller à ce que le droit prévale et à ce qu'il puisse être effectivement appliqué.

dat iedere maatschappelijke verandering voortkomt uit een optreden van de wetgever.

3. Tijdens de commissievergadering van 7 oktober 1998 legde professor Adams een nota over de wetsevaluatie neer. Hierin besteedt hij ook aandacht aan de oorzaken van de toegenomen regelgeving.

«Wat de eerste ontwikkeling (de toename van de regulering) betreft: regelgeving is vandaag niet zozeer gericht op rechtsvaststelling maar eerder op verandering(1). Wetgeving wordt vandaag vooral gezien als een instrument van sturing en beleid, als een middel om maatschappelijke veranderingen op sociaal, economisch en cultureel vlak te bewerkstelligen. De industrialisering, de exponentiële groei van de sociale verzorgingsstaat en ontwikkelingen in onder meer wetenschap en technologie «dwingen» de overheid soms zelfs wetgevend in te grijpen. Hieruit volgt een actievere taakopvatting van de overheid, met een stortvloed aan regelgeving tot gevolg. De opkomst van wetgeving met betrekking tot het milieu, informele arbeid, de multiculturele samenleving, nieuwe sociale risico's of biotechnologische ontwikkelingen is daar bijvoorbeeld het gevolg van. Niet enkel het aantal domeinen waarin de overheid via wetgeving regulerend optreedt groeit, ook de intensiteit van de overheidsinterventie neemt toe.

De juridisering van de samenleving is deels zelfs een noodzakelijk gevolg van een actievere en sturende taakopvatting van de overheid, en niet alleen het gevolg van ideologische keuzes. Het in Westerse rechtsstelsels zo belangrijk geachte legaliteitsbeginsel heeft namelijk onder meer een negatieve of beperkende invloed op de bevoegdheden van de overheid, omdat deze zich op basis van dit beginsel idealiter zou moeten onthouden van niet door wetgeving gegarandeerd optreden jegens de burger(2). Als de overheid dus, onder meer door de omstandigheden gedwongen, steeds meer de behoefte voelt om in te grijpen in

(1) Koopmans spreekt in dezen over een ontwikkeling van codificering naar modificering. Koopmans, T., «De rol van de wetgever», in *Honderd jaar rechtsleven*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1970, 223. Modificerende wetgeving is gericht op verandering en sturing van de samenleving, codificerende wetgeving eerder op het handhaven van reeds geaccepteerde normen en het bewaren van orde in de samenleving. Beide categorieën staan natuurlijk niet helemaal los van elkaar. Wetgeving valt niet strikt te scheiden in veranderingsgerichte (instrumentele) c.q. codificerende wetgeving. De meeste wetgeving draagt meestal codificerende en modificerende aspecten in zich.

(2) De positieve of verplichtende strekking van het ideaal van de rechtsstaat houdt in dat de wetgever ervoor moet zorgen dat het recht ook tot gelding komt en effectief kan worden gehandhaafd.

rités éprouvent de plus en plus le besoin d'intervenir dans la société, elles devront le faire par voie de réglementation. Quoi qu'il en soit, l'important pour nous ici est que cette évolution ne manque pas d'influencer également la qualité de la réglementation, comme presque partout dans le monde occidental. Les progrès technologiques et la réalisation de la justice sociale, combinés à la grande qualité de règles détaillées applicables à des groupes et situations spécifiques qui vont de pair, engendrent des complications.»

## CHAPITRE 2

### Les causes des déficiences de la législation

1. Au cours de l'audition du 19 février 1998, M. Van Damme déclare que le gonflement et certaines des lacunes de la législation sont dus à une conception instrumentaliste du droit.

1) La réglementation est souvent trop détaillée. Le législateur cherche à adopter une réglementation aussi ponctuelle que possible, mais, ce faisant, il porte atteinte à la stabilité de la norme. Plus une norme est détaillée, plus vite il faut l'adapter.

2) Le niveau de réglementation s'estompe. Dans bien des cas, une loi règle une matière qui devrait être réglée par un arrêté royal. Les lois doivent principalement créer le cadre normatif général.

3) Une réglementation instrumentale n'est pas axée en premier lieu sur la sécurité juridique du justiciable. Elle vise surtout à l'effectivité et à l'efficacité des interventions de l'autorité. Voici deux exemples à cet égard :

— les lois-programmes contiennent un large amalgame de mesures qui manquent parfois de cohérence. Prendre connaissance de ces mesures relève de l'exploit pour le citoyen moyen et même pour des juristes. Il faudrait éviter autant que possible d'utiliser ce procédé législatif, qui soulève d'ailleurs souvent de sérieux problèmes légistiques;

— parfois, la réglementation vise simplement à régulariser une situation. Elle se contente alors de confirmer une pratique existante ou de remédier aux conséquences, par exemple, de l'anéantissement d'une norme par un arrêt. Lorsqu'elle a, en outre, un caractère rétroactif, elle porte gravement atteinte à la sécurité juridique.

À la lumière de ces réflexions, il apparaît clairement qu'une loi qui respecte les critères de technique législative les plus sévères, n'est pas pour autant une bonne loi. Le respect des critères de forme ne garantit pas l'effectivité ou l'efficacité de la loi. Avant de couler une loi dans le moule légistique conventionnel,

de samenleving, zal dat al snel door middel van regelgeving plaatsvinden. Hoe dan ook, voor ons is hier van belang dat deze ontwikkeling ook gevolgen heeft, zoals vrijwel overal in de westerse wereld, voor de kwaliteit van regelgeving. Technologische ontwikkelingen en het verwezenlijken van sociale rechtvaardigheid, en de grote hoeveelheid aan gedetailleerde regelingen gericht op specifieke groeperingen en situaties die daarmee gepaard gaat, geven aanleiding tot complicaties.»

## HOOFDSTUK 2

### De oorzaken van de gebrekkige wetgeving

1. Tijdens de hoorzitting van 19 februari 1998 verklaart de heer Van Damme dat niet alleen de toename van de wetgeving, maar ook een aantal tekortkomingen ervan hun oorzaak vinden in de instrumentele rechtsopvatting.

1) Vaak is de regelgeving te gedetailleerd. De normgever streeft naar een zo punctueel mogelijke regeling, hetgeen de stabiliteit van de norm evenwel aantast. Hoe gedetailleerder een norm is, hoe sneller hij moet worden aangepast.

2) Het niveau van de regelgeving vervaagt. Niet zelden regelt de wet een aangelegenheid die thuishoort in een koninklijk besluit. De wet hoort voornamelijk het meer algemene normeringskader te scheppen.

3) Instrumentele regelgeving is minder gericht op de rechtszekerheid van de bestemming ervan. Zij beoogt vooral de effectiviteit en de efficiëntie van het overheidsoptreden. Twee voorbeelden kunnen dit illustreren :

— programmawetten bevatten een ruim amalgaam aan maatregelen waarvan de samenhang soms ver te zoeken is. De kennisneming van deze maatregelen vergt van de gewone burger en zelfs van juristen een waar huzarenstukje. Dit wetgevingsprocédé zou zoveel mogelijk moeten worden vermeden. Vaak leidt het overigens tot grote wetgevingstechnische moeilijkheden;

— regelgeving heeft soms een louter regulariserend karakter. De wet bevestigt dan alleen een bestaande praktijk of sleutelt aan de gevolgen van een arrest dat een norm vernietigde. Wanneer deze regelgeving bovendien een terugwerkend karakter heeft, komt de rechtszekerheid ernstig in het gedrang.

Uit deze bedenkingen blijkt dat de wet die beantwoordt aan de strengste wetgevingstechnische criteria, daardoor nog niet noodzakelijk een goede wet is. Een degelijke vormgeving waarborgt immers niet dat de wet ook effectief of efficiënt zal zijn. Alvorens de wet in de geijkte legistische vorm wordt gegoten, moet

il faut vérifier si elle répond à certains principes de réglementation raisonnable. La proposition de loi de M. Vandenberghe et consorts contient une bonne énumération des principes en question.

Il y a lieu, en outre, de vérifier, après l'entrée en vigueur d'une loi, si elle permet vraiment d'atteindre les objectifs fixés. Le caractère instrumental prononcé de la législation moderne rend une telle évaluation *a posteriori* encore plus nécessaire. Le projet de loi instituant une procédure d'évaluation législative est un premier pas dans cette direction.

2. Dans sa note, le professeur Adams a analysé lui aussi les causes des déficiences de la réglementation :

«(...) le besoin d'un droit à finalité politique conduit à des enchaînements de règles complexes. Ces interventions de régulation intensive ont ouvert la voie à une loi qui évolue en permanence et a perdu sa stabilité, au détriment éventuel de la qualité et de la lisibilité du droit, de la technique et de la systématique législatives, avec tous les dangers d'incohérence, d'incertitude et de contradictions que cela entraîne, risquant ainsi de mettre en péril l'universalité de la règle de droit, le principe d'égalité et la sécurité juridique(1). Ce sont là des problèmes liés à l'État de droit. Pareils développements se produisent d'ailleurs aussi aux niveaux européen et international.

C'est d'ailleurs de plus en plus le pouvoir exécutif qui fixe les règles, ce qui peut engendrer d'autres problèmes encore, liés à la dispersion géographique des activités législatives (manque de cohérence). Un large glissement du pouvoir législatif s'est en fait opéré du Parlement vers le gouvernement, ce dernier étant, il faut bien le reconnaître, organisé de manière beaucoup plus souple et donc beaucoup plus à même de s'adapter dans l'espace et dans le temps aux intérêts et aux besoins nouveaux. Ce décalage s'opère par exemple explicitement, tant au niveau fédéral qu'au niveau des communautés et des régions(2), sous des formes diverses allant du transfert du pouvoir d'édic-

worden nagegaan of de wet tegemoet komt aan bepaalde beginselen van behoorlijke regelgeving. Het voorstel van de heer Vandenberghe c.s. biedt een goede opsomming van deze beginselen.

Bovendien moet na de inwerkingtreding van de wet worden nagegaan of de wet de doelstellingen wel bereikt. De evaluatie *a posteriori* dringt zich des te meer op gelet op het uitgesproken instrumentele karakter van de moderne wetgeving. Het wetsontwerp tot instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving vormt daartoe een aanzet.

2. Ook professor Adams analyseert in zijn nota de oorzaken van de gebrekkige regelgeving :

«(...) de behoefte aan beleidsmatig recht leidt tot gecompliceerde regelketens. Door het intensieve regulerend optreden van de overheid, is er plaats gemaakt voor een wet die in voortdurende evolutie is en haar stabiliteit verloren heeft. Dit alles kan ten koste gaan van kwaliteit en kenbaarheid van het recht, van wetstechniek en wetssystematiek, met de gevaren van incoherentie, onzeker- en tegenstrijdigheden tot gevolg. Daardoor dreigen de algemeenheid van de rechtsregel, het gelijkheidsbeginsel en de rechtszekerheid te worden aangetast(1). Dit zijn problemen van rechtsstatelijke aard. Deze ontwikkelingen doen zich overigens ook voor op Europees en internationaal vlak.

Meer en meer is het trouwens de executieve die de regels stelt, hetgeen weer tot problemen kan leiden omwille van het feit dat de «lokaties» waar wetgevende activiteiten plaatsvinden zo divers zijn (met name weinig op elkaar afgestemd). De wetgevende macht is feitelijk in belangrijke mate verschoven van Parlement naar regering, welke laatste, het moet worden gezegd, veel soepeler is georganiseerd en bijgevolg beter naar tijd en plaats kan inspelen op nieuwe belangen en behoeften. Dit proces vindt bijvoorbeeld expliciet plaats, zowel op federaal niveau als op het niveau van de gemeenschappen en gewesten(2), door het overdragen van de bevoegd-

(1) Alen, A., «Scheiding of samenwerking der machten?», *Academiae Analecta. Mededelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten. Klasse der letteren*, 1990, pp. 54-55.

(2) Gijssels a chiffré partiellement ce constat pour la période allant de 1976 à 1987 en se basant sur le *Moniteur belge*: 1 524 lois au sens formel du mot (6,8 %); 15 549 arrêtés royaux (69,4 %); 5 315 arrêtés ministériels (23,7 %). Gijssels, J., «De scheiding der machten», *TBP*, 1989, p. 576. Un échantillon plus récent prélevé par Gijssels dans neuf numéros du *Moniteur belge* de 1990 (du 1<sup>er</sup> au 13 décembre) a donné le résultat suivant: une loi normative, une loi portant assentiment à une convention, un décret, 53 arrêtés réglementaires, 20 arrêtés ministériels réglementaires et 46 arrêtés réglementaires du pouvoir exécutif. En pourcentage: le rapport entre les lois et les décrets d'une part et les règlements d'autre part est de 3,25 % contre 96,74 %. Gijssels, J., *Recht, ruim bekeken*, Anvers, Kluwer, 1991, 28 note 37.

(1) Alen, A., «Scheiding of samenwerking der machten?», *Academiae Analecta. Mededelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten. Klasse der letteren*, 1990, blz. 54-55.

(2) Gijssels heeft deze constatering voor de periode tussen 1976 en 1987 aan de hand van het *Belgisch Staatsblad* ten dele in cijfers omgezet: 1 524 wetten in de formele zin van het woord (6,8 %); 15 549 koninklijke besluiten (69,4 %); 5 315 ministeriële besluiten (23,7 %). Gijssels, J., «De scheiding der machten», *TBP*, 1989, blz. 576. Een recentere steekproef door Gijssels uit negen afleveringen van het *Belgisch Staatsblad* van 1990 (van 1 tot 13 december) leidde tot het volgende resultaat: één normatieve wet; één wet waarbij een verdrag werd goedgekeurd, één decreet, 53 verordenende koninklijke besluiten, 20 verordenende ministeriële besluiten en 46 verordenende besluiten van de uitvoerende macht. Procentueel geeft dat het volgende beeld: verhouding wetten en decreten tegenover verordeningen, 3,25 %-96,74 %. Gijssels, J., *Recht, ruim bekeken*, Antwerpen, Kluwer, 1991, 28 noot 37.

ter des législations matérielles de mise en œuvre — en vertu de lois-cadres, de lois d'habilitation, de lois de pouvoirs spéciaux — jusqu'à l'attribution individuelle de pouvoirs normatifs à certains ministres. D'autres techniques sont utilisées implicitement: normes vagues et imprécises, attribution du pouvoir de prendre des décisions individuelles ou concrètes, etc. Une telle évolution n'est d'ailleurs pas forcément un mal. La structuration juridique croissante de la société est en effet telle que le Parlement ne possède souvent pas le savoir-faire spécifique nécessaire dans les nombreuses matières souvent techniques du droit à finalité politique. Aussi n'y a-t-il pas lieu de présumer qu'une législation générée par le Parlement serait de meilleure qualité que celle émanant du pouvoir exécutif. De plus, les parlementaires n'ont souvent pas la possibilité matérielle d'arrêter eux-mêmes toutes les règles. À cet égard, la complexité de la société débouche inévitablement sur un certain effacement du législateur parlementaire (législateur au sens formel du mot). Dans cette optique, le plaidoyer visant à restaurer «le primat de la politique» (comme cela s'est fait par exemple aux Pays-Bas) a peu de chances d'aboutir, car dépourvu de réalisme(1).»

Un membre ajoute que la réglementation est influencée aussi par les mœurs politiques. Il arrive souvent que des politiques ou des groupes de pression s'arrangent pour que la loi tienne compte de toutes les hypothèses possibles et imaginables. Il s'ensuit qu'elle finit par être bourrée de garanties et de dérogations et par présenter un caractère trop complexe et trop détaillé.

(1) Cela ne veut d'ailleurs pas dire que ce déclin du «primat de la politique» n'entraîne aucun problème. Le grand problème reste en effet l'absence fréquente de garanties politiques lors de l'élaboration de textes législatifs au niveau de l'exécutif. Dans cette optique, il est donc sans doute sage de développer le rôle de contrôle exercé par le Parlement. Pour deux propositions, voir: Adams, M., «Wetgeving en beleid. Pleidooi voor een heroverweging van de rol van het Parlement in het wetgevingsproces en een systeem van wetsevaluatie», dans *Wetgeving in theorie en praktijk*, Anvers, Maklu, 1994, pp. 65-67 en Adams, M., «De nieuwe Belgische Senaat en het wetgevingsproces: kamer van reflectie of doublure? Enkele beschouwingen in het licht van de Nederlandse situatie», *Regelmaat. Tijdschrift voor Wetgevingsvraagstukken*, 1996, pp. 230-237. Une autre option serait de renforcer ou de développer le rôle du juge. Voir, à ce propos, Adams, M., «A government of laws, not of men? Over recht, macht en de democratische legitimiteit van rechtsvorming door de rechter in de context van vage en onbepaalde normen», dans *Vage normen in het recht*. À paraître. Texte disponible sur demande.

heid tot het maken van nadere (materiële) wetgeving — door middel van kaderwetgeving, opdrachtwetgeving, volmachtwetgeving — tot aan de toekenning van normatieve bevoegdheden in hoofde van individuele ministers toe. Impliciet worden andere technieken gebruikt: vage en onbepaalde normen, attributie van de bevoegdheid tot het nemen van individuele, concrete beslissingen enz. Een dergelijke ontwikkeling is trouwens niet noodzakelijk een probleem. Door de juridisering van de samenleving ontbreekt het immers in het parlement vaak aan de specifieke deskundigheid aangaande de vele vaak technische materies van beleidsmatig recht. Er is om die reden dan ook weinig reden om aan te nemen dat wetgeving afkomstig van het parlement van een betere kwaliteit zou zijn dan wetgeving afkomstig van de uitvoerende macht. Bovendien ontbreekt het de parlementsleden vaak aan de fysieke mogelijkheden om alle regelgeving zelf vast te stellen. De complexiteit van de samenleving heeft wat dat betreft onvermijdelijk de terugtred van de parlementaire wetgever (de wetgever in de formele zin van het woord) tot gevolg. Vanuit deze optiek heeft een pleidooi om «het primaat van de politiek» te herstellen (zoals in Nederland bijvoorbeeld is gebeurd) weinig slaagkans, want gespeend van realiteitszin. (1)»

Een lid voegt eraan toe dat de regelgeving ook de stempel draagt van de politieke zeden. Politici en belangengroepen sturen er vaak op aan in een wet alle denkbare hypothesen te ondervangen. Dat brengt met zich dat de wet wordt volgestouwd met waarborgen en uitzonderingen. Het hoeft geen betoog dat zulks leidt tot een ingewikkelde en gedetailleerde wet.

(1) Waarmee overigens niet is gezegd dat deze teloorgang van het «primaat van de politiek» probleemloos is. Het grote probleem blijft, namelijk dat het bij de totstandkoming van wetgeving op het niveau van de executieve vaak aan politieke waarborgen ontbreekt. Wellicht is het vanuit die optiek dan ook verstandig om de controlerende rol van het parlement meer uit te bouwen. Voor twee voorstellen: Adams, M., «Wetgeving en beleid. Pleidooi voor een heroverweging van de rol van het Parlement in het wetgevingsproces en een systeem van wetsevaluatie», in *Wetgeving in theorie en praktijk*, Antwerpen, Maklu, 1994, blz. 65-67 en Adams, M., «De nieuwe Belgische Senaat en het wetgevingsproces: kamer van reflectie of doublure? Enkele beschouwingen in het licht van de Nederlandse situatie», *Regelmaat. Tijdschrift voor Wetgevingsvraagstukken*, 1996, blz. 230-237. Een andere optie zou zijn de rol van de rechter te versterken of uit te bouwen. Zie hierover Adams, M., «A government of laws, not of men? Over recht, macht en de democratische legitimiteit van rechtsvorming door de rechter in de context van vage en onbepaalde normen», in *Vage normen in het recht*. Nog te verschijnen. Tekst op aanvraag te verkrijgen.

## CHAPITRE 3

## Les initiatives du gouvernement

§ 1<sup>er</sup>. Décision du Conseil des ministres du 18 juillet 1997

1. Le 18 juillet 1997, le Conseil des ministres a approuvé une série de mesures concernant l'évaluation des lois. Le Conseil des ministres a considéré qu'une évaluation régulière et institutionnalisée de la loi était nécessaire pour garantir la qualité de la réglementation. Le Conseil a fait, à cet égard, une distinction entre l'évaluation *ex ante* (ou *a priori*) et l'évaluation *ex post* (ou *a posteriori*).

En ce qui concerne l'évaluation *ex ante*, le Conseil des ministres a marqué son accord sur la création d'un comité de rédaction et d'une commission en vue d'adapter et d'étendre le «Traité de légistique formelle». Dans ce «Traité», un certain nombre de règles et de formules sont élaborées en vue d'apporter une plus grande uniformité et une meilleure cohérence au niveau de la technique législative.

En ce qui concerne l'évaluation *ex post*, le Conseil des ministres a marqué son accord sur l'avant-projet de loi instituant une procédure d'évaluation de la législation.

Le Conseil des ministres a encore marqué son accord sur deux avant-projets de loi dans le cadre de l'évaluation législative *a posteriori*. Ils visent à abroger des dispositions légales désuètes.

Il s'agit tout d'abord de l'avant-projet de loi abrogeant certaines dispositions de la loi du 24 juillet 1923 sur la protection des pigeons militaires et la répression de l'emploi des pigeons pour l'espionnage. Les dispositions relatives, entre autres, au recensement de colombiers de pigeons voyageurs par l'autorité militaire ne sont plus appliquées depuis longtemps et doivent dès lors être abrogées.

L'autre avant-projet de loi concerne la suppression de la commission de recours relative à la délivrance des passeports. La loi de 1974 relative à la délivrance des passeports a créé une commission chargée d'examiner les recours introduits contre les décisions du ministre des Affaires étrangères visant à retirer un passeport ou à en limiter la validité dans le temps et l'espace. Cette commission n'a jamais été installée. Il convient donc d'abroger les articles y afférents.

2. Les mesures concernant l'évaluation *ex ante* ont abouti à un double résultat: la rédaction d'un questionnaire (voir ci-dessous, § 2) et la publication d'une circulaire relative à la technique législative (*cf.* ci-dessous, § 3).

## HOOFDSTUK 3

## De initiatieven van de regering

## § 1. Beslissing van de Ministerraad van 18 juli 1997

1. Op 18 juli 1997 keurde de Ministerraad een aantal maatregelen goed in verband met de evaluatie van wetten. De Ministerraad overwoog dat een regelmatige en geïnstitutionaliseerde wetsevaluatie aangewezen is om de kwaliteit van de regelgeving te waarborgen. Ter zake maakte de raad een onderscheid tussen de evaluatie *ex ante* (of *a priori*) en de evaluatie *ex post* (of *a posteriori*).

Wat de evaluatie *ex ante* betreft, verleende de Ministerraad zijn goedkeuring aan de oprichting van een redactiecomité en een commissie met het oog op een aanpassing en een uitbreiding van de «Handleiding bij de wetgevingstechniek». In deze «Handleiding» worden een aantal regels en formules uitgewerkt die meer eenheid en meer samenhang kunnen brengen op het gebied van de wetgevingstechniek.

Wat de evaluatie *ex post* betreft, keurde de Ministerraad het voorontwerp van wet goed houdende de instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving.

Terzelfdertijd verleende de Ministerraad zijn goedkeuring aan twee voorontwerpen van wet die passen in het kader van de wetsevaluatie *ex post*. Het gaat om de opheffing van verouderde wetsbepalingen.

Het betrof vooreerst het voorontwerp van wet tot opheffing van sommige bepalingen van de wet van 24 juli 1923 ter bescherming van de militaire duiven en ter beteugeling van het aanwenden van duiven voor bespieding. De bepalingen betreffende, onder meer, de telling van de reisduivenhokken door de militaire overheid zijn sedert lang in onbruik geraakt en dienen bijgevolg te worden opgeheven.

Het andere voorontwerp van wet had betrekking op de afschaffing van de commissie van beroep inzake de afgifte van paspoorten. De wet op de afgifte van paspoorten van 1974 richtte een commissie op die bevoegd was voor de beroepen tegen de beslissing van de minister van Buitenlandse Zaken met betrekking tot de intrekking van een paspoort of de beperking in tijd en ruimte van de geldigheid ervan. Deze commissie werd nooit geïnstalleerd. Het past dan ook de betrokken artikelen op te heffen.

2. De maatregelen betreffende de evaluatie *ex ante* leidden tot een tweevoudig resultaat: de redactie van een vragenlijst (zie *infra*, § 2) en de bekendmaking van een circulaire inzake wetgevingstechniek (zie *infra*, § 3).



## § 2. La rédaction d'un questionnaire

### A. Le questionnaire

Le 19 février 1998, la commission a procédé à l'audition de M. Van Damme, président de la commission chargée de formuler des observations sur le projet de traité de légistique formelle, et de plusieurs membres du comité de rédaction.

À cette occasion, il y a eu un échange de vues sur l'intention du gouvernement de soumettre les avant-projets de loi ainsi que les projets d'arrêtés royaux et ministériels à un questionnaire.

Le Comité de rédaction s'est inspiré des modèles néerlandais et allemands. Le législateur néerlandais dispose des «Règles de légistique» (*Aanwijzingen voor regelgeving*): il s'agit en partie de règles de légistique formelles et en partie de directives pour l'emploi de la réglementation.

En République fédérale d'Allemagne, le Conseil des ministres a approuvé, en 1984, un règlement d'ordre intérieur comportant un questionnaire. La mesure envisagée doit répondre à un certain nombre de critères: nécessité, efficacité et clarté. Le questionnaire comporte dix questions. Le ministère de l'Intérieur examine les réponses quant au fond, tandis que le ministère de la Justice se penche sur la qualité juridico-technique du texte.

Le Comité de rédaction a suivi principalement le modèle allemand et élaboré un questionnaire à l'exemple de celui-ci. En le complétant, l'autorité qui envisage de légiférer est invitée à se poser certaines questions: une nouvelle norme est-elle bien nécessaire, n'y a-t-il aucune alternative, n'est-il pas préférable qu'une autre autorité intervienne, est-ce le moment d'agir, la règle envisagée est-elle compréhensible et praticable, etc. ?

Le contrôle administratif et budgétaire existant, que règle l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, pourrait être complété par ce questionnaire. Il faudrait obligatoirement y répondre avant de soumettre la mesure envisagée au Conseil des ministres.

Ce questionnaire introduit une phase de réflexion privilégiée dans la procédure d'élaboration de la réglementation. Le but final du questionnaire est de simplifier les règles de droit et d'éviter l'excès de réglementation.

## § 2. De redactie van een vragenlijst

### A. De vragenlijst

Op 19 februari 1998 hield de commissie een hoorzitting met de heer Van Damme, voorzitter van de commissie belast met het formuleren van opmerkingen bij het ontwerp van handleiding bij de formele wetgevingstechniek, en een aantal leden van het redactiecomité.

Hierbij werd van gedachten gewisseld over het voornemen van de regering om de voorontwerpen van wet en de ontwerpen van koninklijke en ministeriële besluiten aan een vragenlijst te onderwerpen.

Het Redactiecomité heeft inspiratie geput uit het Nederlandse en het Duitse model. De Nederlandse wetgever werkt met de zogenaamde «Aanwijzingen voor regelgeving»: dit zijn deels regels van formeel-legistieke aard, deels aanwijzingen voor het gebruik van regelgeving.

In de Duitse Bondsrepubliek keurde de minister-raad in 1984 een huishoudelijk reglement goed waarin een vragenlijst is opgenomen. De voorgenomen maatregel wordt getoetst aan een aantal criteria: noodzakelijkheid, efficiëntie en duidelijkheid. De vragenlijst bevat 10 vragen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken onderwerpt de antwoorden aan een inhoudelijk onderzoek, terwijl het ministerie van Justitie de juridisch-technische kwaliteit van de tekst onderzoekt.

Het Redactiecomité volgde voornamelijk het Duitse model. Naar dit voorbeeld stelde het Redactiecomité een vragenlijst op. Door die lijst in te vullen wordt de overheid die een normerend optreden plant, uitgenodigd zich te bezinnen over een aantal vragen: is er wel nood aan een nieuwe norm, zijn er geen alternatieven voorhanden, is het niet aangewezen dat een andere overheid optreedt, moet er nu worden opgetreden, is de voorgenomen regel wel begrijpelijk en uitvoerbaar, enz.

De bestaande administratieve en begrotingscontrole, geregeld in het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, zou met deze vragenlijst kunnen worden uitgebreid. De vragenlijst moet worden beantwoord vooraleer de voorgenomen maatregel aan de ministerraad wordt voorgelegd.

Met deze vragenlijst wordt een uitgebreide reflectiefase ingebouwd bij het uitwerken van regelgeving. Het uiteindelijke doel van de vragenlijst bestaat erin de rechtsregels te vereenvoudigen en overreglementering te vermijden.

**B. Le questionnaire et les principes généraux d'une bonne réglementation.**

1. Plusieurs commissaires ont apprécié à sa juste valeur l'intérêt manifesté par le gouvernement pour la qualité de la réglementation. Ce serait une bonne chose que le pouvoir exécutif soumette la législation qu'il élabore à un contrôle interne.

2. Un membre fait remarquer qu'il faut se garder de confondre ce contrôle interne avec l'avis de la section de législation du Conseil d'État. Ce dernier a une portée plus générale dans le cadre de la genèse de la loi, tandis que le questionnaire ne peut qu'être limité à l'usage interne du pouvoir exécutif.

Le questionnaire tel qu'il a été établi contient des directives générales destinées à promouvoir une réglementation de qualité. Il existe cependant une tendance dans la doctrine et la jurisprudence à confronter les lois aux principes généraux d'une bonne réglementation. On peut dès à présent exercer un contrôle indirect limité, notamment par le biais de certaines conventions internationales. Dans certaines matières, la CEDH permet d'examiner une loi à la lumière de certains principes de bonne réglementation. Le Traité d'Amsterdam contient lui aussi un principe de bonne réglementation dans la mesure où il énonce le principe de subsidiarité.

Le questionnaire est-il l'endroit indiqué pour formuler les principes de bonne réglementation? La tâche de formuler pareils principes peut-elle être confiée au seul pouvoir exécutif? En cas de litige devant une juridiction, on pourrait soutenir que les directives telles qu'elles figurent dans le questionnaire sont le résultat de principes généraux non écrits de bonne réglementation. Un juge pourrait en tirer argument, lors de l'examen d'une loi, pour conclure à l'illegalité, voire à l'inapplicabilité de cette loi. Le législateur pourrait ainsi être rendu responsable d'une loi laissant à désirer. Plusieurs juristes éminents, dont le professeur Storme, plaident pour que le pouvoir judiciaire détermine la responsabilité du législateur relative au caractère déficient des normes en fonction des principes non écrits de bonne réglementation. Il se pourrait qu'un juge soit tenté de distiller des principes de bonne réglementation dans l'ensemble des textes réglementaires. Ce risque augmente dès lors que l'on inscrit ces principes dans un nombre croissant de textes réglementaires. Or, il serait regrettable que la décision politique soit laissée à un organe public non responsable devant le citoyen.

Le législateur peut-il admettre l'existence de principes généraux non écrits de bonne réglementation? N'appartient-il pas exclusivement au législateur de

**B. De vragenlijst en de algemene beginselen van behoorlijke regelgeving**

1. Verscheidene commissieleden spraken hun waardering uit voor de belangstelling van de regering voor de kwaliteit van de regelgeving. Het zou een goede zaak zijn mocht de uitvoerende macht de door haar ontworpen regelgeving onderwerpen aan een interne toetsing.

2. Een lid merkt op dat men die interne toetsing niet mag verwarren met het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Dat advies heeft een algemenere draagwijdte in de totstandkoming van de wet, terwijl de vragenlijst alleen voor intern gebruik binnen de uitvoerende macht dienstig kan zijn.

De ontworpen vragenlijst bevat algemene richtlijnen om te komen tot een behoorlijke regelgeving. Er bestaat evenwel een tendens in de rechtsleer en de rechtspraak om de wetten te toetsen aan de algemene beginselen van behoorlijke regelgeving. Nu reeds kan men een beperkte onrechtstreekse toetsing doorvoeren, met name via bepaalde internationale verdragen. In bepaalde materies kan een wet via het EVRM worden getoetst aan sommige beginselen van behoorlijke regelgeving. Ook het Verdrag van Amsterdam bevat een beginsel van goede regelgeving in de mate dat het uitdrukking geeft aan het subsidiariteitsbeginsel.

Is de vragenlijst wel de geschikte plaats om de beginselen van behoorlijke regelgeving te formuleren? Kan dit exclusief aan de uitvoerende macht worden toevertrouwd? Men zou in een geschil voor de rechter kunnen voorhouden dat de richtlijnen zoals zij in de vragenlijst zijn opgenomen, de weerslag zijn van ongeschreven algemene beginselen van behoorlijke regelgeving. Een rechter zou zich hierop kunnen steunen om een wet te toetsen en te besluiten tot het onrechtmatige karakter of zelfs de niet-toepasbaarheid van de wet. Zo zou de wetgever aansprakelijk kunnen worden gesteld voor een gebrekkige wet. Meerdere rechtsgeleerden — onder meer professor Storme — pleiten ervoor dat de rechterlijke macht de aansprakelijkheid van de wetgever voor gebrekkige normering zou afwegen aan de hand van de ongeschreven beginselen van behoorlijke regelgeving. Een rechter zou wel eens in de verleiding kunnen komen om uit het geheel van de regelgeving een aantal beginselen van goede regelgeving te distilleren. Dit is des te waarschijnlijker naarmate die beginselen in steeds meer reglementaire teksten worden neergeschreven. Het ware echter alvast te betreuren indien de politieke besluitvorming zou verschuiven naar een overheidsorgaan dat geen verantwoording aan de burger verschuldigd is.

Kan de wetgever aanvaarden dat er ongeschreven algemene beginselen van behoorlijke regelgeving bestaan? Komt het niet exclusief aan de wetgever toe om

formuler les principes généraux de bonne réglementation? Dans la négative, on risque d'apporter de l'eau au moulin des tenants de l'idée qu'il existe des principes non écrits de bonne réglementation.

Un autre membre dit partager cette préoccupation. Il est en effet inquiétant que l'on puisse passer outre à la volonté du législateur au motif qu'elle serait contraire à des principes généraux qui, de par leur nature et leur formulation, auraient un contenu imprécis pouvant donner lieu à des interprétations divergentes. S'il faut définir les principes généraux de bonne législation, il semble judicieux de le faire dans la Constitution plutôt que dans une loi.

3. Les représentants du Comité de rédaction et la commission répliquent que l'arrêté royal dans lequel le questionnaire est inséré, mentionnera expressément que le fait de répondre aux questions posées ne constitue pas une formalité substantielle ni une formalité prescrite à peine de nullité. La section d'administration du Conseil d'État ne pourra dès lors pas annuler un arrêté pour le seul motif que l'on a omis de répondre correctement au questionnaire.

Un juge ne pourra pas non plus faire référence au questionnaire pour constater la défectuosité d'une loi. D'autre part, l'on ne peut pas garantir qu'un juge ne s'inspirera pas du questionnaire pour confirmer l'existence de principes non écrits de bonne réglementation.

4. Un membre souligne l'importance de l'instauration d'un équivalent des «*Aanwijzingen voor de Regelgeving*» (Règles de légistique néerlandaises). Une fois que pareilles règles seraient entrées en vigueur en Belgique, une des premières tâches du service d'évaluation de la législation à créer au sein du Sénat consisterait à examiner les projets de loi à la lumière de celles-ci. Ces règles de légistique joueront un rôle central dans l'évaluation de la législation. De plus, elles pourraient permettre d'améliorer la relation entre le gouvernement et le parlement. Leur respect scrupuleux permettrait sans doute au parlement d'approuver plus rapidement les mesures envisagées qui lui seraient soumises.

### § 3. La circulaire concernant la légistique formelle

Le «*Traité de légistique formelle*» a été publié en 1982 à l'initiative des services du premier ministre. Il s'est avéré qu'il y avait lieu de le mettre à jour pour tenir compte des nombreux développements nouveaux et, en particulier, des réformes institutionnelles.

Les services du Conseil d'État — et non pas le Comité de rédaction — ont donc élaboré un nouveau texte où figurent en ordre principal les règles de légistique formelle ou, plus précisément, des recomman-

de algemene beginselen van behoorlijke regelgeving uit te drukken? Anders dreigt men voedsel te geven aan de idee dat er ongeschreven beginselen van behoorlijke regelgeving bestaan.

Een ander lid deelt deze bekommernis. Het is inderdaad onrustwekkend dat de wilsuitdrukking van de wetgever terzijde kan worden geschoven omdat zij strijdig zou zijn met algemene beginselen die, door hun aard en formulering, een vlottende en voor interpretatie vatbare begripsinhoud hebben. Indien de algemene beginselen van behoorlijke wetgeving moeten worden verwoord, lijkt echter niet zozeer de wet dan wel de Grondwet daartoe de geëigende plaats.

3. Hierop wordt door de vertegenwoordigers van het Redactiecomité en de commissie gerepliceerd dat het koninklijk besluit waarin de vragenlijst wordt opgenomen, uitdrukkelijk zal vermelden dat de invulling van de vragenlijst geen substantiële of op straf van nietigheid voorgeschreven vorm uitmaakt. De afdeling administratie van de Raad van State zal een besluit bijgevolg niet kunnen vernietigen om de enkele reden dat werd verzuimd de vragenlijst naar behoren in te vullen.

Ook een rechter zal de vragenlijst niet kunnen aangrijpen om de gebrekkigheid van een wet vast te stellen. Anderzijds kan men niet waarborgen dat een rechter zich niet op de vragenlijst zal inspireren om het bestaan van ongeschreven beginselen van behoorlijke regelgeving te bevestigen.

4. Een lid wijst op het belang van de invoering van een equivalent van de Nederlandse «*Aanwijzingen voor de Regelgeving*». Eens dit in België in voege is, zal één van de eerste taken van de op te richten Dienst Wetsevaluatie van de Senaat erin bestaan de wetsontwerpen te toetsen aan die aanwijzingen. Zij zullen in de wetsevaluatie een centrale plaats innemen. Bovendien kan het de verstandhouding tussen de regering en het parlement ten goede komen. Indien de aanwijzingen terdege worden nageleefd, kan het parlement wellicht vlugger instemmen met de voorgenomen maatregel.

### § 3. De circulaire inzake wetgevingstechniek

In 1982 verscheen, op initiatief van de diensten van de eerste minister, de «*Handleiding bij de wetgevingstechniek*». Door talrijke nieuwe ontwikkelingen — in het bijzonder de institutionele hervormingen — was de handleiding aan bijwerking toe.

De diensten van de Raad van State — en niet het Redactiecomité — werkten een nieuwe tekst uit. Deze tekst bevat vooreerst de regels van de formele wetgevingstechniek. Dit zijn aanbevelingen voor het opstel-

dations concernant l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. Il y est également question de plusieurs problèmes auxquels la section de législation du Conseil d'État est confrontée de manière récurrente.

Ce texte est destiné à toutes les administrations de l'État fédéral, des communautés et des régions.

Il a été publié sous la forme d'une circulaire intitulée «*Légistique formelle — Recommandations et formules*» et il est consultable depuis le mois de décembre 1998 sur le site Internet du Conseil d'État (<http://www.raadvst-consetat.be>).

## CHAPITRE 4

### Le rôle du Sénat

#### § 1<sup>er</sup>. *La relation avec le Conseil d'État*

##### A. *L'évaluation législative a des aspects politiques*

L'auteur principal de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation estime que l'évaluation de la loi incombe à une assemblée législative. L'évaluation législative telle que l'esquisse la proposition a en effet une dimension technico-juridique et une dimension politique. Le Conseil d'État ne peut confronter la législation à tous les principes que postule la proposition. Il n'appartient pas au Conseil d'État d'examiner l'applicabilité, la proportionnalité de l'incidence et des objectifs ni l'effet social de la loi.

Lors de l'évaluation, il convient de prendre une série d'options politiques. Supposons que l'on veuille évaluer la structure de la sécurité sociale. C'est là une matière morcelée par excellence. Dans quelle mesure ces dispositions multiples et passablement incohérentes ont-elles prise sur la réalité? La législation sur la sécurité sociale touche-t-elle par exemple les familles à problèmes des grandes agglomérations? Dans quelle mesure les objectifs politiques de cette législation sont-ils effectivement atteints? Il s'agit d'une évaluation qui dépasse le niveau purement technico-juridique. C'est la raison pour laquelle l'évaluation proprement dite doit être faite par un organe politique.

##### B. *Une double évaluation juridique ne saurait nuire*

L'auteur principal de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation déclare que la section de législation du Conseil d'État donne un avis qui est purement technico-juridique et linguistique. La cellule d'évaluation de la législation soumettra les textes à une évaluation beaucoup plus large.

len van wet- en verordeningsteksten. Voorts gaat de tekst ook in op een aantal vaak voorkomende vraagstukken waarmee de afdeling wetgeving van de Raad van State wordt geconfronteerd.

De tekst is bestemd voor alle betrokken besturen van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

De tekst verscheen in de vorm van een circulaire onder het opschrift «*Wetgevingstechniek — Aanbevelingen en formules*», en kan sedert december 1998 worden geraadpleegd op de Internetsite van de Raad van State (<http://www.raadvst-consetat.be>).

## HOOFDSTUK 4

### De rol van de Senaat

#### § 1. *De verhouding met de Raad van State*

##### A. *Wetsevaluatie heeft politieke aspecten*

De hoofdindieners van het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat is van oordeel dat de wetsevaluatie thuishoort in een wetgevende vergadering. De wetgevingsevaluatie die in het voorstel wordt geschetst, heeft immers een juridisch-technische én een politieke dimensie. De Raad van State kan de wetgeving niet toetsen aan alle beginselen die het voorstel vooropstelt. Het behoort niet aan de Raad van State om de handhaafbaarheid, de proportionaliteit van impact en doelstellingen of de sociale werking van de wet na te gaan.

Bij de evaluatie moeten een aantal politieke opties worden genomen. Veronderstel dat men de opbouw van de sociale zekerheid wenst te evalueren. Dit is een bij uitstek verbrokkelde materie. In welke mate hebben die talrijke, vrij onafhankelijke bepalingen greep op de werkelijkheid? Bereikt de wetgeving op de sociale zekerheid bijvoorbeeld de probleemgezinnen in de grootsteden? In welke mate worden de politieke doelstellingen van die wetgeving in feite bereikt? Dat is een evaluatie die het louter technisch-juridische overstijgt. Daarom moet de eigenlijke evaluatie worden verricht door een politiek orgaan.

##### B. *Een dubbele juridische evaluatie schaadt niet*

De hoofdindieners van het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat is van oordeel dat de afdeling wetgeving van de Raad van State een louter technisch-juridisch en taalkundig advies geeft. De cel Wetsevaluatie onderwerpt de teksten aan een veel ruimere evaluatie.

L'interprétation juridique adoptée dans un avis du Conseil d'État n'est d'ailleurs pas non plus toujours neutre sur le plan politique. Un même problème se prête souvent à des solutions juridiques différentes. Il n'est pas rare qu'en commission, on avance d'autres conceptions juridiques que celles prônées par le Conseil d'État. Il est donc utile de procéder à une double évaluation d'un texte.

C'est d'autant plus vrai si l'on tient compte de la répartition interne du travail au Conseil d'État. Chaque chambre y a sa propre spécialisation. Les textes relatifs à la justice sont toujours soumis pour avis à une Chambre francophone. Il existe toutefois des différences entre les cultures juridiques francophone et néerlandophone. C'est pourquoi il se justifie que le Sénat évalue à nouveau les textes sur lesquels le Conseil s'est déjà prononcé. Du reste, aux Pays-Bas aussi, l'expérience de la double évaluation est perçue comme positive. Une seconde lecture des aspects technico-juridiques d'un texte est donc bel et bien utile.

La répartition interne du travail au Conseil d'État amène un membre à s'interroger. Le choix fait par le Conseil de toujours confier à la même chambre les textes portant sur une matière déterminée indispose apparemment. Si cela provoque réellement des difficultés, il faut demander au Conseil de revoir sa méthode de travail.

### C. Coördination

La commission estime que le Conseil d'État est l'organe approprié pour coordonner la législation. Ce rôle n'incombe pas au Sénat (voir *infra*, Partie VI, Chapitre 2, § 6)

#### § 2. Les relations avec la Chambre

Le ministre de l'Intérieur déclare que le Sénat est la clé de voûte de l'évaluation de la législation, telle que le gouvernement souhaite l'institutionnaliser dans son projet de loi. Après la réforme du bicamérisme, le Sénat s'est vu attribuer le rôle de chambre de réflexion. L'évaluation de la législation est une mission qui relève en quelque sorte naturellement du nouveau Sénat. Et il va de soi qu'il appartient au Sénat de concrétiser cette fonction.

Cela ne signifie toutefois pas que la Chambre ne puisse prendre aucune initiative en ce domaine. Du reste, le projet de loi prévoit que les rapports de la Cour de cassation et du Conseil d'État lui seront également transmis. Mais la primauté en matière d'évaluation revient au Sénat. La Chambre et le Sénat devront éventuellement se concerter un tant soit peu, par exemple au sein de la commission parlementaire de concertation, sur l'exacte répartition de leurs tâches en matière d'évaluation de la législation.

Nu is de juridische lezing van een advies van de Raad van State ook niet steeds politiek neutraal. Eenzelfde probleem leent zich vaak tot verschillende juridische oplossingen. In een commissie komen wel eens andere juridische opvattingen naar voor dan degene die de Raad huldigt. Het is dus nuttig dat een tekst dubbel geëvalueerd wordt.

Dit is des te meer het geval door de interne werkverdeling van de Raad van State. Binnen de Raad heeft iedere kamer een eigen specialisatie. Teksten die betrekking hebben op justitie, worden steeds ter advies voorgelegd aan een Franstalige Kamer. Er bestaan evenwel verschillen tussen de Franstalige en de Nederlandstalige rechtscultuur. Om die reden is het zinvol dat teksten waarover de Raad zich reeds heeft uitgesproken, toch nog worden geëvalueerd door de Senaat. Trouwens, ook in Nederland wordt de dubbele evaluatie als positief ervaren. Een tweede lezing van de technisch-juridische aspecten van een tekst is dus wel degelijk nuttig.

De interne werkverdeling van de Raad van State roept bij een lid vragen op. Blijkbaar bestaat er onvrede over de keuze van de Raad om teksten die op een bepaalde aangelegenheid betrekking hebben, steeds aan dezelfde kamer toe te vertrouwen. Indien dit daadwerkelijk moeilijkheden oplevert, moet de Raad worden gevraagd een andere werkmethode uit te werken.

### C. Coördinatie

De commissie is van oordeel dat de Raad van State de geëigende instelling is om de wetgeving te coördineren. Die rol komt de Senaat niet toe (*zie infra*, Deel VI, Hoofdstuk 2, § 6).

#### § 2. De verhouding met de Kamer

De minister van Binnenlandse Zaken verklaart dat de Senaat het sluitstuk van de wetsevaluatie vormt, zoals de regering die in het wetsontwerp wenst te institutionaliseren. Na de hervorming van het tweekamerstelsel kreeg de Senaat de rol van reflectiekamer toebedeeld. De wetsevaluatie is een opdracht die als het ware tot het natuurlijke takenpakket van de nieuwe Senaat behoort. Het is evenwel evident dat de Senaat dit zelf in concreto uitwerkt.

Dit betekent evenwel niet dat de Kamer ter zake geen initiatieven zou kunnen nemen. Het wetsontwerp schrijft trouwens voor dat de verslagen van het Hof van Cassatie en de Raad van State ook aan de Kamer worden bezorgd. De eersterangsrol inzake wetsevaluatie komt evenwel de Senaat toe. Eventueel moeten Kamer en Senaat over de juiste taakverdeling met betrekking tot de wetsevaluatie wel enig overleg plegen, bijvoorbeeld in de schoot van de parlementaire overlegcommissie.

Un commissaire évoque les conclusions de la sous-commission de la commission de révision de la Constitution de la Chambre chargée de l'examen des propositions instituant une évaluation périodique de la législation. La sous-commission a conclu que les rapports annuels de la Cour de cassation et du Conseil d'État devaient être examinés par une commission spéciale d'évaluation ou d'actualisation des lois, relevant du Sénat en sa qualité de chambre de réflexion (doc. Chambre, n° 439-2, 91/92, p. 41).

Un membre estime que la Chambre procède avant tout à une discussion politique des textes, ce qui ne l'empêche pas d'en faire aussi une lecture technico-juridique, mais le Sénat doit s'efforcer de réaliser une évaluation plus large et plus approfondie, dans le souci d'assumer sa mission spécifique de chambre de réflexion.

D'ailleurs, si un projet de loi a été évalué quant au fond par la Chambre, la commission compétente du Sénat n'en demandera pas l'examen par la Cellule d'évaluation de la législation, sauf circonstances particulières. Le risque de double emploi — au sens d'une double évaluation d'un même texte par la Chambre et le Sénat — est donc pour ainsi dire inexistant.

Même si la Chambre opte, elle aussi, pour une approche plus systématique de l'évaluation de la législation, il restera indubitablement plus de travail qu'il n'en faut à la Cellule d'évaluation de la législation du Sénat.

## CHAPITRE 5

### Droit comparé

Au cours de l'audition du 7 octobre 1998, M. Rezsóhazy a déclaré que dans la plupart des pays de l'Union européenne, on constate un intérêt croissant pour la problématique de l'évaluation législative. Il s'agit d'une évolution récente, qui est révélatrice d'une prise de conscience de la nécessité de réagir face à la prolifération normative. Certains pays n'en sont qu'au stade de la réflexion et des projets. D'autres pays ont mis en place des mécanismes pour pouvoir dégager une pratique parlementaire. La réflexion sur la problématique de l'évaluation législative concerne au premier plan les parlements. En effet, la mise en place de mécanismes d'évaluation législative est

Een lid verwijst naar de conclusies van de subcommissie van de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet belast met het onderzoek van voorstellen tot invoering van een periodieke wetsevaluatie. De subcommissie besloot dat de jaarverslagen van het Hof van Cassatie en de Raad van State dienden te worden onderzocht door een bijzondere commissie voor de evaluatie of actualisering van de wetten, die valt onder de bevoegdheid van de Senaat als reflectiekamer (Stuk Kamer, nr. 439-2, 91/92, blz. 41).

Een lid is van oordeel dat de Kamer voornamelijk een politieke discussie over de teksten voert. Dit belet niet dat de Kamer de teksten aan een technisch-juridische lezing onderwerpt, maar de Senaat moet pogen om, zijn specifieke opdracht van bezinningskamer in-dachtig, de evaluatie breder en grondiger te verrichten.

Trouwens, indien een wetsontwerp ten gronde werd geëvalueerd door de Kamer, zal de bevoegde Senaatscommissie niet om een onderzoek door de cel Wetsevaluatie verzoeken, afgezien van bijzondere omstandigheden. Het gevaar voor een dubbel gebruik — in de zin van een dubbele evaluatie van eenzelfde tekst door Kamer én Senaat — is derhalve vrijwel onbestaande.

Zelfs indien ook de Kamer opteert voor een meer systematische aanpak van de wetsevaluatie, blijft er ongetwijfeld méér dan voldoende werk voor de cel Wetsevaluatie van de Senaat.

## HOOFDSTUK 5

### Rechtsvergelijkende gegevens

Tijdens de hoorzitting van 7 oktober 1998, verklaart de heer Rezsóhazy dat men in de meeste landen van de Europese Unie een toenemende belangstelling vaststelt voor de problematiek van de wetsevaluatie. Het gaat om een recente ontwikkeling die erop wijst dat men er zich van bewust wordt dat men moet optreden om op te treden tegen een overdaad van normen. Sommige landen bevinden zich pas in het stadium van de reflectie en van de projecten. Andere landen hebben mechanismen ingevoerd om de wetgeving te evalueren maar vaak zijn deze mechanismen te recent om er een parlementaire praktijk uit af te leiden. De bezinning over de problematiek van de

l'occasion pour ceux-ci de se réappropriier le contrôle du processus législatif.

\*  
\* \*

## § 1<sup>er</sup>. Les Pays-Bas

### A. Exposé du professeur Adams

Au cours de l'audition du 7 octobre 1998, le professeur Adams a donné un aperçu de l'organisation institutionnelle de la politique de réglementation et d'évaluation de la législation aux Pays-Bas.

Aux Pays-Bas, on voit apparaître lentement, mais sûrement, une politique en matière de législation. Les indications de la réglementation qui relèvent purement de la technique législative ont été remplacés par des règles légistiques conçues et appliquées grâce à un appui institutionnel au sein des départements ministériels et à l'ensemble des avis du Conseil d'État. Le monde scientifique contribue lui aussi à assurer la continuité de la recherche en la matière: des centres de recherche, des périodes et des associations garantissent un appui permanent. De plus, des commissions permanentes et des commissions *ad hoc* fournissent des rapports et des avis sur divers problèmes liés à la réglementation.

Au niveau ministériel, la politique de la qualité de la législation est centralisée au ministère de la Justice, plus précisément au sein de la Direction de la législation. Cette direction assure la mise en œuvre de la politique en collaboration avec les sections de législation de chaque département ministériel. Les propositions de loi, les projets de législation déléguée et les notes visant à apporter des modifications fondamentales à une proposition de loi doivent en tout cas être soumises pour évaluation à la Direction de la législation avant d'être présentées au Conseil des ministres. Cette direction réalise éventuellement son évaluation conjointement avec d'autres ministères. Le Conseil d'État intervient en qualité d'ultime conseiller du gouvernement. Enfin, le Parlement, et plus précisément le Sénat, est censé effectuer une évaluation finale. Les règles de légistique («*Aanwijzingen voor de Regelgeving*») jouent un rôle clé aux divers stades de cette évaluation. Tout ceci s'inscrit clairement dans une politique d'évaluation *ex ante*.

Compte tenu du gage de qualité qu'elle offre, l'institutionnalisation revêt elle aussi une importance capitale pour l'évaluation législative *ex post*. Faute d'une infrastructure mûrement réfléchie, on retombe en effet rapidement dans un régime où l'évaluation *ex post* a lieu sur une base *ad hoc*. Cela ne signifie cependant pas qu'une évaluation *ad hoc* ne soit pas perti-

wetsevaluatie raakt op de eerste plaats de parlementen. De invoering van mechanismen voor de evaluatie van de wetgeving biedt hun immers kansen om opnieuw greep te krijgen op het wetgevingsproces.

\*  
\* \*

## § 1. Nederland

### A. Uiteenzetting door professor Adams

Tijdens de hoorzitting van 7 oktober 1998 schetst professor Adams de institutionele organisatie van regelgeving en wetgevingsevaluatie in Nederland.

In Nederland komt er langzaam maar zeker een regelgevingsbeleid tot stand. De loutere wetgevingstechnische aanwijzingen van regelgeving werden daarbij vervangen door regelingstechnische aanwijzingen, die worden ontwikkeld en gehandhaafd door een institutionele ondersteuning binnen de ministeriële departementen en door de adviespraktijk van de Raad van State. Ook in de wetenschap zien we trouwens een garantie voor de continuïteit van onderzoek ter zake: onderzoekscentra, tijdschriften, verenigingen garanderen een permanente ondersteuning. Daarnaast bestaan er zowel permanente als *ad hoc* commissies die rapporten en adviezen uitbrengen over diverse problemen van regelgeving.

Op ministerieel niveau wordt het regelgevingskwaliteitsbeleid in Nederland gecentraliseerd bij het ministerie van Justitie, in het bijzonder door de directie Wetgeving. Deze directie voert het betreffende beleid uit in samenwerking met de wetgevingsafdelingen in elk ministerieel departement afzonderlijk. Alleszins worden voorstellen van wet, ontwerpen van gedelegeerde wetgeving en nota's voor ingrijpende wijzigingen op een wetsvoorstel, voordat zij door de Ministerraad worden behandeld, ter evaluatie aan de directie Wetgeving voorgelegd. De directie werkt voor een evaluatie eventueel samen met andere ministeries. De Raad van State toetst als laatste regeringsadviseur. Tenslotte wordt een uiteindelijke evaluatie door het parlement, en met name door de Senaat, verwacht. Centraal in deze evaluatiemomenten staan steeds de zogenaamde «*Aanwijzingen voor de regelgeving*». Dit alles past duidelijk in een evaluatiebeleid *ex ante*.

Ook voor wetsevaluatie *ex post* is institutionalisering van wezenlijk belang als kwaliteitswaarborg. Zonder de uitbouw van een doordachte infrastructuur vervalt men immers al snel in een regime waar *ex post* evaluatie-onderzoek op ad hoc basis plaatsvindt. Dit betekent niet dat ad hoc evaluatie niet zinvol is of kan zijn, integendeel, maar wel dat institutionalise-

nente ou ne puisse être d'aucune utilité; bien au contraire. Cela signifie plutôt que l'institutionnalisation permet de consacrer une attention à l'évaluation. Une autre raison justifiant d'institutionnaliser l'évaluation *ex post* réside dans son effet potentiellement stimulant, dès lors que la volonté de réaliser pareille évaluation fait parfois défaut aux décideurs politiques. Pour le parlement, le fait de rendre l'évaluation législative *ex post* obligatoire dans le contexte par exemple des lois-cadres, des lois d'habitation ou des lois de pouvoirs spéciaux, peut être une manière particulièrement efficace d'étendre sa mission de contrôle. En tout état de cause, une politique d'évaluation structurelle systématisée pourrait inciter les fonctionnaires publics (qu'il s'agisse de ministres ou d'autres exécutants) à conduire, à des moments précis, une réflexion sur la politique menée en se basant sur une évaluation. Comment cette institutionnalisation des évaluations législatives *ex post* est-elle réalisée dans l'État-providence néerlandais?

Les Pays-Bas procèdent régulièrement, depuis le début des années '70, à des évaluations *ex post*, sans que l'on puisse parler pour l'heure d'une politique structurelle ou institutionnalisée en la matière. Tant le gouvernement que le Parlement plaident régulièrement en faveur d'une évaluation législative *ex post*. Dans la note gouvernementale de 1991 intitulée «*Zicht op Wetgeving*», le gouvernement affirme: «Chaque réglementation doit être évaluée d'une manière ou d'une autre (...). Le législateur doit tenir compte, dès l'élaboration de toute réglementation légale, de la manière dont cette réglementation sera évaluée. La Deuxième Chambre des Pays-Bas a déposé environ au même moment une motion visant à mener une politique de fond en la matière. Dans un rapport de la commission Deetman, du nom du président de la Chambre de l'époque, W. Deetman, qui avait pour tâche de mener une réflexion sur des questions de rénovation politique, administrative et constitutionnelle, il était recommandé de toujours procéder en principe à une évaluation systématique de la loi en guise de conclusion des travaux préparatoires, de la procédure parlementaire et de la mise en œuvre de cette législation. Cette commission jugeait même envisageable d'intégrer des dispositions d'évaluation dans la législation elle-même.

On ne peut cependant pas encore parler, comme nous l'avons déjà dit, d'une politique d'évaluation structurelle *ex post* aux Pays-Bas. Une étude de la Cour des comptes néerlandaise de 1991 nous apprend que rares sont ceux des onze départements de l'administration qui disposaient d'un dispositif raisonnablement développé d'évaluation politique, notamment d'évaluation législative *ex post*. Le ministère des Affaires économiques arrivait en tête du peloton sur le plan financier (en pourcentage du budget). Les ministères de la Justice, des Affaires sociales et des

ring een constante aandacht voor evaluatie kan verzekeren. Een andere reden om *ex post* evaluatieonderzoek te institutionaliseren is dat er prikkels door kunnen worden toegediend, omdat de wil om tot *ex post* evaluatie over te gaan kan ontbreken bij de beleidsmakers. Voor het parlement kan het inbouwen in een wet van een plicht tot *ex post* wetsevaluatie een bijzonder effectieve manier zijn om zijn controlerende taak uit te bouwen (ook met betrekking tot uitvoeringswetgeving). Hoe dan ook, van een gesystemiseerd en structureel evaluatiebeleid zouden de nodige aansporingen kunnen uitgaan naar overheidsfunctionarissen (het weze ministers of andere uitvoerders) om zich op gezette tijden te bezinnen over het gevoerde beleid aan de hand van evaluatie. Hoe is dergelijke institutionalisering van wetsevaluatie *ex post* nu verankerd in de Nederlandse welvaartsstaat?

In Nederland worden sinds het begin van de jaren 70 regelmatig wetten *ex post* geëvalueerd, maar van een structureel of geïnstitutionaliseerd beleid ter zake is er nog geen sprake. Zowel regering als parlement pleiten regelmatig voor evaluatie van wetgeving *ex post*. In de regeringsnota «*Zicht op Wetgeving*» uit 1991, werd door de regering het volgende gesteld: «Iedere regeling dient (...) op de een of andere wijze te worden geëvalueerd (...) Bij het ontwerpen van elke wettelijke regeling dient de wetgever zich steeds rekenschap te geven van de wijze waarop de evaluatie van de regeling plaats zal vinden». De Nederlandse Tweede Kamer diende ongeveer gelijktijdig een motie in om hieromtrent een wezenlijk beleid te voeren. Ook in een rapport van de zogenaamde Commissie Deetman, een commissie genoemd naar toenmalig kamervoorzitter W. Deetman die tot taak had nadere gedachten te ontwikkelen omtrent vraagstukken van staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, werd aanbevolen in beginsel altijd over te gaan tot systematische wetsevaluatie, als sluitstuk van wetgevingsvoorbereiding, parlementaire behandeling, en wetgevingsuitvoering. Het opnemen van evaluatiebepalingen in wetgeving zelf noemde deze commissie daarbij als een denkbaar instrument.

Desondanks, zoals gezegd, is er in Nederland van een structureel evaluatiebeleid *ex post* nog geen sprake. Een studie van de Nederlandse Algemene Rekenkamer uit 1991 leerde dat er slechts bij enkele van de elf departementen van de overheid sprake was van een redelijk ontwikkeld voorzieningenniveau voor het beleidsevaluatief, waaronder *ex post* wetsevaluatief, onderzoek. Het ministerie van Economische Zaken bleek financiële koploper (in percentage van het budget). De ministeries van Justitie, Sociale Zaken en Financiën stonden onderaan de lijst. De



Finances fermaient la marche. Les montants affectés à l'évaluation variaient entre 0,02 % et 0,14 % du budget total des départements concernés. Des dispositifs corrects ont parfois été mis en place au sein de certaines cellules des départements, mais il leur manquait alors souvent l'infrastructure nécessaire. Sur ce point, le Centre de recherche scientifique et de documentation (WODC) du ministère de la Justice constitue un bel exemple. Il est important de constater que l'initiative visant à réaliser une évaluation *ex post* trouve souvent son origine dans le débat parlementaire. Parfois, l'évaluation est rendue obligatoire par une disposition légale, parfois elle est la conséquence d'un amendement. Soulignons en outre qu'en 1990, 21 % des évaluations législatives ont coûté moins de 100 000 florins, 38 % ont coûté entre 100 000 et 500 000 florins et 41 % ont coûté plus de 500 000 florins. Le coût moyen d'une telle évaluation est de 375 000 florins. Le coût d'une évaluation type est de 600 000 florins. Le délai moyen était de 2 ans, les extrêmes étant cinq mois et six ans.

Nous pouvons dire en résumé que la situation aux Pays-Bas n'est ni parfaite ni idéale pour les évaluations *ex post*, mais que la qualité de la législation bénéficie néanmoins d'une attention constructive et que l'utilisation de fait des évaluations *ex post* n'est en tout cas pas à sous-estimer même si elle ne s'inscrit pas encore dans une politique structurelle. En règle générale, nous constatons aux Pays-Bas une plus grande implication qu'en Belgique du monde scientifique et des milieux politiques dans les questions touchant la qualité de la législation.

## **B. Discussion**

Un membre demande si, aux Pays-Bas les «*Aanwijzingen voor de regelgeving*» contiennent des critères de science sociale.

Le professeur Adams répond que les «*Aanwijzingen voor de regelgeving*» constituent un véritable ouvrage d'envergure. Il contient principalement, mais non pas exclusivement, des indications de technique législative. Il contient également, par exemple, des éléments permettant de mesurer l'applicabilité de la norme envisagée. Comme lesdites indications servent toutefois à une évaluation *ex ante*, elle ne sont pas basées spécialement sur des critères de science sociale. En effet, le contrôle d'une norme en fonction de critères de science sociale a lieu principalement au cours de la phase consécutive à la promulgation de la norme.

bedragen die werden besteed aan evaluatie varieerden van 0,02 % tot 0,14 % van het totale budget van de betrokken departementen. Ook werden binnen sommige onderdelen van departementen soms behoorlijke voorzieningen opgericht, maar ontbrak het daar dan weer aan de nodige infrastructuur. Op dat punt vormt het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie een mooi voorbeeld. Van belang om te constateren is dat de kiem voor het initiatief om een *ex post* evaluatie uit te voeren vaak in het parlementaire debat ter zake is terug te vinden. Soms werd evaluatie in een wettelijke bepaling verplicht voorgeschreven, soms was het een gevolg van een succesvol amendement. Verder dient te worden aangetekend dat in 1990 21 % van de wetsevaluaties minder dan Fl. 100 000 kosten, 38 % tussen de Fl. 100 000 en 500 000, 41 % meer dan Fl. 500 000. Gemiddeld kost een evaluatie Fl. 375 000. De kostprijs van een doorsnee evaluatie bedroeg Fl. 600 000. De gemiddelde looptijd bedroeg 2 jaar, variërend tussen de vijf maanden en zes jaar.

Resumerend kunnen we stellen dat de situatie in Nederland voor *ex post* evaluaties, met name op het niveau van de institutionalisering, niet perfect of ideaal is. Het feitelijk gebruik van *ex post* evaluatie valt desondanks niet te onderschatten. In zijn algemeenheid bestaat er wel degelijk constructieve aandacht voor de kwaliteit van wetgeving. In Nederland constateren we een grotere betrokkenheid voor vragen van wetgevingskwaliteit, in wetenschap en politiek, dan in België.

## **B. Bespreking**

Een lid vraagt of de Nederlandse «*Aanwijzingen voor de regelgeving*» ook sociaal-wetenschappelijke criteria bevatten.

Professor Adams legt uit dat de «*Aanwijzingen voor de regelgeving*» een heus boekwerk vormen. Het gaat voornamelijk doch niet uitsluitend om wetgevingstechnische aanwijzingen. Er wordt bijvoorbeeld ook gepeild naar de uitvoerbaarheid van de voorgenomen norm. De aanwijzingen dienen evenwel voor een evaluatie *ex ante*. Dat maakt dat zij minder toegespitst zijn op sociaal-wetenschappelijke criteria. De toetsing van een norm aan sociaal-wetenschappelijke criteria situeert zich immers grotendeels in de fase na de uitvaardiging van de norm.

## § 2. La France

### *A. Exposé de M. Rezsóhazy, conseiller adjoint auprès des services du Sénat*

Au cours de l'audition du 7 octobre 1998, M. Rezsóhazy a déposé une note consacrée à l'évaluation de la législation en France.

La France connaît plusieurs mécanismes d'évaluation législative, *ex ante* et *ex post*(1)(2). La présente note se limitera à un seul de ces mécanismes qui nous intéresse plus particulièrement, puisqu'il confie la responsabilité de l'évaluation au parlement.

Institué par la loi du 14 juin 1997(3), l'office parlementaire d'évaluation de la législation est chargé en France de l'évaluation *ex post*, il ne compte que quelques mois d'expérience. Deux demandes d'études sont actuellement en cours de traitement(4).

Il est donc trop tôt pour faire un bilan de la pratique parlementaire française. La présente note restera donc assez théorique. Néanmoins les discussions qui ont eu lieu au Parlement français et les choix qui se sont finalement dégagés peuvent alimenter la réflexion et constituer le cas échéant une source d'inspiration.

L'office d'évaluation est composé de quinze députés et de quinze sénateurs. Il s'agit donc d'un organe commun aux deux assemblées.

(1) Il existe un mécanisme d'évaluation *ex ante*: tout projet de loi (et tout projet de décret en Conseil d'État ayant un caractère réglementaire) est accompagné d'une étude d'impact, dont l'objet est d'évaluer *a priori* les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires des mesures envisagées. Cette étude va plus loin que l'exposé des motifs. Elle respecte une grille d'analyse définie dans une circulaire ministérielle. Un tableau récapitulatif met en balance les avantages et les coûts des mesures proposées. Cette étude est communiquée aux assemblées, qui peuvent décider de la publier. Voir la circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État (JO du 6 février 1998).

(2) Un autre mécanisme d'évaluation qui ne sera pas traité dans la présente note est celui qui concerne les politiques d'investissement public. L'«office parlementaire d'évaluation des politiques publiques» est chargé d'analyser les politiques publiques sectorielles et de contrôler la bonne gestion des deniers publics. Il s'agit d'une commission mixte (composée de 16 députés et de 16 sénateurs). Y siègent de droit les deux présidents et les deux rapporteurs généraux des commissions des finances. Un premier rapport a été diffusé en 1998 sur les actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France. D'autres rapports sont en cours de rédaction sur la politique d'aide au cinéma et sur la promotion des investissements étrangers en France.

(3) JO du 15 juin 1997.

(4) L'une portant sur l'exercice de l'action civile par les personnes morales et l'autre sur la législation relative aux difficultés des entreprises.

## § 2. Frankrijk

### *A. Uiteenzetting door de heer Rezsóhazy, adjunct-adviseur bij de diensten van de Senaat*

Tijdens de hoorzitting van 7 oktober 1998 legde de heer Rezsóhazy een nota over de evaluatie van de wetgeving in Frankrijk neer.

In Frankrijk bestaan verschillende mechanismen voor de evaluatie van de wetgeving, *ex ante* en *ex post*(1)(2). Deze nota behandelt slechts een van deze mechanismen dat ons in het bijzonder interesseert aangezien hierin het parlement belast wordt met de evaluatie.

De parlementaire dienst voor de evaluatie van de wetgeving, opgericht bij de wet van 14 juni 1997(3), is in Frankrijk belast met de evaluatie *ex post*. De dienst heeft pas enkele maanden ervaring. Momenteel zijn er twee studies in voorbereiding(4).

Het is dus te vroeg om een balans op te maken van de Franse parlementaire praktijk. Deze nota zal dus vrij theoretisch blijven. Toch kunnen de discussies die in het Franse parlement hebben plaatsgevonden en de keuze die uiteindelijk naar voren is gekomen, de bezinning ondersteunen en eventueel een inspiratiebron vormen.

De evaluatiedienst bestaat uit vijftien volksvertegenwoordigers en vijftien senatoren. Het gaat dus om een gemeenschappelijk orgaan voor beide assemblees.

(1) Er bestaat een mechanisme voor evaluatie *ex ante*: bij elk wetsontwerp (en elk ontwerp van verordenend decreet voorgedragen aan de Raad van State) wordt een effectrapport gevoegd dat tot doel heeft de bestuurlijke, juridische, sociale, economische en budgettaire gevolgen van de voorgenomen maatregelen vooraf te beoordelen. Dit rapport gaat verder dan de memorie van toelichting. Het volgt een analyseschema dat bij ministeriële circulaire bepaald is. In een overzichtstabel worden de kosten en de baten tegenover elkaar geplaatst. Dit rapport wordt medegedeeld aan de assemblees die kunnen besluiten het bekend te maken. Zie de circulaire van 26 januari 1998 betreffende het effectrapport van de ontwerpen van wet en van aan de Raad van State voorgelegd decreet (JO van 6 februari 1998).

(2) Een ander evaluatiemechanisme dat niet in deze nota wordt behandeld, heeft betrekking op het beleid van overheidsinvesteringen. De parlementaire dienst voor de evaluatie van het overheidsbeleid heeft tot taak een analyse te maken van het overheidsbeleid per sector en controle uit te oefenen op het goede beheer van de overheidsfondsen. Het gaat om een gemengde commissie (bestaande uit 16 volksvertegenwoordigers en 16 senatoren). De twee voorzitters en de twee algemeen rapporteurs van de commissies voor de Financiën maken van rechtswege deel uit van de commissie. Een eerste rapport is in 1998 gepubliceerd over de maatregelen die genomen zijn in het kader van het Franse zee- en kustbeleid. Andere rapporten zijn in voorbereiding over steunmaatregelen voor de filmindustrie en over maatregelen om buitenlandse investeringen in Frankrijk aan te trekken.

(3) JO van 15 juni 1997.

(4) Een studie over de uitoefening van de burgerlijke rechtsvordering door rechtspersonen en een andere over de wetgeving in verband met bedrijfsmoeilijkheden.

Sa composition est en outre le résultat d'un double équilibre. D'une part, chaque commission permanente y compte un membre au moins; d'autre part, les différents groupes politiques y sont représentés à la proportionnelle.

L'office est présidé alternativement, pour un an, par le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale et par le président de la commission des lois du Sénat.

L'office ne dispose pas de personnel permanent, son secrétariat étant assuré actuellement par le secrétariat de la commission des lois de l'Assemblée. Des crédits de 500 000 francs français lui ont été alloués en vue de financer des études commandées à des organismes extérieurs.

La proposition initiale prévoyait que l'office serait assisté par un comité juridique, composé de magistrats, de membres du Conseil d'État et de l'université. Cette idée a finalement été abandonnée. Aux yeux des parlementaires, un tel comité ne présentait « pas une diversité suffisante de compétences pour répondre à la diversité des sujets traités. »

Aux termes de la loi, l'office parlementaire d'évaluation de la législation est chargé « de rassembler des informations et de procéder à des études pour évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit. Il est également investi d'une mission de simplification de la législation. »

La loi attribue à l'office d'évaluation deux missions. La première, la plus importante, est de procéder à l'évaluation de la législation.

L'évaluation est définie comme l'analyse méthodique des effets constatés d'une législation aux fins d'en mesurer l'adéquation aux situations qu'elle régit. En d'autres mots, l'évaluation consiste à rechercher si les moyens juridiques ou administratifs mis en œuvre permettent de produire les effets attendus et d'atteindre les objectifs assignés. Elle ne se limite pas aux seuls critères technico-juridiques, ceux de la légistique formelle ou de la conformité aux normes supérieures; elle englobe notamment l'analyse des effets et s'articule autour des trois concepts clés d'effectivité, d'efficacité et d'efficience. Les travaux préparatoires de la loi parlent des « indices de satisfaction de la loi ».

Une des principales objections formulées par le Sénat français, lors de l'examen du texte initial de la proposition, concernait les interférences possibles de l'office sur le travail des commissions. Selon les sénateurs, le travail d'évaluation des lois est en premier lieu une responsabilité des commissions elles-mêmes, qu'elles exercent en recourant aux moyens ordinaires

De samenstelling van de dienst is bovendien het resultaat van een dubbel evenwicht. Enerzijds heeft elke vaste commissie er minstens een lid en anderzijds zijn de verschillende fracties er evenredig vertegenwoordigd.

De dienst wordt voorgezeten voor een jaar, afwisselend door de voorzitter van de commissie voor de wetten van de Assemblée nationale en de voorzitter van de commissie voor de wetten van de Senaat.

De dienst beschikt niet over vast personeel; het secretariaat wordt momenteel waargenomen door het secretariaat van de commissie voor de wetten van de Senaat. De dienst beschikt over kredieten ten belope van 500 000 Franse frank om studies te financieren die bij externe instanties besteed worden.

In het aanvankelijke voorstel was bepaald dat de dienst bijgestaan zou worden door een juridisch comité, bestaande uit magistraten, leden van de Raad van State en mensen van de universiteit. Die idee is uiteindelijk opgegeven. Volgens de parlementsleden zou de deskundigheid van een dergelijk comité niet gevarieerd genoeg zijn om de verscheidenheid van de behandelde onderwerpen aan te kunnen.

Volgens de wet is de parlementaire dienst voor de evaluatie van de wetgeving belast met het verzamelen van informatie en het verrichten van studies om te evalueren of de wetgeving aangepast is aan de situaties die ze regelt. De dienst heeft eveneens tot taak de wetgeving te vereenvoudigen.

De wet draagt de dienst dus twee taken op. De eerste, de belangrijkste, bestaat erin de wetgeving te evalueren.

De evaluatie wordt omschreven als de methodische analyse van de vastgestelde gevolgen van een wet om te peilen in welke mate ze overeenstemt met de toestanden die erdoor geregeld worden. In de evaluatie wordt met andere woorden nagegaan of men met de aangewende juridische of bestuurlijke middelen de verwachte gevolgen kan teweegbrengen en de gestelde doelen kan bereiken. De evaluatie blijft niet beperkt tot de technisch-juridische criteria, dat wil zeggen de formele wetgevingstechnische criteria en de criteria van conformiteit met de hogere normen; zij omvat met name de analyse van de gevolgen en spitst zich toe op de drie sleutelbegrippen: effectiviteit, doeltreffendheid en efficiëntie. In de parlementaire voorbereiding van de wet wordt gesproken over de elementen die erop wijzen dat de wet voldoening schenkt.

Een van de voornaamste bezwaren die de Franse Senaat formuleerde bij de bespreking van de aanvankelijke tekst van het voorstel, had betrekking op de mogelijke interferentie tussen de werkzaamheden van de dienst en die van de commissies. Volgens de senatoren is het evalueren van de wetten op de eerste plaats een taak die de commissies zelf uitoefenen door

de contrôle parlementaire et en organisant des missions d'information. Les sénateurs ont exprimé la crainte de voir l'office d'évaluation se substituer aux travaux des commissions. À leur demande, la loi a expressément consacré le caractère subsidiaire de l'office par rapport aux commissions.

Ce caractère subsidiaire se traduit par un double choix.

D'une part, l'office n'est pas maître de ses travaux; il ne peut procéder à des études de sa propre initiative. C'est là assurément un changement d'approche par rapport au texte initial qui prévoyait un droit d'auto-saisine. L'office travaille au cas par cas, à la demande d'une commission, du bureau ou du président de groupe (par l'intermédiaire du bureau).

D'autre part, le texte de la proposition avait prévu à l'origine que les études seraient publiées. Cette solution n'a pas été retenue. Dans le texte de la loi, on peut lire que «les travaux de l'office sont communiqués à l'auteur de la saisine.» La diffusion a un caractère limité, mais le destinataire de l'étude peut décider de lui donner plus de publicité.

Dans toute évaluation, on peut distinguer en théorie trois étapes. L'office ne conduit pas l'ensemble du processus législatif; il n'intervient qu'à un moment précis de la procédure. Pour bien comprendre en quoi consiste le rôle de l'office d'évaluation, il y a lieu d'examiner la phase qui précède l'intervention de l'office et celle qui la suit.

Dans les travaux préparatoires on peut lire ce qui suit: «L'évaluation suppose le respect d'un certain nombre de conditions d'ordre méthodologique — recours à des instruments scientifiques d'analyse — et institutionnel — indépendance des instances d'évaluation — qui en fait une démarche spécifique. Il est indispensable qu'une séparation claire soit effectuée entre les «évaluateurs», travaillant à l'aide de méthodes scientifiques, et les «politiques» qui restent libres d'utiliser l'évaluation comme bon leur semble.»

Dans les travaux préparatoires, l'on retrouve ce souci constant d'opérer une démarcation entre la commande politique et l'acte scientifique. L'évaluation parlementaire suppose qu'une instance parlementaire prenne en charge les aspects politiques, tandis que l'expertise elle-même peut être confiée à des organismes expert extérieurs.

La loi a consacré en partie ce choix. Elle stipule que «L'office peut faire appel à des experts. Il peut également faire procéder à des enquêtes auprès des services

gebruik te maken van de gewone middelen voor parlementaire controle en door het organiseren van informatieopdrachten. De senatoren hebben de vrees geuit dat de evaluatiedienst in de plaats zal treden van de werkzaamheden van de commissies. Op hun verzoek is in de wet uitdrukkelijk bevestigd dat de dienst subsidiair optreedt ten opzichte van de commissies.

Dit subsidiair karakter komt tot uiting in een tweevoudige keuze.

Enerzijds is de dienst niet vrij om zijn werkzaamheden te bepalen; hij kan niet uit eigen beweging studies verrichten. Dit is zeker een andere benaderingswijze dan in de aanvankelijke tekst bepaald was, namelijk dat de dienst ook initiatiefrecht heeft. De dienst werkt geval per geval, op verzoek van een commissie, van het bureau of van een fractievoorzitter (via het bureau).

Anderzijds was in het voorstel oorspronkelijk bepaald dat de studies bekendgemaakt zouden worden. Men heeft niet gekozen voor deze oplossing want in de tekst van de wet staat te lezen dat het werk van de dienst medegedeeld wordt aan de persoon die om de studie verzocht heeft. De studie wordt op beperkte schaal verspreid maar de persoon voor wie ze bestemd is, kan beslissen er ruimere bekendheid aan te geven.

In heel het evaluatieproces kan men theoretisch drie stappen onderscheiden. De dienst heeft niet de leiding over het hele wetgevingsproces; zijn optreden blijft beperkt tot een bepaald deel van de procedure. Om goed te begrijpen welke rol de evaluatiedienst speelt, moet men kijken naar de fase die het optreden van de dienst voorafgaat en naar de fase die op dat optreden volgt.

Volgens de parlementaire voorbereiding van de wet moeten voor de evaluatie een reeks voorwaarden in acht worden genomen: methodologische voorwaarden — het gebruik van wetenschappelijke analyse-instrumenten — en institutionele voorwaarden — de onafhankelijkheid van de evaluatieorganen. Dit resulteert in een specifieke benaderingswijze. Er moet een duidelijke scheiding worden gemaakt tussen de evaluatieorganen die gebruik maken van wetenschappelijke methoden en de politici die vrij blijven om de evaluatie naar eigen inzicht te gebruiken.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt een voortdurend streven om het politiek en het wetenschappelijk handelen duidelijk van elkaar te onderscheiden. De parlementaire evaluatie veronderstelt een parlementaire instantie die de politieke aspecten voor haar rekening neemt terwijl het eigenlijke onderzoek toevertrouwd kan worden aan externe deskundige organen.

Deze keuze is gedeeltelijk in de wet bekrachtigd: de dienst kan een beroep doen op deskundigen en kan eveneens onderzoeken verrichten bij bestuursinstan-

administratifs chargés de mettre en œuvre la législation étudiée, auprès des professions auxquelles elle s'applique ou du public concerné.» Ceci dit, rien n'interdit à l'office de réaliser lui-même les études.

Sur quoi débouche le travail de l'office ? Les conclusions auxquelles les études aboutissent sont dépourvues de toute portée législative: elles ne peuvent que servir de base à d'éventuelles initiatives prises dans les formes prévues par la Constitution. En d'autres termes, l'office a un pouvoir de proposition dépourvu d'effet normatif. C'est aux parlementaires ou au gouvernement qu'il appartient d'apprécier l'opportunité de reprendre sous forme de projet ou de proposition de loi tout ou partie des suggestions de l'office. L'office propose, le parlement dispose.

L'office parlementaire d'évaluation de la législation est également investi d'une mission de simplification de la législation. Cette seconde mission a également donné lieu à d'âpres discussions au Sénat, pour la raison qu'il existe déjà en France un organisme chargé de la simplification du droit. Une Commission supérieure de codification a été instituée en 1989, composée de représentants des trois pouvoirs. Cette commission travaille sous l'autorité du premier ministre et est chargée de programmer les codifications et de coordonner leur mise en œuvre. Le parlement garde le dernier mot, mais sa marge de manœuvre est étroite. En effet, les codifications se font à droit constant, ce qui signifie que les textes différents sont rassemblés et agencés dans un seul corpus, sans subir de modification sur le fond. Le bilan des travaux de cette commission est assez impressionnant puisque en moins de dix-ans, près de trois cents lois ont été regroupées en une dizaine de codes. Pour les années à venir, le programme de travail arrêté par le gouvernement prévoit l'élaboration de vingt et un codes...

L'idée que l'office d'évaluation se charge aussi de la simplification du droit a finalement été retenue. En effet, comme on l'a vu, la commission de codification codifie les lois à droit constant. Le travail de l'office d'évaluation va plus loin, puisqu'il évalue le droit, éventuellement codifié, pour suggérer toutes les modifications nécessaires.

Il y a un domaine qui échappe à la compétence de l'office d'évaluation. Il s'agit du contrôle de l'application des lois, ce qu'en jargon parlementaire on appelle «le contrôle de la délégation». Dans le texte de la proposition initiale, il était question de confier cette tâche à l'office d'évaluation. En France, le contrôle de la délégation est exercé par le Sénat depuis 1972. Il consiste à suivre la publication des règlements d'application des textes législatifs. Les commissions sénatoriales fournissent deux fois par an une note de suivi, qui recense les textes réglementaires publiés pendant les six derniers mois et les principales dispositions législatives inappliquées. Ces notes sont

ties die belast zijn met de uitvoering van de bestudeerde wet, bij de beroepscategorieën waarop de wet van toepassing is of bij het betrokken publiek. Niets verbiedt de dienst echter zelf studies te verrichten.

Wat levert het werk van de dienst op? De conclusies die uit de studies naar voren komen, hebben totaal geen wetgevende waarde: zij kunnen alleen maar dienen als uitgangspunt om eventuele initiatieven volgens de grondwettelijke voorschriften te nemen. De parlementsleden of de regering kunnen oordelen of het opportuun is voorstellen van de dienst geheel of gedeeltelijk over te nemen in de vorm van een wetsvoorstel of wetsontwerp. De dienst wikt, het parlement beschikt.

De parlementaire dienst voor de evaluatie van de wetgeving heeft eveneens tot taak de wetgeving te vereenvoudigen. Deze tweede taak heeft in de Senaat eveneens aanleiding gegeven tot heftige discussies omdat er in Frankrijk reeds een instantie bestaat die belast is met de vereenvoudiging van de wetgeving. In 1989 is een Hoge Commissie voor de codificatie ingesteld die uit vertegenwoordigers van de drie machten bestaat. Deze commissie werkt onder het gezag van de eerste minister en heeft tot taak een codificatieprogramma op te stellen en de uitvoering ervan te coördineren. Het parlement behoudt het laatste woord maar heeft een beperkte manoeuvreerruimte. De codificaties betreffen immers het bestaande recht, wat betekent dat de verschillende teksten, zonder inhoudelijke wijzigingen te ondergaan, in een enkel corpus samengebracht en geordend worden. De werkzaamheden van deze commissie leveren een vrij indrukwekkend beeld op aangezien in minder dan tien jaar tijd meer dan driehonderd wetten gegroepeerd zijn in een tiental wetboeken. Volgens het werkschema van de regering zullen in de komende jaren eenentwintig wetboeken opgesteld worden...

Uiteindelijk is het idee aanvaard dat de dienst voor wetsevaluatie ook belast wordt met de vereenvoudiging van de wetgeving. Zoals reeds gezegd, codificeert de commissie voor de codificatie het bestaande recht. De dienst voor wetsevaluatie verricht ingrijpende werk aangezien hij het eventueel gecodificeerde recht evalueert en alle noodzakelijke wijzigingen voorstelt.

Er is een domein dat aan de bevoegdheid van de dienst voor wetsevaluatie ontsnapt. Het gaat om de controle op de uitvoering van de wetten, in parlementair jargon de «*contrôle de la délégation*» genoemd. In de tekst van het aanvankelijke voorstel was er sprake van deze taak aan de dienst voor wetsevaluatie op te dragen. In Frankrijk wordt die controle sinds 1972 uitgeoefend door de Senaat. Deze houdt bij welke uitvoeringsbesluiten bekendgemaakt worden. De Senaatscommissies stellen een- tot tweemaal per jaar een controlenota op waarin een overzicht wordt gegeven van de verordeningen die gedurende de voorbije zes maanden bekendgemaakt zijn en van de voor-

publiées; elles permettent d'exercer un contrôle des conditions d'application des textes législatifs et, le cas échéant, de réagir face à la carence du pouvoir exécutif. Les sénateurs se sont opposés à ce que cette compétence soit reprise par l'office d'évaluation.

En conclusion, en dehors des mécanismes ordinaires de contrôle parlementaire et du contrôle de la délégation qui est exercé par le Sénat, l'évaluation *ex post* est confiée en France à un office parlementaire mixte. Les compétences de ce dernier sont le fruit d'un triple choix que la présente note a tenté de traduire brièvement.

D'abord, l'évaluation législative est conçue dans son sens le plus large.

Ensuite, l'office se trouve, si l'on peut dire, en deuxième ligne en matière d'évaluation. Il n'a pas de pouvoir d'initiative et ses études ne sont en principe pas publiées.

Enfin, l'office ne conduit pas seul l'ensemble du processus d'évaluation. Sa mission suppose en amont, que le travail d'évaluation ait été fait de manière indépendante et scientifique et en aval, que les acteurs politiques prennent le relais sous la forme d'une initiative législative.

### **B. Discussion**

Un membre dit avoir l'impression que l'on a attribué qu'un rôle minime à l'«Office de législation» français. Cet office confie la mission d'étude à l'une ou l'autre institution. Ensuite, il fournit au demandeur le rapport, éventuellement accompagné de recommandations.

M. Rezsóhazy ajoute qu'en outre l'office souffre d'être composé paritairement de députés et de sénateurs. Lorsqu'il existe des majorités différentes dans les deux Chambres, cette composition paritaire peut entraver considérablement le fonctionnement de l'office.

Il est exact que la France a opté pour une formule minimaliste. Nous pouvons néanmoins tirer des enseignements du modèle français et surtout du débat en profondeur qui a précédé la création de l'office.

### **§ 3. Le Canada**

Un membre fait observer que le système canadien d'évaluation législative peut servir de modèle de référence. C'est le ministère de la Justice qui dirige l'évaluation législative. Un corps de vingt-six experts en légistique — fonctionnaires, avocats, ... — forme le centre de gravité de l'évaluation législative. Le Conseil des ministres communique au corps les objectifs visés par la mesure que l'on envisage de prendre.

naamste nog niet uitgevoerde wetsbepalingen. Deze nota's worden bekendgemaakt: aan de hand hiervan kan worden nagegaan of de wetteksten uitgevoerd zijn en kan eventueel gereageerd worden wanneer de uitvoerende macht in gebreke blijft. De senatoren hebben zich verzet tegen het overdragen van deze bevoegdheid aan de dienst voor wetsevaluatie.

Men kan besluiten dat in Frankrijk de evaluatie *ex post*, buiten de gewone parlementaire controle op de uitvoering van de wetten, die door de Senaat wordt uitgeoefend, opgedragen is aan een gemengde parlementaire dienst. De bevoegdheden van deze dienst zijn het resultaat van een drievoudige keuze die in deze nota bondig weergegeven is.

Op de eerste plaats wordt de wetgevingsevaluatie in de ruimst mogelijke betekenis opgevat.

Vervolgens treedt de dienst, als men dat zo kan zeggen, als tweedelijnsinstantie voor evaluatie op. Hij heeft geen initiatiefrecht en zijn studies worden in principe niet openbaar gemaakt.

Ten slotte ligt het hele evaluatieproces niet bij de dienst alleen. In het stadium dat aan het optreden van de dienst voorafgaat, moet er onafhankelijk en wetenschappelijk onderzoek verricht zijn, en in een later stadium moeten de politieke krachten de taak overnemen in de vorm van een wetgevend initiatief.

### **B. Bespreking**

Een lid heeft de indruk dat er slechts een minieme rol wordt toegekend aan de Franse «Office de législation». De dienst vertrouwt de studieopdracht toe aan een of andere instelling. Nadien bezorgt hij het verslag, eventueel vergezeld van aanbevelingen, aan de aanvrager.

De heer Rezsóhazy voegt hieraan toe dat de dienst bovendien gebukt gaat onder de paritaire samenstelling van kamerleden en senatoren. Wanneer er verschillende meerderheden in beide kamers bestaan, kan dit de werking van de dienst aanzienlijk bemoeilijken.

Frankrijk heeft inderdaad voor een minimalistische formule gekozen. De studie van het Franse model kan niettemin leerrijk zijn, voornamelijk door het grondige debat dat de oprichting van de dienst voorafging.

### **§ 3. Canada**

Een lid merkt op dat het Canadese systeem van wetsevaluatie kan gelden als referentiemodel. De wetsevaluatie wordt er gestuurd vanuit het ministerie van Justitie. Een korps van 26 legistische experten — ambtenaren, advocaten, ... — vormt de spil van de wetsevaluatie. De Ministerraad deelt het korps mee welke doeleinden met de voorgenomen maatregel worden beoogd. Het korps giet dit in een tekst, gaat

Le corps rédige un texte, examine si ce texte est conforme à la Constitution et veille à ce que la nouvelle norme cadre dans l'ensemble du système juridique.

De plus, les projets sont tous rédigés immédiatement en anglais et en français. En Belgique, il arrive trop souvent que les projets soient rédigés d'abord dans une langue et traduits dans l'autre par la suite.

Ce même corps veille à la cohérence de l'ensemble des règles. La législation est analysée régulièrement quant au fond, toujours sous l'autorité du ministre de la Justice, en vue de nouvelles coordinations et codifications. Le corps a déjà soumis l'arsenal réglementaire canadien à révision à six reprises. Au cours de la dernière révision — en 1985 —, l'on a ramené le nombre de pages des textes législatifs de 26 000 à 10 000.

na of de tekst in overeenstemming is met de Grondwet en zorgt ervoor dat de nieuwe norm past in het hele rechtssysteem.

Bovendien worden alle ontwerpen meteen uitgeschreven in het Engels en het Frans. In België worden ontwerpen maar al te vaak eerst in de ene taal opgesteld en naderhand vertaald.

Datzelfde korps waakt over de coherentie van het regelbestand. Op geregelde tijdstippen wordt, steeds onder het gezag van de minister van Justitie, de wetgeving ten gronde doorgelicht. Dit leidt tot nieuwe coördinaties en codificaties. Reeds zes maal onderwierp het korps het Canadese regelbestand aan een dergelijke herziening. Door de laatste herziening — in 1985 — werd het aantal pagina's wetteksten teruggebracht van 26 000 tot 10 000.

**PARTIE IV****Examen du projet de loi**CHAPITRE 1<sup>er</sup>**Le rôle de la Cour de cassation****§ 1<sup>er</sup>. La séparation des pouvoirs****A. Énoncé du problème**

L'article 4 en projet charge le procureur général près la Cour de cassation d'établir, tous les deux ans, un rapport sur les difficultés d'application ou d'interprétation des normes juridiques. On peut se demander si cette mission n'est pas contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

**B. Point de vue du procureur général près la Cour de cassation**

Mme Liekendael, procureur général près la Cour de cassation, souligne que le débat sur l'évaluation de la loi est un débat ancien. La Cour a réuni une abondante documentation sur ce thème. Le document le plus ancien date de 1832. Mais dans cette longue série de documents d'époque, on peut retrouver le même fil conducteur. À chaque fois, on a rappelé que le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs interdisait que l'on associe sans plus la Cour de cassation à l'évaluation de la loi.

Une proposition qui chargerait le président de la Cour d'évaluer la législation serait donc, pour cette raison, anticonstitutionnelle. C'est pour la même raison que le rapport annuel de la Cour de cassation ne consacre aucune rubrique à cette évaluation, contrairement au rapport annuel de la Cour de cassation française. La Cour belge estime en effet que le pouvoir judiciaire peut difficilement critiquer la législation existante ou suggérer des modifications sans violer le principe de la séparation des pouvoirs.

On peut cependant lever cette objection en confiant la mission d'évaluer la législation au procureur général près la Cour de cassation. Dans le système institutionnel belge, le procureur général joue traditionnellement le rôle d'interlocuteur avec les autres pouvoirs. Il est donc la personne indiquée pour signaler au législateur les difficultés d'interprétation auxquelles la Cour de cassation est confrontée dans l'application de la législation. Il pourrait même, par voie d'avis, suggérer des modifications législatives sans enfreindre par là la séparation des pouvoirs.

**DEEL IV****Bespreking van het wetsontwerp**

## HOOFDSTUK 1

**De rol van het Hof van Cassatie****§ 1. De scheiding der machten****A. Probleemstelling**

Het ontworpen artikel 4 draagt de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie op een tweejaarlijks verslag op te stellen over de toepassings- en interpretatiemoeilijkheden van de juridische normen. Vormt die opdracht geen inbreuk op het beginsel van de scheiding der machten?

**B. Standpunt van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie**

Mevrouw Liekendael, procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, wijst erop dat het debat over de wetsevaluatie diepe wortels heeft. Het Hof heeft over dit thema een uitvoerige documentatie verzameld, waarvan het oudste document dateert van 1832. Doorheen deze lange reeks tijdsdocumenten loopt echter een rode draad. Steeds weer wordt ervoor gewaarschuwd dat het grondwettelijke beginsel van de scheiding der machten verbiedt dat men het Hof van Cassatie zonder meer betreft bij de wetsevaluatie.

Een voorstel dat de eerste voorzitter van het Hof zou belasten met de wetsevaluatie, zou om die reden ongrondwettelijk zijn. Het is om diezelfde reden dat het jaarverslag van het Hof van Cassatie geen rubriek bevat die gewijd is aan de wetsevaluatie, in tegenstelling tot het jaarverslag van het Franse Hof van Cassatie. Het Belgische Hof is immers van oordeel dat de rechterlijke macht bezwaarlijk kritiek kan uiten op de bestaande wetgeving of suggesties doen voor wetswijzigingen zonder het beginsel van de scheiding der machten te schenden.

Dat bezwaar wordt evenwel ondervangen wanneer de opdracht inzake wetsevaluatie wordt toevertrouwd aan de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie. In het Belgische institutionele stelsel is de procureur-generaal traditioneel de gesprekspartner voor de andere machten. Hij is dan ook de aangewezen persoon om de wetgever te wijzen op de interpretatiemoeilijkheden waarmee het Hof van Cassatie te maken heeft bij de toepassing van de wetgeving. Hij zou eventueel, bij wege van een advies, zelfs wetswijzigingen kunnen suggereren, zonder een inbreuk te maken op de scheiding der machten.



### **C. Point de vue de la commission**

La commission partage le point de vue de la procureur générale Liekendael. Il n'y a pas d'objection constitutionnelle à ce que l'on associe le procureur général près la Cour de cassation à la procédure d'évaluation de la législation.

## **§ 2. Le collège des procureurs généraux**

### **A. Les procureurs généraux près les cours d'appel**

Au cours de l'audition, la procureur générale Liekendael a retracé brièvement l'histoire de l'évaluation de la loi.

Dans une circulaire ministérielle du 28 octobre 1846, le baron d'Anethan, alors ministre de la Justice, demandait aux procureurs généraux près la Cour de cassation et les cours d'appel d'établir, à la fin de chaque année judiciaire, un rapport sur les défauts et les lacunes de la législation en vigueur tels qu'ils étaient apparus au cours de l'instruction des dossiers. Ce rapport devait être adressé au ministre de la Justice.

Le procureur général près la Cour de cassation n'a envoyé qu'un seul rapport au ministre de la Justice en application de cette circulaire. Il s'agit du rapport du 20 octobre 1847 concernant la législation relative à la formule du serment.

Dans une circulaire ministérielle du 26 juillet 1956, le ministre de la Justice Lilar a opté pour une autre procédure de rapport. Désormais, le procureur général près la Cour de cassation, les procureurs généraux près les cours d'appel ainsi que l'auditeur général près la Cour militaire devaient rendre compte des défauts et des lacunes de la législation au fur et à mesure qu'on les constatait. Ils avaient cependant la possibilité de présenter un aperçu général en fin d'année judiciaire.

La procureur générale Liekendael se déclare favorable à un système de compte rendu auquel les procureurs généraux près les cours d'appel seraient également associés. Ils sont en effet en mesure de faire des constatations que le procureur général près la cour d'appel n'a pas l'occasion de faire. Leur contribution est susceptible d'enrichir considérablement le rapport au parlement et au gouvernement.

### **B. L'auditorat général près les cours du travail**

Un membre souscrit à la suggestion d'associer à la procédure les procureurs généraux près les cours d'appel. Mais ne faudrait-il pas demander également à l'auditorat général près la cour du travail de faire rapport?

### **C. Standpunt van de commissie**

De commissie sluit zich aan bij het oordeel van procureur-generaal Liekendael. Er bestaat geen grondwettelijk bezwaar tegen de inschakeling van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie in de procedure voor de evaluatie van de wetgeving.

## **§ 2. Het college van procureurs-generaal**

### **A. De procureurs-generaal bij de hoven van beroep**

Tijdens de hoorzitting geeft procureur-generaal Liekendael een beknopte historische schets van de wetsevaluatie.

In een ministeriële circulaire van 28 oktober 1846 van baron d'Anethan, minister van Justitie, werd aan de procureurs-generaal bij het Hof van Cassatie en de hoven van beroep gevraagd op het einde van ieder gerechtelijk jaar een verslag te maken over de gebreken en de tekortkomingen van de geldende wetgeving zoals die aan het licht kwamen bij de behandeling van de zaken. Dit verslag diende te worden toegezonden aan de minister van Justitie.

Blijkbaar is ter uitvoering van die omzendbrief maar één verslag naar de minister van Justitie gestuurd door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie. Het betreft het verslag van 20 oktober 1847 betreffende de wetgeving inzake de eedformule.

In een ministeriële circulaire van 26 juli 1956 van minister van Justitie Lilar werd geopteerd voor een ander stelsel van verslaggeving. Voortaan dienden de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, de procureurs-generaal bij de hoven van beroep en de auditor-generaal bij het Militair Gerechtshof verslag uit te brengen over de gebreken en de tekortkomingen van de wetgeving naarmate zij werden vastgesteld, waarbij hun echter de mogelijkheid werd gelaten op het einde van het gerechtelijk jaar een algemeen overzicht op te stellen.

Procureur-generaal Liekendael toont zich voorstander van een systeem van verslaggeving waarbij ook de procureurs-generaal bij de hoven van beroep worden betrokken. Zij kunnen immers vaststellingen doen die de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie niet kan doen. Hun inbreng kan het verslag aan het parlement en de regering aanzienlijk verrijken.

### **B. Het auditoraat-generaal bij de arbeidshoven**

Een lid sluit zich aan bij de suggestie om de procureur-generaal bij de hoven van beroep te betrekken bij de verslaggeving. Moet echter ook het auditoraat-generaal bij de arbeidshoven niet worden gevraagd verslagen op te stellen?

La procureur générale Liekendael souligne qu'en vertu de l'article 143 du Code judiciaire, le procureur général près la cour d'appel exerce toutes les fonctions du ministère public près la cour d'appel, la cour de travail, les cours d'assises et les tribunaux de son ressort. Le procureur général près une cour d'appel doit, par conséquent, communiquer les difficultés d'application ou d'interprétation qu'ont rencontrées les cours et les tribunaux de son ressort.

### **C. Les justices de paix**

Un membre plaide pour que le rapport soit le plus complet possible, car de vastes domaines juridiques échappent au champ d'observation du procureur général près la Cour de cassation et des procureurs généraux près les cours d'appel. On peut par exemple interjeter appel des décisions d'un juge de paix devant le tribunal de première instance. Mais ce genre de litiges n'atteint jamais le niveau de la cour d'appel et rarement celui de la Cour de cassation, ne serait-ce que par ce que l'on renonce à se pourvoir en raison du montant peu élevé de la demande. Il s'agit pourtant souvent d'affaires présentant une dimension sociale importante.

La procureur générale Liekendael renvoie à l'article 150 du Code judiciaire. Aux termes de cet article, le procureur du Roi exerce, sous la surveillance et la direction du procureur général, les fonctions du ministère public près le tribunal d'arrondissement, le tribunal de première instance, le tribunal de commerce et les tribunaux de police de l'arrondissement. Sur la base de cette disposition, les procureurs du Roi doivent informer le procureur général du ressort de toutes les difficultés rencontrées dans leur arrondissement, y compris au niveau des tribunaux de police et des justices de paix.

### **D. Le collège des procureurs généraux**

Un membre est d'accord pour que les procureurs généraux participent à l'établissement du rapport. Mais comment feront-ils part de leurs observations? Enverront-ils leur rapport directement aux chambres législatives et au gouvernement, ou les remarques seront-elles d'abord centralisées par le parquet général près la Cour de cassation?

La procureur générale Liekendael est d'avis que le collège des procureurs généraux peut assurer la coordination voulue. Les procureurs généraux pourront discuter des diverses observations au sein de ce forum, le cas échéant avec le ministre de la Justice. On pourra y comparer les constatations faites dans les différents ressorts, ce qui conduira sans doute à un rapport plus nuancé. S'il s'avère par exemple que telle difficulté ne se rencontre que dans un seul ressort, on pourra

Procureur-generaal Liekendael wijst erop dat de procureur-generaal bij het hof van beroep overeenkomstig artikel 143 van het Gerechtelijk Wetboek alle opdrachten van het openbaar ministerie uitoefent bij het hof van beroep, het arbeidshof, de hoven van assisen en de rechtbanken van zijn rechtsgebied. De procureur-generaal bij het hof van beroep dient bijgevolg melding te maken van de toepassings- of interpretatiemoeilijkheden die de hoven en rechtbanken van zijn rechtsgebied hebben ondervonden.

### **C. De vredegerichten**

Een lid pleit voor een zo ruim mogelijke verslaggeving. Brede rechtsdomeinen ontsnappen echter aan het gezichtsveld van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en de procureurs-generaal bij de hoven van beroep. Tegen de vonnissen van een vrede-rechter, bijvoorbeeld, kan beroep worden aangetekend bij de rechtbank van eerste aanleg. Dergelijke geschillen bereiken nooit het niveau van het hof van beroep en zelden het Hof van Cassatie, al was het maar omdat men wegens het lage bedrag van de vordering afziet van een voorziening in cassatie. Toch gaat het vaak om aangelegenheden met een belangrijke sociale dimensie.

Procureur-generaal Liekendael wijst op artikel 150 van het Gerechtelijk Wetboek. Luidens dit artikel oefent de procureur des Konings onder het toezicht en de leiding van de procureur-generaal het ambt van openbaar ministerie uit bij de arrondissementsrechtbank, de rechtbank van eerste aanleg, de rechtbank van koophandel en de politierechtbanken van het arrondissement. Op grond van deze bepaling moeten de procureurs des Konings voor hun arrondissement, daarin begrepen de politierechtbanken en de vredegerichten, de procureur-generaal van het rechtsgebied op de hoogte brengen van alle moeilijkheden die zich voordoen.

### **D. Het college van procureurs-generaal**

Een lid stemt ermee in dat de procureurs-generaal worden betrokken bij de verslaggeving. Hoe zullen zijn hun opmerkingen echter meedelen? Zenden zij hun verslag rechtstreeks naar de wetgevende kamers en de regering, of worden de opmerkingen eerst gecentraliseerd door het parket-generaal bij het Hof van Cassatie?

Procureur-generaal Liekendael is van oordeel dat het college van procureurs-generaal voor de nodige coördinatie kan zorgen. Binnen dit forum kunnen de procureurs-generaal, eventueel met de minister van Justitie, de verschillende opmerkingen bespreken. De ervaringen van de verschillende rechtsgebieden kunnen er worden vergeleken, wat allicht tot een genuanceerder verslag zal leiden. Indien bijvoorbeeld blijkt dat een bepaalde moeilijkheid zich slechts in

examiner s'il n'est pas possible de la résoudre dans le cadre de celui-ci ou s'il faut malgré tout en faire état dans le rapport final.

Une telle formule garantit en outre une plus grande complémentarité des rapports établis par le procureur général près la Cour de cassation et le collège des procureurs généraux, d'une part, et le Conseil d'État d'autre part.

### ***E. Point de vue de la commission***

Le gouvernement présente un amendement (doc. Sénat, n° 1-955/2, amendement n° 2). Aux termes de celui-ci, l'évaluation s'opère sur la base d'un rapport annuel établi alternativement par le collège des procureurs généraux et par le Conseil d'État.

Un membre s'étonne du rôle nouveau qui est ainsi attribué au collège des procureurs généraux. Cet organe est compétent pour l'application cohérente et la coordination de la politique pénale et le fonctionnement général du ministère public. Le rapport à présenter sur les normes juridiques posant des difficultés d'interprétation et d'exécution ne se limitera toutefois pas au droit pénal, mais couvrira toutes les branches du droit. C'est la raison pour laquelle il semble opportun de confier cette mission au procureur général près la Cour de cassation, qui donne un avis dans toutes matières.

D'autres membres déclarent que le collège des procureurs généraux remplit principalement un rôle coordinateur. Le collège ne doit pas rassembler lui-même les données relatives à l'évaluation de la loi, mais c'est lui qui rédige le rapport. Et il serait effectivement opportun d'associer expressément le procureur général près la Cour de cassation à cette rédaction, car le procureur général près la Cour de cassation ne fait pas partie du collège des procureurs généraux.

Ce point de vue est traduit dans l'amendement n° 4 de M. Nothomb et consorts (doc. Sénat, n° 1-955/2), que la commission adopte à l'unanimité.

On insiste cependant bien sur le fait que le procureur général près la Cour de cassation et le collège des procureurs généraux rédigent un seul et même rapport commun.

### **§ 3. Le contenu du rapport**

Le ministre de l'Intérieur déclare que le texte en projet reste délibérément assez vague pour que la Cour de cassation et le Conseil d'État puissent donner un large contenu à leur nouvelle mission. L'objectif n'est par exemple pas que la Cour de cassation se borne à dresser la liste des normes auxquelles ses

één rechtsgebied voordoet, kan men nagaan of dat probleem niet binnen het rechtsgebied zelf kan worden opgelost, dan wel of het toch in het eindverslag moet worden opgenomen.

Een dergelijke formule staat bovendien borg voor een grotere complementariteit van de verslagen van enerzijds de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal en anderzijds de Raad van State.

### ***E. Standpunt van de commissie***

De regering dient een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-955/2, amendement nr. 2). Luidens dit amendement geschiedt de evaluatie op basis van een jaarlijks verslag dat beurtelings wordt opgesteld door het college van procureurs-generaal en de Raad van State.

Een lid verwondert zich over de nieuwe rol die aan het college van procureurs-generaal wordt toebedeeld. Dit orgaan is bevoegd voor de coherente uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid en voor de algemene werking van het openbaar ministerie. Het verslag over de juridische normen die interpretatie- en uitvoeringsmoeilijkheden opleveren, zal zich echter niet beperken tot het strafrecht, maar bestrijkt alle rechtstakken. Om die reden lijkt het aangewezen de opdracht toe te vertrouwen aan de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, die in alle gelegenheden een advies geeft.

Andere leden verklaren dat het college van procureurs-generaal in hoofdzaak een coördinerende rol vervult. Het college hoeft de gegevens over de wetsevaluatie niet zelf te verzamelen, maar stelt wel het verslag op. Het ware aangewezen de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie uitdrukkelijk bij het opstellen van het verslag te betrekken. De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie maakt geen deel uit van het college van procureurs-generaal.

Dit standpunt wordt weergegeven in het amendement nr. 4 van de heer Nothomb c.s. (Stuk Senaat nr. 1-955/2), dat door de commissie eenparig wordt aangenomen.

Er wordt wel benadrukt dat de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal één gezamenlijk verslag opstellen.

### **§ 3. De inhoud van het verslag**

De minister van Binnenlandse Zaken verklaart dat de ontworpen tekst bewust vrij vaag blijft zodat het Hof van Cassatie en de Raad van State een ruime invulling kunnen geven aan hun nieuwe opdracht. Het is bijvoorbeeld niet de bedoeling dat het Hof van Cassatie alleen maar een lijstje opmaakt van de

chambres donnent une interprétation divergente. L'éventail doit contenir toutes les formes de disfonctionnement: lois tombées en désuétude, normes conflictuelles, imprécises, etc.

### ***A. Difficultés rencontrées dans l'exécution ou l'interprétation de normes juridiques***

Un commissaire fait référence au pourvoi dans l'intérêt de la loi. Lorsqu'aucune des parties n'a introduit de pourvoi en cassation, le procureur général près la Cour de cassation peut, exceptionnellement, introduire d'office un pourvoi dans l'intérêt de la loi. Cela peut se faire lorsque les décisions rendues en dernière instance font apparaître une différence d'interprétation persistante sur un point de droit, ce qui a un effet négatif sur la jurisprudence. Des différences d'interprétation peuvent certes être résolues de la sorte, mais il existe indubitablement de nombreuses difficultés d'interprétation auxquelles cette procédure ne se prête pas.

Un commissaire désire savoir quelle valeur la Cour de cassation accorde aux travaux préparatoires d'une loi. Les questions que suscite un texte de loi y trouvent en effet parfois une réponse.

Au cours de l'audition du 7 octobre 1998, la procureur générale Liekendael a déclaré qu'en vertu d'une jurisprudence constante, la Cour de cassation ne tient pas compte des travaux préparatoires lorsque la loi est claire. Si, en pareil cas, les travaux préparatoires sont en contradiction avec la loi, la Cour donnera toujours la primauté à la loi elle-même. Si cela ne correspond pas à la volonté du législateur, il faut modifier la loi.

Ce n'est que lorsque la loi n'est pas claire que le problème de l'interprétation se pose. Dans ce cas, la Cour de cassation a recours aux travaux préparatoires.

Un exemple en est la loi du 14 octobre 1867 sur les circonstances atténuantes, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 11 juillet 1994. La loi du 11 juillet 1994 a introduit la possibilité, pour le ministère public, de citer ou de convoquer directement le prévenu devant le tribunal correctionnel ou le tribunal de police en indiquant les circonstances atténuantes. Le texte de loi ne souffle mot de la possibilité, pour le procureur général près la cour d'appel, d'indiquer, en cas de privilège de juridiction, les circonstances atténuantes dans une citation directe devant la cour d'appel. On peut toutefois conclure des travaux préparatoires de la loi du 11 juillet 1994 que le législateur souhaitait donner une portée générale à cette nouvelle règle et que, par conséquent, le procureur général peut lui aussi indiquer les circonstances atténuantes dans la citation directe. C'est là un exemple d'interprétation basée sur

normes waaraan de kamers van het hof divergerende interpretaties geven. De staalkaart moet alle vormen van dysfuncties bevatten: wetten die in onbruik zijn geraakt, conflicterende normen, onduidelijke normen, enzovoort.

### ***A. Moeilijkheden bij de uitvoering of de interpretatie van juridische normen***

Een lid wijst op de voorziening in het belang van de wet. Wanneer geen van de partijen een voorziening in cassatie heeft ingesteld, kan, uitzonderlijk, de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie ambtshalve een voorziening in het belang van de wet instellen. Dit kan gebeuren wanneer uit de beslissingen in laatste aanleg een blijvend verschil van interpretatie omtrent een rechtspunt blijkt, zodat de rechtspraak negatief wordt beïnvloed. Interpretatieverschillen kunnen op die wijze weliswaar worden weggewerkt, maar ongetwijfeld bestaan er veel interpretatiemoeilijkheden waartoe deze rechtspleging zich niet leent.

Een lid wenst te vernemen welke waarde het Hof van Cassatie toekent aan de parlementaire voorbereiding van een wet. De vragen die een wettekst oproept, worden immers soms beantwoord in de voorbereidende werken.

Tijdens de hoorzitting van 7 oktober 1998 verklaarde procureur-generaal Liekendael dat het Hof van Cassatie, volgens een vaste rechtspraak, geen rekening houdt met de voorbereidende werken wanneer de wet duidelijk is. Indien, in een dergelijk geval, de voorbereidende werken strijdig zijn met de wet, zal het Hof steeds voorrang geven aan de wet zelf. Indien dit niet strookt met de wil van de wetgever, moet de wet worden gewijzigd.

Slechts wanneer de wet onduidelijk is, rijst het probleem van de interpretatie. In dat geval doet het Hof van Cassatie een beroep op de voorbereidende werken.

Een voorbeeld hiervan is de wet van 14 oktober 1867 op de verzachtende omstandigheden, zoals gewijzigd door de wet van 11 juli 1994. De wet van 11 juli 1994 voerde voor het openbaar ministerie de mogelijkheid in om de beklaagde rechtstreeks voor de correctionele rechtbank of de politierechtbank te dagvaarden of op te roepen met mededeling van de verzachtende omstandigheden. De wettekst rept niet over de mogelijkheid voor de procureur-generaal bij het hof van beroep om, in het geval van voorrang van rechtsmacht, de verzachtende omstandigheden mee te delen in een rechtstreekse dagvaarding voor het hof van beroep. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 11 juli 1994 kan men echter opmaken dat de wetgever een algemene draagwijdte aan die nieuwe regel wenste te geven en dat, bijgevolg, ook de procureur-generaal de verzachtende omstandigheden in de

les travaux préparatoires. Cet exemple illustre d'ailleurs une tendance que l'on décèle de plus en plus dans la pratique judiciaire, à savoir l'application de la loi suivant l'esprit de celle-ci.

Un commissaire souligne qu'il faut se garder de déclarer trop vite qu'une loi est imprécise ou difficilement applicable. Lorsqu'on modifie une réglementation existante, cela peut parfois engendrer sur le terrain l'une ou l'autre réaction conservatrice. Dans ce cas, les difficultés sont moins liées au texte de loi lui-même qu'à la réticence de comprendre et de suivre la volonté du législateur.

Un autre commissaire met l'accent sur la nature délicate de la mission que le projet de loi confie à la Cour de cassation. Il n'est pas rare qu'une loi soit l'expression de la conviction politique d'une faible majorité, alors qu'une forte minorité la combat. Il faut alors être sûr de son fait pour déclarer que cette loi est imprécise ou difficilement applicable. Dans ses avis, le Conseil d'État a coutume de contourner ce genre d'obstacles en précisant qu'il appartient au législateur de se prononcer sur l'opportunité.

### ***B. Normes juridiques désuètes***

Un commissaire présume que le riche arsenal normatif belge comporte maintes normes tombées en désuétude. Le droit pénal spécial, par exemple, se distingue négativement à cet égard. Or, l'existence de pareilles normes comporte intrinsèquement un risque réel d'arbitraire. La collectivité a intérêt à ce que ces normes juridiques latentes soient abrogées. La question est toutefois de savoir comment les dépister.

Au cours de l'audition du 7 octobre 1998, la procureur générale Liekendael a déclaré que la Cour de cassation n'était pas l'instance appropriée pour détecter les normes tombées en désuétude.

Cela est dû avant tout au fait que ce sont des praticiens du droit qui siègent à la Cour de cassation. Si une norme juridique soulève des difficultés d'interprétation ou d'application, la Cour ne le découvrira généralement qu'en étant amenée à rendre un arrêt. Mais une procédure révèle rarement qu'une norme est obsolète. Il faut pour cela d'autres méthodes d'investigation.

En outre, ce n'est pas si simple de déterminer si une norme est tombée en désuétude. Qui plus est, toute norme de ce type ne doit pas pour autant être abrogée. Même si certaines normes ne sont appliquées qu'extrêmement rarement, elles gardent leur raison d'être.

L'article 190, deuxième alinéa, du Code d'instruction criminelle en offre un exemple frappant. En vertu de cet article, le procureur du Roi expose l'affaire au cours de la procédure devant le tribunal correctionnel.

rechtstreekse dagvaarding mag vermelden. Dit is een voorbeeld van een interpretatie gesteund op de voorbereidende werken. Het voorbeeld illustreert overigens een trend die men langsom meer in de rechtspraktijk kan ontwaren, namelijk de toepassing van de wet naar de geest ervan.

Een lid waarschuwt ervoor niet voorbarig te oordelen dat een wet onduidelijk of moeilijk toepasbaar is. Wanneer een bestaande regeling wordt gewijzigd, kan dit op het terrein wel eens tot behoudende reacties leiden. De moeilijkheden hebben dan minder te maken met de wettekst zelf dan wel met de bereidheid om de wil van de wetgever te begrijpen en te volgen.

Een ander lid wijst op de delicate aard van de opdracht die het wetsontwerp aan het Hof van Cassatie toekent. Een wet is niet zelden de uitdrukking van de politieke overtuiging van een kleine meerderheid, terwijl een grote minderheid de wet bestrijdt. Men moet dan stevig in zijn schoenen staan om te verklaren dat die wet onduidelijk of moeilijk toepasbaar is. De Raad van State pleegt in zijn adviespraktijk dergelijke klippen te omzeilen door te bepalen dat het de wetgever past om over de opportuniteit te oordelen.

### ***B. In onbruik geraakte juridische normen***

Een lid vermoedt dat het rijke Belgische regelbestand menig in onbruik geraakte norm bevat. Het bijzonder strafrecht, bijvoorbeeld, laat zich in dat opzicht in negatieve zin opvallen. Nu houdt het bestaan van dergelijke normen een reëel risico tot willekeur in. De gemeenschap heeft er belang bij dat die sluimerende rechtsnormen worden opgeheven. De vraag is echter hoe je dergelijke normen op het spoor komt.

Tijdens de hoorzitting van 7 oktober 1998 verklaart procureur-generaal Liekendael dat het Hof van Cassatie niet de geëigende instantie is om in onbruik geraakte normen op te sporen.

Dit houdt vooreerst verband met het feit dat in het Hof van Cassatie rechtspractici zetelen. Indien een rechtnorm interpretatie- of uitvoeringsmoeilijkheden oplevert, zal het Hof dit veelal slechts ontdekken naar aanleiding van het wijzen van een arrest. In een rechtsgeding komt echter zelden aan het licht dat een norm in onbruik is. Daarvoor moet men andere onderzoeksmethodes aanwenden.

Voorts is het niet zo eenvoudig vast te stellen of een norm in onbruik is. Bovendien hoeft niet iedere norm die in onbruik is, ook meteen te worden opgeheven. Ook al worden sommige normen slechts hoogstzelden toegepast, toch behouden zij hun relevantie.

Artikel 190, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering biedt hiervan een treffend voorbeeld. Volgens dit artikel zet de procureur des Konings, tijdens de rechtspleging voor de correctionele rechtbank, de zaak uiteen.

Au tribunal correctionnel de Bruxelles — et sans doute dans tous les tribunaux correctionnels du pays — cet article n'est pas appliqué littéralement. Le procureur du Roi consigne son exposé dans un rapport, mais n'en donne pas lecture.

Lors de l'instruction de l'affaire Agusta-Dassault, le premier président de la Cour de cassation a néanmoins insisté pour que la loi soit appliquée et que le ministère public expose oralement l'affaire. La procureur générale a donné suite à cette demande. Si l'article 190 tombé en désuétude avait été abrogé, il n'y aurait pas eu d'exposé oral. Dans une affaire aussi grave, qui suscite un grand intérêt auprès du public, l'article 190 reste particulièrement utile.

#### § 4. Fréquence du rapport

##### A. Énoncé du problème

En vertu de l'article 4 du projet, l'évaluation de la législation s'opère sur la base d'un rapport établi tous les deux ans, respectivement et alternativement, par le procureur général près la Cour de cassation et par le Conseil d'État.

Ne serait-il pas préférable que le procureur général signale au parlement et au gouvernement les imprécisions ou les lacunes de la loi chaque fois qu'il les constate ?

##### B. L'approche ponctuelle

Au cours de l'audition, la procureur générale s'est déclarée favorable à ce dernier système. Elle préfère, pour des raisons d'efficacité, mais aussi par nécessité pratique, que l'on envoie un rapport chaque fois qu'apparaît une lacune ou une imprécision.

La Cour de cassation, en effet, ne détecte des lacunes dans la législation que lorsqu'elle doit prononcer un arrêt. Dans ce cas, on peut facilement rédiger un rapport et le transmettre sans attendre au législateur et au gouvernement. Le législateur pourra alors, s'il le souhaite, intervenir rapidement, soit en adoptant une loi interprétative, soit en modifiant la loi.

Un argument supplémentaire tient à la charge de travail. Rédiger un rapport sur une lacune de la loi au moment où elle la constate ne demandera pas d'effort particulier à la cour. Mais le fait de devoir établir un rapport annuel couvrant l'ensemble de la législation représentera indubitablement un travail beaucoup plus conséquent. Dans ce cas, une extension de l'effectif du parquet de la cour ou du nombre de référendaires s'imposera, car les dix référendaires qui vont être nommés sous peu seront entièrement acca-

In de correctionele rechtbank van Brussel — en wellicht in alle correctionele rechtbanken van het land — wordt dit artikel niet letterlijk toegepast. De procureur des Konings schrijft zijn uiteenzetting neer in een verslag, maar geeft hiervan geen lezing.

Tijdens de behandeling van de Agusta-Dassault-zaak drong de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie niettemin erop aan dat de wet zou worden toegepast en dat het openbaar ministerie de zaak mondeling zou uiteenzetten. De procureur-generaal heeft hieraan gevolg gegeven. Indien het in onbruik geraakte artikel 190 was opgeheven, zou er geen mondelinge uiteenzetting geweest zijn. Zeker in een dermate gewichtige rechtszaak, die grote publieke belangstelling opwekt, blijft artikel 190 bijzonder nuttig.

#### § 4. Frequentie van het verslag

##### A. Probleemstelling

Volgens artikel 4 van het wetsontwerp geschiedt de evaluatie van de wetgeving op basis van een verslag dat om de twee jaar wordt opgesteld, respectievelijk en afwisselend door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en de Raad van State.

Is het echter niet verkieslijk dat de procureur-generaal het parlement en de regering kennis geeft van een wettelijke onduidelijkheid of lacune telkens hij zulks vaststelt ?

##### B. De casuïstische benadering

Procureur-generaal Liekendael verklaart zich tijdens de hoorzitting gewonnen voor dit laatste systeem. Zij geeft er inderdaad de voorkeur aan, ter wille van de efficiëntie doch tevens gedreven door een praktische noodzaak, om een verslag toe te sturen telkens een gebrek of een onduidelijkheid aan het licht komt.

Het Hof van Cassatie komt immers maar op het spoor van tekortkomingen in de wetgeving wanneer het een arrest moet uitspreken. In zo'n geval kan gemakkelijk een verslag worden opgesteld dat meteen aan de wetgever en de regering wordt bezorgd. De wetgever kan dan, indien hij zulks wenst, snel optreden, hetzij middels een interpretatieve wet, hetzij middels een wetswijziging.

Een bijkomend argument houdt verband met de werklast. Het zal het Hof weinig moeite vergen om een verslag op te stellen over een wettelijke tekortkoming op het ogenblik dat het die tekortkoming vaststelt. Indien het Hof echter een jaarverslag moet opstellen dat de volledige wetgeving bestrijkt, wordt dit ongetwijfeld heel wat arbeidsintensiever. In dat geval is een uitbreiding van het personeelsbestand van het parket bij het Hof of van het aantal referendarissen geboden. De tien referendarissen die weldra zullen

parés par leur mission d'assistance aux conseillers et aux membres du parquet.

### **C. Objections à l'encontre de l'approche ponctuelle**

#### *1. La charge de travail supplémentaire n'est pas déterminante*

Un membre considère que le supplément de travail qu'impliquera pour la Cour de cassation la rédaction d'un rapport annuel sera très limité. La cour a pour mission d'assurer l'unité de la jurisprudence. Telle a toujours été sa raison d'être. Le gouvernement belge l'a d'ailleurs encore rappelé lui-même dans le cadre des affaires *Borgers* et *Vermeulen*, devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 30 octobre 1991, *Borgers, Série A, Vol. 214B*; CEDH, 20 février 1996, *Vermeulen, Série A, Vol.*). Or, la cour ne peut s'acquitter de cette mission essentielle que si elle dispose d'un fichier exhaustif et actualisé des difficultés d'interprétation que soulèvent les lois. C'est là une tâche incombant par excellence au parquet général. Pourquoi la cour aurait-elle besoin de personnel supplémentaire pour recueillir des informations qu'elle doit de toute manière déjà récolter dans le cadre de sa mission principale ?

La procureur générale Liekendael déclare qu'il y a une différence entre la mission du parquet général qui consiste à assurer l'unité de la jurisprudence et celle d'éclairer le législateur sur les lacunes ou les imprécisions de la législation. En tant que garant de l'unité de la jurisprudence, le parquet général examine si les lois sont appliquées de manière uniforme. Mais ce n'est pas parce qu'une loi est appliquée de façon divergente, qu'elle est nécessairement imprécise ou lacunaire. Il s'agit donc bel et bien de deux missions nettement distinctes, et donc d'un plus grande charge de travail. En outre, le législateur envisage apparemment de confier de nouvelles missions à la Cour de cassation: la Chambre des représentants a voté une proposition de loi relative aux demandes d'interprétation des lois par la Cour de cassation dans le cadre d'une demande d'avis préjudiciel (doc. Chambre, n° 206-15, 95/96). Voilà qui risque de représenter un travail considérable pour la cour.

L'intervenant signale que l'on a récemment institué un corps de référendaires auprès de la Cour de cassation. L'article 135bis du Code judiciaire prévoit un cadre maximum de 30 référendaires. Jusqu'à présent, seuls une dizaine de référendaires ont été nommés. Rien n'empêche de recruter, dans le cadre existant, deux référendaires qui serait chargés de rédiger le rapport sur les difficultés relatives à la législation.

worden benoemd, zullen immers volledig in beslag worden genomen door hun opdracht om de raadsheeren en de leden van het parket bij te staan.

### **C. Bezwaren tegen de casuïstische benadering**

#### *1. De bijkomende werklast is niet doorslaggevend*

Een lid is van oordeel dat de redactie van een jaarlijks verslag weinig bijkomende werklast voor het Hof van Cassatie zal inhouden. Het Hof heeft immers tot taak de eenheid van de rechtspraak te verzekeren. Dit is vanouds de bestaansreden van het Hof. De Belgische regering heeft dit trouwens zelf nog geargumenteed in de zaken *Borgers* en *Vermeulen* voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, 30 oktober 1991, *Borgers, Série A, Vol. 214B*; EHRM, 20 februari 1996, *Vermeulen, Série A, Vol.*). Welnu, het Hof kan die hoofdopdracht slechts volbrengen indien het over een exhaustief en actueel gegevensbestand beschikt inzake de interpretatiemoeilijkheden die de wetten met zich brengen. Dit is een taak bij uitstek voor het parket-generaal. Waarom zou het Hof bijkomend personeel nodig hebben om informatie te verzamelen die het, op grond van zijn hoofdopdracht, toch reeds moet vergaren ?

Procureur-generaal Liekendael verklaart dat er een verschil bestaat tussen de taak van het parket-generaal om de eenheid van de rechtspraak te verzekeren en de taak om de wetgever in te lichten over de tekortkomingen of de onduidelijkheden van de wetgeving. Als behoeder van de eenheid van de rechtspraak gaat het parket-generaal na of de wetten op een eenvoudige wijze worden toegepast. Indien een wet op uiteenlopende wijzen wordt toegepast, betekent zulks evenwel niet noodzakelijk dat die wet onduidelijk of gebrekkig is. Het gaat dus wel degelijk om twee duidelijk onderscheiden opdrachten en, bijgevolg, ook om een grotere werklast. Bovendien heeft de wetgever blijkbaar nog nieuwe opdrachten voor het Hof van Cassatie in petto: de Kamer van volksvertegenwoordigers keurde immers een wetsvoorstel goed betreffende de verzoeken tot uitlegging van de wetten door het Hof van Cassatie in het kader van een verzoek tot prejudicieel advies (Stuk Kamer, nr. 206-15, 95/96). Dit dreigt heel wat werk voor het Hof in te houden.

Het lid wijst erop dat onlangs een korps van referendarissen bij het Hof van Cassatie werd opgericht. Artikel 135bis van het Gerechtelijk Wetboek voorziet in een kader van ten hoogste 30 referendarissen. Momenteel werden slechts een tiental referendarissen benoemd. Niets belet dat men, binnen het bestaande kader, twee referendarissen aanwerft die worden belast met het opstellen van het verslag over de moeilijkheden met de wetgeving.

## 2. L'évaluation de la loi requiert une approche structurelle

Le ministre de l'Intérieur s'oppose à l'idée de communiquer les difficultés posées par la législation chaque fois qu'elles se présentent. Faire ainsi rapport par intermittence est contraire à la structure permanente que requiert, selon le gouvernement, l'évaluation de la législation. Le Sénat pourrait sans doute mieux organiser son travail d'évaluation de la loi si les comptes rendus lui parviennent à intervalles réguliers.

Rien n'empêche, bien entendu, le procureur général près la Cour de cassation et le collège des procureurs généraux de mettre sur papier les difficultés lorsqu'elles se présentent. Ces différents documents pourront alors être regroupés chaque année et communiqués aux Chambres législatives et au gouvernement.

La commission se rallie à ce point de vue.

### D. Deux rapports annuels

L'article 4 en projet prévoit que l'évaluation s'effectue sur la base d'un rapport établi tous les deux ans, respectivement et alternativement par le procureur général près la Cour de cassation et par le Conseil d'État.

Plusieurs membres se demandent pourquoi ces rapports ne doivent être établis que tous les deux ans. Pourquoi le rapport est-il établi une année par le Conseil d'État et l'année suivante par le procureur général près la Cour de cassation et le collège des procureurs généraux? Ces rapports ne font pas double emploi; ils se complètent.

Le ministre de l'Intérieur justifie l'élaboration bisannuelle des rapports par la charge de travail — vraisemblablement importante — qu'ils entraîneront pour le Sénat. On peut supposer que le Sénat traitera plus facilement les rapports s'il n'en reçoit qu'un seul par an. D'un autre côté, la complémentarité des rapports plaide plutôt en faveur d'une élaboration annuelle des deux documents.

Selon un membre, le Sénat va devoir relever le grand défi d'analyser effectivement les rapports en question et de leur donner suite. De ce point de vue, il est peut-être judicieux de ne faire transmettre qu'un seul rapport par an au Sénat.

L'expérience du Cahier de la Cour des comptes, par exemple, n'est pas que positive. Ce rapport annuel, qui contient toujours un grand nombre d'indications utiles, ne tarde pas à se retrouver dans l'un ou l'autre tiroir. Autre exemple peu édifiant: le *Moniteur belge*, qui publie *in extenso* les arrêts de la Cour d'arbitrage. Souvent un arrêt d'annulation de la Cour appelle une

## 2. Wetsevaluatie vergt een structurele aanpak

De minister van Binnenlandse Zaken verzet zich tegen het voorstel om de moeilijkheden met de wetgeving mee te delen telkens ze zich voordoen. Een dergelijke onregelmatige rapportering is strijdig met de vaste structuur waaraan de wetsevaluatie, naar het oordeel van de regering, behoefte heeft. De Senaat kan zijn werkzaamheden inzake de wetsevaluatie wellicht beter organiseren indien de verslagen op geregelde tijdstippen toekomen.

Zulks belet uiteraard niet dat de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal de moeilijkheden op papier zetten wanneer ze zich voordoen. Die verschillende documenten kunnen dan jaarlijks worden gebundeld en aan de wetgevende Kamers en de regering worden meegedeeld.

De commissie sluit zich hierbij aan.

### D. Twee jaarlijkse verslagen

Luidens het ontworpen artikel 4 geschiedt de evaluatie op basis van een verslag dat om de twee jaar wordt opgesteld, respectievelijk en afwisselend door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en door de Raad van State.

Verscheidene leden vragen zich af waarom de verslagen slechts om de twee jaar moeten worden opgesteld. Waarom stelt het ene jaar de Raad van State een verslag op, en het volgende jaar de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal? Die verslagen overlappen elkaar immers niet, maar zijn complementair.

De minister van Binnenlandse Zaken verantwoordt de tweejaarlijkse toezending van de verslagen door te wijzen op de — vermoedelijk grote — werklast die zij voor de Senaat zullen meebrengen. De verslagen zullen wellicht vlotter worden verwerkt wanneer de Senaat er jaarlijks slechts één ontvangt. Anderzijds vormt de complementariteit van de verslagen een argument voor een jaarlijkse toezending van de beide verslagen.

Een lid meent dat de Senaat voor de grote uitdaging staat om die verslagen ook daadwerkelijk te ontleiden en er gevolg aan te geven. In dat licht is het misschien niet onverstandig om jaarlijks slechts één verslag aan de Senaat te bezorgen.

De ervaring met het Boek van het Rekenhof, bijvoorbeeld, is niet onverdeeld positief. Dit jaarlijkse verslag, dat steeds talrijke nuttige wenken bevat, belandt al gauw in een of andere lade. Een ander weinig stichtend voorbeeld vindt men in het *Belgisch Staatsblad*. Daarin worden de arresten van het Arbitragehof *in extenso* afgedrukt. Vaak nodigt een vernietigings-



initiative législative, mais généralement le législateur ne réagit pas.

La commission décide que le procureur général près la Cour de cassation et le collège des procureurs généraux comme le Conseil d'État déposent un rapport chaque année. Le Sénat aura la responsabilité d'étudier les deux rapports et d'y donner la suite appropriée. La création d'un service d'évaluation de la législation au sein des services du Sénat est une garantie supplémentaire que les rapports seront analysés de manière approfondie.

L'amendement n° 5 de M. Nothomb et consorts consacre le point de vue de la commission (doc. Sénat, n° 1-955/2).

### ***E. Dans le courant du mois d'octobre***

Le ministre de l'Intérieur propose que les deux rapports soient transmis au Sénat, à la Chambre des représentants et au gouvernement dans le courant du mois d'octobre. Cette précision est utile, car le Sénat sera probablement mieux à même d'organiser ses travaux d'évaluation de la législation si les rapports lui parviennent à intervalles réguliers.

En outre, ce choix tient compte de l'année judiciaire, qui prend fin le 30 juin pour les cours et les tribunaux, le 31 août pour la section d'administration du Conseil d'État et début septembre pour la section de législation. Le procureur général près la Cour de cassation, le Collège des procureurs généraux et le Conseil d'État disposeront alors d'un délai suffisant pour rédiger leur rapport. De plus, la nouvelle année parlementaire débute en octobre.

La commission approuve cette proposition. L'amendement n° 8 du gouvernement (doc. Sénat, n° 1-955/2), qui prévoit que les rapports seront transmis dans le courant du mois d'octobre, est adopté à l'unanimité.

Le but est par ailleurs que les rapports contiennent un aperçu des normes juridiques qui ont donné lieu à des difficultés d'application ou d'interprétation au cours de l'année judiciaire écoulée. Cette dernière précision est inscrite dans l'article 4 en projet par l'amendement n° 7 de M. Hotyat et consorts (doc. Sénat, n° 1-955/2).

## CHAPITRE 2

### **Le rôle du Conseil d'État**

#### **§ 1<sup>er</sup>. Le contenu du rapport**

1. Lors de l'audition du 7 octobre 1998, M. Andersen, président de chambre à la section de

arrest van het Hof uit tot een wetgevend initiatief, maar in de meeste gevallen blijft de wetgever passief.

De commissie beslist dat zowel de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal als de Raad van State jaarlijks een verslag zullen indienen. De Senaat draagt de verantwoordelijkheid om beide verslagen te bestuderen en er een passend gevolg aan te geven. De oprichting van een dienst Wetsevaluatie in de Senaat vormt een bijkomende waarborg dat de verslagen grondig worden ontleed.

Het standpunt van de commissie wordt neergeschreven in amendement nr. 5 van de heer Nothomb c.s. (Stuk Senaat, nr. 1-955/2).

### ***E. In de loop van de maand oktober***

De minister van Binnenlandse Zaken stelt voor dat de beide verslagen worden toegezonden aan de Senaat, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de regering in de loop van de maand oktober. Die toevoeging is nuttig, aangezien de Senaat zijn werkzaamheden inzake de wetsevaluatie wellicht beter kan organiseren indien de verslagen op geregelde tijdstippen toekomen.

Bovendien houdt deze keuze rekening met het gerechtelijk jaar. Een gerechtelijk jaar eindigt op 30 juni wat de hoven en rechtbanken betreft, op 31 augustus voor de afdeling administratie van de Raad van State en begin september voor de afdeling wetgeving. De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, het college van procureurs-generaal en de Raad van State beschikken dan over voldoende tijd om het verslag op te stellen. Bovendien vangt in de maand oktober het nieuwe parlementaire jaar aan.

De commissie stemt hiermee in. Het amendement nr. 8 van de regering (Stuk Senaat, nr. 1-955/2), dat bepaalt dat de verslagen in de loop van de maand oktober worden bezorgd, wordt eenparig aangenomen door de commissie.

Het is overigens de bedoeling dat de verslagen een overzicht bevatten van de juridische normen waarmee toepassings- of interpretatiemoelijkheden werden ondervonden tijdens het afgelopen gerechtelijk jaar. Deze laatste verduidelijking wordt ingeschreven in het ontworpen artikel 4 door het amendement nr. 7 van de heer Hotyat c.s. (Stuk Senaat, nr. 1-955/2).

## HOOFDSTUK 2

### **De rol van de Raad van State**

#### **§ 1. De inhoud van het verslag**

1. Tijdens de hoorzitting van 7 oktober 1998 verklaart de heer Andersen, kamervoorzitter in de afde-

législation du Conseil d'État, a indiqué que ladite section effectuait une évaluation technico-juridique des projets qui lui sont soumis. L'avis de la section de législation repose sur un examen juridique, qui s'ordre principalement selon trois voies : la légalité du texte soumis pour avis, la bonne intégration des dispositions en projet dans la réglementation existante et la lisibilité du texte.

Le Conseil d'État pourrait systématiser et généraliser davantage cette évaluation. Avec le bureau de coordination, le Conseil dispose pour ce faire d'un instrument de choix. Les membres du bureau ont pour mission de coordonner les lois, les arrêtés royaux organiques et les divers textes réglementaires en vigueur en Belgique ainsi que de conserver et de tenir à jour la documentation relative à la jurisprudence du Conseil d'État. Le bureau de coordination formule également des observations d'ordre légistique sur les textes transmis pour avis.

La mission que le projet de loi confie au Conseil d'État s'inscrit par conséquent très bien dans l'ensemble des tâches que remplit déjà le bureau de coordination. Il pourrait soumettre les avis de la section de législation à un examen systématique et faire la synthèse des incohérences, lacunes et ambiguïtés de la réglementation. Les arrêts de la section d'administration pourraient être soumis à une analyse similaire.

2. Un membre se demande sur quelles compétences le Conseil d'État doit s'appuyer pour l'évaluation législative.

Dans son avis, la section de législation énonce des recommandations juridiquement motivées qui ne sont pas toujours suivies après coup par l'autorité concernée. Le rapport que le Conseil d'État transmettra au Sénat, à la Chambre et au gouvernement ne peut être un inventaire des observations dont on n'aurait pas tenu compte. L'autorité consultante est libre d'adapter ou non le texte soumis à la section de législation à la lumière de l'avis rendu par celle-ci.

La section de législation se penche aussi notamment sur la compétence de l'autorité dont émane l'initiative au regard de la répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions. Si l'autorité en question ne se conforme pas à un avis concluant à son incompétence, cet élément ne doit pas être retenu dans le cadre de l'évaluation de la législation. Il existe, en effet, une procédure appropriée pour régler les conflits de compétence.

La compétence de la section de législation en matière de coordination et de codification des lois ne paraît pas non plus constituer une base pour établir le rapport sur l'évaluation de la législation.

ling wetgeving van de Raad van State, dat de afdeling wetgeving een technisch-juridische evaluatie maakt van de haar voorgelegde ontwerpen. Het advies van de afdeling wetgeving is op een juridisch onderzoek gestoeld dat essentieel rond drie krachtlijnen draait : de wettigheid van de voor advies voorgelegde tekst, de inpasbaarheid van de erin verwerkte bepalingen in het geheel van de reeds bestaande reglementering en de leesbaarheid van de tekst.

De Raad van State zou een dergelijke evaluatie op een meer systematische en algemene wijze kunnen verrichten. Met het coördinatiebureau beschikt de Raad daartoe over een uitgelezen werkinstrument. De leden van het coördinatiebureau hebben tot taak de wetten, organieke koninklijke besluiten en de verschillende algemene verordenende teksten die in België van kracht zijn, te coördineren en de documentatie betreffende de rechtspraak van de Raad van State te bewaren en bij te houden. Bovendien formuleert het coördinatiebureau wetgevingstechnische opmerkingen op de voor advies toegezonden teksten.

De opdracht die het wetsontwerp aan de Raad van State toevertrouwt, sluit bijgevolg nauw aan bij het huidige takenpakket van het coördinatiebureau. Het bureau zou de adviezen van de afdeling wetgeving aan een systematisch onderzoek kunnen onderwerpen en een synthese maken van de incoherenties, leemten en dubbelzinnigheden van de regelgeving. De arresten van de afdeling administratie zouden op een gelijkaardige wijze kunnen worden ontleed.

2. Een lid vraagt zich af welke bevoegdheden de Raad van State als grondslag dient te nemen voor de wetsevaluatie.

De afdeling wetgeving werpt in haar advies berekeneerde juridische adviezen op die naderhand door de betrokken overheid niet altijd worden gevolgd. Het verslag dat de Raad aan de Senaat, de Kamer en de regering zal bezorgen, mag geen inventaris zijn van de opmerkingen die niet werden gevolgd. Het staat de adviesvragende overheid immers vrij om de aan de afdeling wetgeving voorgelegde tekst al dan niet aan te passen in het licht van het door die afdeling uitgebrachte advies.

Zo onderzoekt de afdeling wetgeving ook de bevoegdheid van de initiatiefnemende overheid in het licht van de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Indien de adviesvragende overheid geen gevolg geeft aan het advies dat besluit tot haar onbevoegdheid, vormt dit geen voorwerp voor wetsevaluatie. Voor de beslechting van bevoegdheidsgeschillen bestaat immers een geëigende procedure.

Ook de bevoegdheid van de afdeling wetgeving inzake de coördinatie en de codificatie van wetten lijkt geen grondslag te bieden voor het verslag over de evaluatie van de wetgeving.

Il semble que le rapport du Conseil d'État doive principalement se focaliser sur les difficultés d'interprétation et d'application de la réglementation qui surgissent lors de l'application pratique d'une loi dans un cas concret.

M. Andersen, président de Chambre, souligne que dans le cadre de la pratique consultative de la section de législation, celle-ci peut formuler des observations générales sur la législation en faisant abstraction des observations concrètes qui sont formulées dans les avis.

Le ministre de l'Intérieur partage l'avis selon lequel le Conseil ne peut se baser, pour ce qui est de l'évaluation, que sur l'application pratique de la norme juridique dans un cas concret. Il serait dès lors inopportun que le Conseil profite du rapport pour réitérer les observations qu'il a formulées précédemment sur le texte.

## § 2. Section d'administration

Un membre demande comment le gouvernement réagit à l'observation du Conseil d'État, selon laquelle il ne faut pas confier la rédaction du rapport à des magistrats qui siègent au sein de sa section d'administration. Le Conseil d'État estime en effet que le contenu des arrêts à rendre risque d'être divulgué dans les rapports qu'il doit transmettre à la Chambre, au Sénat et au gouvernement. C'est pourquoi la rédaction dudit rapport doit être confiée à la section de législation, aux magistrats de l'auditorat et aux magistrats du bureau de coordination.

Le ministre de l'Intérieur estime que l'argument de la séparation des pouvoirs ne vaut pas pour ce qui est du Conseil d'État.

Au sein du Conseil d'État, c'est la section d'administration qui est la plus familiarisée avec l'application pratique des normes juridiques. Il faut dès lors absolument l'associer à la rédaction du rapport. Dans la rédaction du rapport, le Conseil d'État doit cependant faire preuve de réserve, pour éviter la divulgation de contenu des arrêts qui doivent encore être rendus. Il semble toutefois superflu d'inscrire cette obligation dans un texte de loi. Il convient que le Conseil d'État organise lui-même ses travaux en matière d'évaluation de la législation.

## § 3. Charge de travail

Au cours de l'audition du 7 octobre 1998, M. Andersen, président de chambre, a déclaré que la loi en projet chargeait le Conseil d'État d'une mission nouvelle. L'élaboration d'un rapport donnant un aperçu des normes juridiques qui, de l'avis du Conseil d'État, soulèvent des problèmes d'application ou d'interprétation, prendra certainement beaucoup de

Het verslag van de Raad van State lijkt zich voornamelijk te moeten toespitsen op de interpretatie- en toepassingsmoeilijkheden van de regelgeving die aan het licht kwamen bij de praktische toepassing van de wet in een concrete casus.

Kamervoorzitter Andersen preciseert dat de adviespraktijk van de afdeling wetgeving aanleiding kan geven tot algemene opmerkingen bij de wetgeving, waarbij abstractie wordt gemaakt van de concrete bedenkingen die in een advies werden gemaakt.

De minister van Binnenlandse Zaken sluit zich aan bij de bedenking dat de Raad alleen de praktische toepassing van de juridische norm in een concrete casus als grondslag voor de evaluatie mag nemen. Het ware derhalve niet opportuun dat de Raad het verslag zou aangrijpen om de opmerkingen te herhalen die eerder bij het advies over de tekst werden gemaakt.

## § 2. Afdeling administratie

Een lid vraagt wat het standpunt van de regering is bij de opmerking van de Raad van State dat de redactie van het verslag niet mag worden toevertrouwd aan magistraten die zitting hebben in de afdeling administratie van de Raad van State. Volgens de Raad bestaat anders het gevaar dat de inhoud van te wijzen arresten uitlekt in de verslagen die door de Raad aan de Kamer, de Senaat en de regering worden bezorgd. De redactie van het verslag dient om die reden te worden toevertrouwd aan de afdeling wetgeving, de magistraten van het auditoraat en die van het coördinatiebureau.

De minister van Binnenlandse Zaken meent dat het argument van de scheiding der machten niet van toepassing is op de Raad van State.

De afdeling administratie is, binnen de Raad van State, het meest vertrouwd met de praktische toepassing van de juridische normen. Deze afdeling moet dus wel degelijk een inbreng hebben in de redactie van het verslag. De Raad moet bij het opstellen van het verslag wel de nodige terughoudendheid aan de dag leggen zodat de inhoud van nog te wijzen arresten niet uitlekt. Het lijkt evenwel onnodig dit in een wettekst op te nemen. Het komt gepast voor dat de Raad zijn werkzaamheden inzake de evaluatie van de wetgeving zelf organiseert.

## § 3. Werklast

Tijdens de hoorzitting van 7 oktober 1998 verklaart kamervoorzitter Andersen dat het wetsontwerp een nieuwe opdracht toevertrouwt aan de Raad van State. Het opstellen van een verslag dat een overzicht bevat van de juridische normen waarmee de Raad toepassings- of interpretatiemoeilijkheden heeft ondervonden, zal ongetwijfeld behoorlijk wat tijd in

temps. Or, la section d'administration et la section de législation sont déjà pleinement absorbées par leurs missions actuelles. Le Conseil d'État ne pourra contribuer véritablement à l'évaluation de la législation que si on étoffe son cadre.

#### § 4. Le Conseil d'État et l'évaluation *ex ante*

Un membre déclare adhérer au projet de loi, en particulier parce qu'il fait appel, pour l'évaluation *ex post*, à la somme de compétence présente au Conseil d'État.

Le Conseil occupe aujourd'hui déjà une place centrale dans l'évaluation *ex ante*, même si sa contribution reste limitée à une évaluation juridico-technique et linguistique. Le gouvernement, malheureusement, n'apprécie souvent que trop peu les avis, pourtant compétents, du Conseil d'État. On peut d'ailleurs parler à cet égard d'une évolution fâcheuse, dans la mesure où les Chambres législatives elles-mêmes accordent de moins en moins d'attention aux avis du Conseil d'État.

M. Viseur a déposé à la Chambre des représentants une proposition de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État (doc. Chambre, n° 1234/1 - 97/98). Cette proposition dispose, entre autres, que le membre de l'auditorat qui a fait rapport sur une demande d'avis relative à un avant-projet, à un projet, à une proposition ou à un amendement peut être invité à assister à une réunion de la commission parlementaire qui procède à l'examen du texte. Cette suggestion paraît fort intéressante car elle donne davantage de poids aux avis du Conseil d'État durant l'examen parlementaire du texte en question.

Le président de chambre Andersen est d'avis que la proposition de M. Viseur est difficilement praticable. Dans le cadre de la procédure actuelle, le membre de l'auditorat fournit un travail purement préparatoire. Il fait rapport à la chambre compétente de la section de législation. L'avis proprement dit est rendu par le Conseil d'État lui-même. La formule envisagée dans la proposition de M. Viseur risque de révéler une divergence de vues entre le Conseil et l'auditeur, ce qui serait inopportun.

D'autre part, on peut en revanche s'interroger sur la publicité qui est réservée aujourd'hui aux avis du Conseil. Les avis émis sur les avant-projets d'arrêté ministériel et d'arrêté royal sont rarement publiés.

beslag nemen. Zowel de afdeling administratie als de afdeling wetgeving hebben reeds de handen vol met hun huidige taken. De Raad van State zal slechts een zinvolle bijdrage aan de wetsevaluatie kunnen leveren indien het kader wordt uitgebreid.

#### § 4. De Raad van State en de evaluatie *ex ante*

Een lid verklaart dat het wetsontwerp zijn goedkeuring wegdraagt, niet in het minst doordat de brede deskundigheid die in de Raad van State aanwezig is, nu ook wordt aangesproken voor de evaluatie *ex post*.

De Raad bezet nu reeds een centrale plaats in de evaluatie *ex ante*, weze het dat de inbreng van de Raad beperkt blijft tot de juridisch-technische en taalkundige evaluatie. Helaas laat de regering zich vaak weinig gelegen aan de nochtans deskundige adviezen van de Raad van State. Ter zake is trouwens sprake van een kwalijke evolutie, waarbij ook de wetgevende Kamers zelf steeds minder aandacht besteden aan de adviezen van de Raad van State.

In de Kamer van volksvertegenwoordigers diende de heer Viseur een wetsvoorstel in tot wijziging van de wetten op de Raad van State (Stuk Kamer, nr. 1234/1 - 97/98). Dit voorstel bepaalt onder meer dat het lid van het auditoraat dat verslag heeft uitgebracht over een adviesaanvraag betreffende een voorontwerp van wet, een ontwerp, een voorstel of een amendement, kan worden uitgenodigd een vergadering bij te wonen van de parlementaire commissie die de tekst bespreekt. Dit lijkt een waardevol voorstel aangezien het meer gewicht geeft aan de adviezen van de Raad van State tijdens de parlementaire behandeling van de betrokken tekst.

Kamervoorzitter Andersen is van oordeel dat het voorstel van de heer Viseur moeilijk realiseerbaar is. In de huidige procedure levert het lid van het auditoraat louter voorbereidend werk. Hij brengt verslag uit aan de bevoegde kamer van de afdeling wetgeving. Het eigenlijke advies wordt echter uitgebracht door de Raad van State zelf. De formule die wordt geschetst in het voorstel van de heer Viseur, houdt het gevaar in dat een verschil tussen het standpunt van de Raad en dat van de auditeur aan het licht zou komen, hetgeen inopportuun zou zijn.

Anderzijds kan men zich wel beraden over de publiciteit die heden aan de adviezen van de Raad worden gegeven. De adviezen die worden uitgebracht over de voorontwerpen van ministeriële en koninklijke besluiten, worden immers vaak niet gepubliceerd.

## CHAPITRE 3

**Normes fédérales**

1. Au cours de l'audition du 7 octobre 1998, le professeur Adams a fait remarquer que l'évaluation de la législation telle que la prévoit le projet de loi, devait tenir compte de la fédéralisation. Le projet attribue un rôle central au Sénat. Mais le Sénat n'est pas compétent pour remédier aux carences de la réglementation des régions et communautés.

Le problème de la déficience de la réglementation est du reste aussi présent aux niveaux provincial et communal. Dans cette optique, il serait bon, selon le professeur Adams,

«de prendre l'initiative d'instaurer une commission associant les divers niveaux de pouvoir, qui serait chargée d'examiner le problème induit par l'absence de politique structurelle en matière de législation dans une perspective plutôt nationale et globale et que, dans cette même perspective, formulerait des propositions d'approche commune. Si l'on ne s'attaque à ce problème qu'au niveau fédéral, il risque d'en résulter un certain nombre d'années d'immobilisme sur le terrain de la politique de la qualité de la législation. Après un certain temps, toute avance novatrice se mue en retard si l'on ne veille pas en permanence à l'entretenir et à la développer et c'est là une loi qui jouera très rapidement en l'espèce. Selon nous, un thème tel que celui de la qualité de la réglementation se prête idéalement à une approche globale.»

2. Le président de chambre Andersen fait lui aussi remarquer que dans ses avis comme dans sa jurisprudence, le Conseil d'État n'est pas uniquement confronté à des normes juridiques fédérales. Une part croissante des normes édictées provient des régions et des communautés. Si on la limite aux normes fédérales, l'évaluation de la législation ne sera que partielle.

3. Le ministre de l'Intérieur déclare que le projet de loi instaure une procédure toute nouvelle d'évaluation de la législation. Il charge le procureur général près la Cour de cassation et le collège des procureurs généraux, d'une part, et le Conseil d'État, d'autre part, de rédiger un rapport donnant un aperçu des normes juridiques qui les ont confrontés à des difficultés d'interprétation ou d'application. Il semble opportun, du moins dans un premier temps, que ces rapports restent limités aux normes juridiques fédérales. Ainsi, la Cour de cassation, le Collège des procureurs généraux et le Conseil d'État pourront mieux organiser leurs travaux en matière d'évaluation de la législation. De même, on pourra aussi vérifier si la procédure projetée fonctionne correctement.

## HOOFDSTUK 3

**Federale normen**

1. Tijdens de hoorzitting van 7 oktober 1998 merkt professor Adams op dat de wetsevaluatie zoals het wetsontwerp die uitwerkt, rekening dient te houden met de federalisering. Het ontwerp kent een centrale rol toe aan de Senaat. De Senaat is echter niet bevoegd om te remediëren aan de gebreken van de regelgeving van de gewesten en de gemeenschappen.

Het probleem van de gebrekkige regelgeving situeert zich overigens ook op het provinciale en gemeentelijke niveau. In die zin zou het, aldus professor Adams,

«goed zijn mocht er een initiatief tot instelling van een overheidscommissie worden genomen, een commissie die het probleem van het ontbreken van een structureel en coherent regelgevingsbeleid vanuit een eerder landelijk en globaal perspectief onderzoekt en vanuit dat perspectief voorstellen voor een globale aanpak doet. Het gevaar bestaat dat van op het moment dat dit probleem slechts op het federale niveau wordt aangepakt, een aantal jaren stilstand op het terrein van het regelgevingskwaliteitsbeleid het resultaat zal zijn. De zogenaamde wet van de remmende voor­sprong — die ons leert dat een vernieuwende voor­sprong na verloop van tijd tot achterstand leidt als er niet permanent zorg aan onderhoud en uitbouw van de voorsprong wordt besteed — zal dan zeer snel in werking treden. Een thematiek zoals die van kwaliteit van regelgeving leent zich wat ons betreft bij uitstek voor een globale aanpak.»

2. Ook kamervoorzitter Andersen merkt op dat de Raad van State, zowel in zijn adviespraktijk als in zijn rechtspraak, niet alleen met federale rechtsnormen wordt geconfronteerd. Een groeiend aandeel van het regelbestand is afkomstig van de gewesten en de gemeenschappen. Wanneer de wetsevaluatie beperkt blijft tot de federale normen, zal zij slechts partieel zijn.

3. De minister van Binnenlandse Zaken verklaart dat het wetsontwerp een gloednieuwe procedure voor de evaluatie van wetgeving invoert. Het belast de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal enerzijds en de Raad van State anderzijds met het opstellen van een verslag dat een overzicht bevat van de juridische normen waarmee zij interpretatie- en toepassingsmoeilijkheden hebben ondervonden. Het lijkt aangewezen dat deze verslagen, althans in een eerste stadium, beperkt blijven tot de federale juridische normen. Zo kunnen het Hof van Cassatie, het college van procureurs-generaal en de Raad van State hun werkzaamheden inzake de wetsevaluatie beter organiseren. Zo kan men tevens nagaan of de ontworpen procedure naar behoren functioneert.

De plus, on s'expose moins de cette manière aux objections émises par la Cour de cassation et le Conseil d'État au sujet de l'accroissement de la charge de travail. Si l'évaluation de la législation se limite aux normes fédérales, cet accroissement sera moindre lui aussi.

La commission marque son accord sur ce projet. Dans un premier temps, la procédure projetée pour être testée sur la réglementation fédérale. On pourra l'étendre ensuite à la législation des autres pouvoirs moyennant, le cas échéant, les adaptations requises.

En conséquence, le gouvernement dépose deux amendements (doc. Sénat, n° 1-955/2, amendements n°s 1 et 6) en vue de préciser que l'évaluation et les rapports ne concerneront que les normes juridiques fédérales. Ces deux amendements sont adoptés à l'unanimité.

## CHAPITRE 4

### Autres sources

#### § 1<sup>er</sup>. La Cour d'arbitrage

Un commissaire se demande pourquoi seuls la Cour de cassation et le Conseil d'État sont associés à l'évaluation de la législation. Pourquoi ne demande-t-on pas également à la Cour d'arbitrage de rédiger chaque année un rapport sur les difficultés d'interprétation et d'application de la législation? En effet, la Cour d'arbitrage peut contrôler la conformité des lois, des décrets et des ordonnances non seulement aux règles de répartition des compétences, mais aussi aux principes d'égalité, d'interdiction de discrimination et de liberté de l'enseignement. En vertu de son large pouvoir de contrôle, la Cour d'arbitrage doit, elle aussi, approfondir des domaines juridiques étendus.

Le ministre de l'Intérieur renvoie au rapport de la sous-commission de la Commission de Révision de la Constitution de la Chambre. La sous-commission a entendu, entre autres, M. L.P. Suetens, juge à la Cour d'arbitrage. M. Suetens n'a pas jugé nécessaire que la Cour d'arbitrage rédige un rapport annuel, étant donné que lorsqu'elle prononce un arrêt d'annulation, plus aucune autre suite ne doit être donnée (doc. Chambre, n° 439/2, 91/92, p. 26). En outre, ces arrêts sont publiés au *Moniteur belge*.

Un membre fait observer que la Cour d'arbitrage se prononce également sur des questions préjudicielles. Dans ce cas, la cour ne rend pas un arrêt d'annulation.

#### § 2. Autres sources

Au cours de l'audition du 7 octobre 1998, le président de chambre Andersen souligne que le Conseil

Bovendien ondervangt men op die wijze de bedenkingen van het Hof van Cassatie en de Raad van State over de toegenomen werklust. Indien de wetsevaluatie beperkt blijft tot de federale normen, is ook de stijging van de werklust minder groot.

De commissie stemt hiermee in. In een eerste fase kan de ontworpen procedure worden uitgetest voor de federale regelgeving. Nadien kan men dit, eventueel mits de nodige aanpassingen, uitbreiden tot de regelgeving van andere overheden.

Om deze redenen dient de regering twee amendementen in (Stuk Senaat, nr. 1-955/2, amendementen nrs. 1 en 6), waardoor wordt verduidelijkt dat de evaluatie en de verslagen alleen op de federale juridische normen betrekking hebben. Beide amendementen worden eenparig aangenomen.

## HOOFDSTUK 4

### Andere bronnen

#### § 1. Het Arbitragehof

Een lid vraagt zich af waarom alleen het Hof van Cassatie en de Raad van State bij de wetsevaluatie worden betrokken. Waarom wordt ook niet aan het Arbitragehof gevraagd jaarlijks een verslag op te stellen over de interpretatie- en toepassingsmoeilikheden van de wetgeving? Het Arbitragehof kan de wetten, decreten en ordonnances immers niet alleen toetsen aan de bevoegdheidsverdelende regels, maar ook aan de beginselen van gelijkheid, verbod van discriminatie en vrijheid van onderwijs. De ruime toetsingsbevoegdheid van het Arbitragehof maakt dat ook dit Hof zich dient te verdiepen in brede rechtsdomeinen.

De minister van Binnenlandse Zaken verwijst naar het verslag van de subcommissie van de Kamercommissie voor de Herziening van de Grondwet. De subcommissie hoorde onder meer de heer L.P. Suetens, rechter in het Arbitragehof. De heer Suetens achtte het niet noodzakelijk dat het Arbitragehof een jaarverslag indient, aangezien een door dat Hof gewezen vernietigingsarrest niet tot enig ander gevolg noopt (Stuk Kamer, nr. 439/2, 91/92, blz. 26). Bovendien worden de arresten bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Een lid merkt op dat het Arbitragehof zich ook uitsprekt over prejudiciële vragen. In dat geval wijst het Hof geen vernietigingsarrest.

#### § 2. Andere bronnen

Tijdens de hoorzitting van 7 oktober 1998 wijst kamervoorzitter Andersen erop dat de Raad van State

d'État et la Cour de cassation occupent une position privilégiée dans la vie juridique. Pourtant, le champ d'observation de ces deux institutions reste forcément limité, puisqu'elles n'ont pas de vue globale du fonctionnement quotidien de la réglementation. Comme elles ne sont confrontées à la réglementation — et donc aux lacunes de celle-ci — que dans le cadre du règlement de litiges ou de l'émission d'avis, elles n'ont aucun aperçu des questions qui ne sont pas soumises aux tribunaux, ni de celles qui n'ont pas encore été réglées. Qui souhaite organiser une évaluation à part entière de la législation doit élargir le champ de vision et explorer d'autres sources. Les agents des services publics connaissent sans doute le mieux les lacunes, les ambiguïtés et les contradictions de la réglementation. Ils sont chargés de l'application de la législation et sont directement confrontés aux difficultés qu'elle soulève.

Le ministre de l'Intérieur précise que le projet de loi ne dresse qu'une ébauche de l'évaluation de la législation à laquelle le Sénat procédera. Celui-ci doit déterminer lui-même les sources auxquelles il aura recours pour procéder à cette évaluation. Le projet de loi garantit que le Sénat disposera en tout cas des rapports de la Cour de cassation et du Conseil d'État pour ce faire, mais le Sénat pourra fonder son travail d'évaluation sur d'autres rapports, documents, études et auditions.

La commission marque son accord sur ce qui vient d'être dit. M. Nothomb et consorts déposent un amendement (doc. Sénat, n° 1-955/2, amendement n° 5) en vue de préciser dans le texte de loi proprement dit que l'évaluation de la législation ne devra pas porter exclusivement sur les points visés dans les rapports de la Cour de cassation et du Conseil d'État. Selon cet amendement, qui est adopté à l'unanimité, l'évaluation s'opèrera notamment sur la base des deux rapports annuels en question (voir également *infra*, Partie VII).

en het Hof van Cassatie een bevoorrechte positie innemen bij het rechtsgebeuren. Toch blijft hun waarnemingsveld noodzakelijk beperkt. De beide instellingen hebben immers geen volledig zicht op de dagdagelijkse werking van de regelgeving. Zij worden slechts met de regelgeving — en dus ook met de gebreken ervan — geconfronteerd in het kader van de geschillenbeslechting of de adviesverlening. Zij hebben bijgevolg geen zicht op de kwesties die niet aan de rechtbanken worden voorgelegd, noch op de aangelegenheden die tot dusverre niet geregeld zijn. Wie een voldragen wetsevaluatie op het getouw wenst te zetten, moet het gezichtsveld verruimen en ook andere bronnen aanboren. Wellicht is niemand beter vertrouwd met de leemten, dubbelzinnigheden en tegenstrijdigheden van de regelgeving dan de overheidsambtenaren. Zij passen de wetgeving toe en ervaren rechtstreeks de moeilijkheden die daarmee gepaard gaan.

De minister van Binnenlandse Zaken preciseert dat het wetsontwerp slechts een aanzet vormt voor de wetsevaluatie die de Senaat zal verrichten. De Senaat moet zelf oordelen welke bronnen hij aanspreekt voor de wetsevaluatie. Het wetsontwerp waarborgt dat de Senaat alvast beschikt over de verslagen van het Hof van Cassatie en de Raad van State. Het staat de Senaat echter vrij om zijn werkzaamheden inzake de wetsevaluatie te voeden met andere verslagen, documenten, studies en hoorzittingen.

De commissie stemt hiermee in. Ten einde in de wettekst zelf te verduidelijken dat de wetsevaluatie niet noodzakelijk beperkt blijft tot de verslagen van het Hof van Cassatie en de Raad van State, dient de heer Nothomb c.s. een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-955/2, amendement nr. 5). Luidens dit amendement, dat eenparig wordt aangenomen, geschiedt de evaluatie onder meer op basis van de twee jaarverslagen (zie ook *infra*, Deel VII).

**PARTIE V****Votes sur le projet de loi**Article 1<sup>er</sup>

L'article est adopté à l'unanimité des 8 membres présents.

## Article 2

Le gouvernement dépose un amendement n° 1, qui est rédigé comme suit :

*« Remplacer le mot « règlements » par les mots « règlements fédéraux. »*

## Justification

*Le présent amendement précise que l'évaluation législative qui fait l'objet du projet de loi en discussion ne concerne que la réglementation fédérale.*

L'amendement n° 1 du gouvernement est adopté à l'unanimité des 8 membres présents.

L'article ainsi amendé est adopté à la même unanimité.

## Article 3

La commission considère que le texte en projet n'indique pas suffisamment bien que le rapport du Sénat concerne les travaux du Sénat relatifs à l'évaluation de la législation. C'est pourquoi elle décide d'ajouter les mots « à ce sujet ».

L'article ainsi corrigé est adopté à l'unanimité des 8 membres présents.

## Article 4

Le gouvernement dépose un amendement n° 2, qui est rédigé comme suit :

*« Remplacer l'alinéa premier comme suit :*

*« Cette évaluation s'opère sur la base d'un rapport annuel, établi alternativement par le collègue des procureurs généraux et par le Conseil d'État. »*

## Justification

*En imposant au Collège des procureurs généraux l'obligation de faire rapport, on associe également les*

**DEEL V****Stemmingen over het wetsontwerp**

## Artikel 1

Het artikel wordt eenparig aangenomen door de 8 aanwezige leden.

## Artikel 2

De regering dient een amendement nr. 1 in, luidende :

*« Het woord « reglementen » vervangen door de woorden « federale reglementen. »*

## Verantwoording

*Met dit amendement wordt verduidelijkt dat de wetsevaluatie die het voorwerp uitmaakt van voorliggend wetsontwerp, slechts de federale regelgeving betreft.*

Het amendement nr. 1 van de regering wordt eenparig aangenomen door de 8 aanwezige leden.

Het aldus geamendeerde artikel wordt met dezelfde eenparigheid aangenomen.

## Artikel 3

De commissie is van oordeel dat in de ontworpen tekst onvoldoende tot uiting komt dat het verslag van de Senaat betrekking heeft op de werkzaamheden van de Senaat met betrekking tot de evaluatie van de wetgeving. Om die reden wordt besloten de woorden « ter zake » (« à ce sujet ») toe te voegen.

Het aldus verbeterde artikel wordt eenparig aangenomen door de 8 aanwezige leden.

## Artikel 4

De regering dient een amendement nr. 2 in, luidende :

*« Het eerste lid vervangen als volgt :*

*« Deze evaluatie geschiedt op basis van een jaarlijks verslag dat beurtelings wordt opgesteld door het college van procureurs-generaal en door de Raad van State. »*

## Verantwoording

*Door de verslaggeving op te leggen aan het college van procureurs-generaal worden ook de procureurs-*



*procureurs généraux près les cours d'appel à l'évaluation législative.*

*L'amendement apporte aussi une précision au texte.*

M. Vandenberghe et consorts déposent un amendement n° 3, qui est un sous-amendement à l'amendement n° 2 et qui est rédigé comme suit :

*« Remplacer les mots « par le collège des procureurs généraux et par le Conseil d'État » par les mots «, d'une part, par le procureur général près la Cour de cassation et le collège des procureurs généraux et, d'autre part, par le Conseil d'État.»*

M. Nothomb et consorts déposent un amendement n° 4, qui est un sous-amendement à l'amendement n° 2 et qui est rédigé comme suit :

*« Au premier alinéa, supprimer le mot « alternativement. »*

#### Justification

*Il est préférable de disposer chaque année d'un rapport émanant des autorités judiciaires et d'un rapport émanant du Conseil d'État. Les difficultés qui seront mises en exergue par chaque rapport seront en effet distinctes, les unes se référant à la jurisprudence judiciaire, les autres à la jurisprudence administrative. En outre, le terme « alternativement » peut soulever des problèmes d'application.*

L'amendement n° 2 du gouvernement, l'amendement n° 3 de M. Vandenberghe et consorts et l'amendement n° 4 de M. Nothomb et consorts sont retirés.

M. Nothomb et consorts déposent un amendement n° 5 qui résume les diverses modifications du premier alinéa de l'article 4 qui sont proposées et qui est rédigé comme suit :

*« Remplacer le premier alinéa comme suit :*

*« Cette évaluation s'opère notamment sur base de deux rapports annuels établis d'une part par le procureur général près la Cour de cassation et le collège des procureurs généraux, et d'autre part, par le Conseil d'État. »*

L'amendement n° 5 de M. Nothomb et consorts est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

Le gouvernement dépose un amendement n° 6 aux termes duquel les rapports concernent exclusivement les normes juridiques fédérales.

*generaal bij de hoven van beroep bij de wetsevaluatie betrokken.*

*Het amendement houdt tevens een verduidelijking in van de tekst.*

De heer Vandenberghe c.s. dient een amendement nr. 3 in, dat een subamendement is bij het amendement nr. 2, luidende :

*« De woorden « door het college van procureurs-generaal en door de Raad van State » vervangen door de woorden « enerzijds door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal en anderzijds door de Raad van State.»*

De heer Nothomb c.s. dient een amendement nr. 4 in, dat een subamendement is bij het amendement nr. 2, luidende :

*« In het eerste lid het woord « beurtelings » doen vervallen. »*

#### Verantwoording

*Het is beter elk jaar te beschikken over een verslag dat uitgaat van de gerechtelijke overheid en een verslag dat uitgaat van de Raad van State. De moeilijkheden die uit elk verslag naar voren komen, zullen immers verschillend zijn: in het ene geval gaat het om moeilijkheden in de gerechtelijke jurisprudentie, in het andere geval om moeilijkheden in de administratieve jurisprudentie. Bovendien kan het woord « beurtelings » problemen opleveren bij de uitvoering.*

Het amendement nr. 2 van de regering, het amendement nr. 3 van de heer Vandenberghe c.s. en het amendement nr. 4 van de heer Nothomb c.s. worden ingetrokken.

De heer Nothomb c.s. dient een amendement nr. 5 in dat de verschillende voorgestelde wijzigingen van het eerste lid van artikel 4 samenvat en luidt als volgt :

*« Het eerste lid vervangen als volgt :*

*« Deze evaluatie geschiedt onder meer op basis van twee jaarverslagen die worden opgesteld enerzijds door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal en anderzijds door de Raad van State. »*

Het amendement nr. 5 van de heer Nothomb c.s. wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

De regering dient een amendement nr. 6 in. Luidens dit amendement hebben de verslagen uitsluitend betrekking op de federale juridische normen.

L'amendement n° 6 est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

M. Hotyat et consorts déposent un amendement n° 7, selon lequel les rapports concernent les normes juridiques fédérales pour lesquelles des difficultés d'application ou d'interprétation ont été rencontrées par les cours et tribunaux et par le Conseil d'État au cours de l'année judiciaire écoulée.

L'amendement n° 7 est adopté à l'unanimité des 10 membres présents.

L'article ainsi amendé est adopté à la même unanimité.

#### Article 5

Le gouvernement dépose un amendement n° 8, qui est rédigé comme suit :

« Compléter l'alinéa premier par les mots « avant le 31 d'octobre. »

#### Justification

*Il semble indiqué de prévoir quand le rapport doit être remis.*

L'amendement n° 8 est adopté à l'unanimité des 10 membres présents.

Le gouvernement dépose un amendement n° 9, qui est rédigé comme suit :

« Au premier alinéa, remplacer les mots « Le procureur général près la Cour de cassation » par les mots « Le collègue des procureurs généraux. »

#### Justification

*Voir la justification de l'amendement n° 2.*

M. Vandenberghe et consorts déposent un amendement n° 10, qui est rédigé comme suit :

« Au premier alinéa, remplacer les mots « Le procureur général près la Cour de cassation et le Conseil d'État » par les mots « Le procureur général près la Cour de cassation et le collège des procureurs généraux, d'une part, et le Conseil d'État, d'autre part. »

L'amendement n° 10 est adopté à l'unanimité des 10 membres présents. L'amendement n° 9 devient donc sans objet.

M. Nothomb et consorts déposent l'amendement n° 11, qui est rédigé comme suit :

« Remplacer les mots « à la Chambre des représentants, au Sénat et au gouvernement » par les mots « au

Het amendement nr. 6 wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

De heer Hotyat c.s. dient een amendement nr. 7 in, dat ertoe strekt te bepalen dat de verslagen betrekking hebben op de federale juridische normen waarmee de hoven en rechtbanken en de Raad van State toepassings- en interpretatiemoeilijkheden ondervonden hebben tijdens het afgelopen gerechtelijk jaar.

Het amendement nr. 7 wordt eenparig aangenomen door de 10 aanwezige leden.

Het aldus geamendeerde artikel wordt met dezelfde eenparigheid aangenomen.

#### Artikel 5

De regering dient een amendement nr. 8 in, luidende :

« In het eerste lid de woorden « voor 31 oktober » tussen de woorden « hun verslag » en « aan de Kamer » invoegen. »

#### Verantwoording

*Het komt gepast voor te bepalen wanneer het verslag moet worden bezorgd.*

Het amendement nr. 8 wordt eenparig aangenomen door de 10 aanwezige leden.

De regering dient een amendement nr. 9 in, luidende :

« In het eerste lid de woorden « De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie » vervangen door de woorden « Het college van procureurs-generaal. »

#### Verantwoording

*Zie de verantwoording bij amendement nr. 2.*

De heer Vandenberghe c.s. dient een amendement nr. 10 in, luidende :

« In het eerste lid de woorden »De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en de Raad van State « vervangen door de woorden « De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal enerzijds en de Raad van State anderzijds ... »

Het amendement nr. 10 wordt eenparig aangenomen door de 10 aanwezige leden. Hierdoor vervalt het amendement nr. 9.

De heer Nothomb c.s. dient een amendement nr. 11 in, luidende :

« In het eerste lid de woorden « aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, aan de Senaat en aan de

*Sénat ainsi qu'à la Chambre des représentants et au gouvernement.»*

#### Justification

*En vertu de l'article 3 le Sénat est le destinataire des rapports. Mais il convient de les communiquer également à la Chambre des représentants et au gouvernement.*

L'amendement n° 11 est adopté à l'unanimité des 10 membres présents.

L'article ainsi amendé est adopté à la même unanimité.

Le projet de loi ainsi adapté a été adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

*federale regering» vervangen door de woorden «aan de Senaat alsmede aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan regering.»*

#### Verantwoording

*Krachtens artikel 3 zijn de verslagen bestemd voor de Senaat. Maar ze moeten eveneens medegedeeld worden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan de regering.*

Het amendement nr. 11 wordt eenparig aangenomen door de 10 aanwezige leden.

Het aldus geamendeerde artikel wordt met dezelfde eenparigheid aangenomen.

Het aldus geamendeerde wetsontwerp wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

## PARTIE VI

### Discussion des propositions

#### CHAPITRE 1<sup>er</sup>

#### Dénomination

##### § 1. Énoncé du problème

La proposition de M. Vandenberghe et consorts vise à créer une cellule d'évaluation de la législation au sein des services du Sénat. La proposition de Mmes Willame-Boonen et Delcourt-Pêtre vise à créer un Office de la législation au sein du Sénat.

##### § 2. Objections à l'encontre des dénominations proposées

Plusieurs membres marquent leur accord sur la création d'un organe au sein des services du Sénat. La structure organisationnelle actuelle du Sénat se compose principalement de services. Il semble dès lors souhaitable que le nouvel organe qui interviendra dans l'évaluation de la législation ne s'appelle pas cellule mais service.

La dénomination Service de la législation ne reflète toutefois pas avec précision la mission exacte du nouveau service. Les travaux du service ne concerneront pas tant la législation que l'évaluation législative. Qui plus est, les services du Sénat sont dès à présent divisés en services législatifs et services de la questure, de sorte qu'il n'est pas opportun de baptiser un service séparé « Service de la législation ».

M. Vandenberghe et Mme Willame-Boonen déposent un amendement à la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation (doc. Sénat, n° 1-643/2, amendement n° 1). Cet amendement introduit la notion de « Service d'évaluation de la législation ». Cette dénomination tient compte des objections susvisées.

##### § 3. Service d'assistance à l'évaluation de la législation

Certains membres ont estimé souhaitable que la dénomination du service fasse bien ressortir que celui-ci s'occupera exclusivement de préparer l'évaluation de la législation. L'évaluation proprement dite de la législation tant *ex ante* que *ex post* — sera, en effet, effectuée par le Sénat. La dénomination « Service d'évaluation de la législation » donne par conséquent une image tronquée de la véritable mission du service.

C'est pourquoi MM. Hotyat et Erdman déposent un amendement à la proposition visant à créer, au

## DEEL VI

### Bespreking van de voorstellen

#### HOOFDSTUK 1

#### Benaming

##### § 1. Probleemstelling

Het voorstel van de heer Vandenberghe c.s. strekt ertoe een cel Wetsevaluatie op te richten bij de diensten van de Senaat. Het voorstel van de dames Willame-Boonen en Delcourt-Pêtre beoogt de oprichting van een dienst Wetgeving bij de Senaat.

##### § 2. Bezwaren tegen de voorgestelde benamingen

Meerdere leden betuigen hun instemming met de oprichting van een orgaan bij de diensten van de Senaat. De huidige organisatorische structuur van de Senaat bestaat in hoofdzaak uit diensten. Het lijkt dan ook aangewezen het nieuwe orgaan, dat zal worden ingeschakeld in de wetsevaluatie, niet cel te noemen, doch dienst.

De benaming dienst Wetgeving geeft de eigenlijke opdracht van de nieuwe dienst echter onjuist weer. De werkzaamheden van de dienst zullen niet zozeer op de wetgeving, dan wel op de wetsevaluatie betrekking hebben. Bovendien worden de diensten van de Senaat nu reeds ingedeeld in wetgevingsdiensten en quaesturdiensten, zodat het niet opportuun is een afzonderlijke dienst de benaming « dienst Wetgeving » te geven.

De heer Vandenberghe en mevrouw Willame-Boonen dienen een amendement in op het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat (Stuk Senaat, nr. 1-643/2, amendement nr.1). Dit amendement introduceert de benaming « dienst Wetsevaluatie ». Deze benaming houdt rekening met de bovenvermelde bezwaren.

##### § 3. Dienst voorbereiding van de wetsevaluatie

Sommige leden achten het raadzaam dat de benaming van de dienst duidelijk tot uiting laat komen dat de dienst zich louter met de voorbereiding van de wetsevaluatie inlaat. De eigenlijke wetsevaluatie — zowel *ex ante* als *ex post* — wordt immers verricht door de Senaat. De benaming « dienst Wetsevaluatie » geeft bijgevolg een vertekend beeld van de eigenlijke opdracht van de dienst.

De heren Hotyat en Erdman dienen om die reden een amendement in op het voorstel tot oprichting van

sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation (doc. Sénat, 1-643/3, amendement n° 2). Dans cet amendement, ils optent pour la dénomination «Service d'assistance à l'évaluation de la législation». Cette appellation indique clairement que c'est le législateur lui-même qui évalue, et que le service ne fait que l'assister pour cette évaluation.

La dénomination «Service d'assistance à l'évaluation de la législation» est reprise dans l'amendement de MM. Hotyat et consorts (doc. Sénat, n° 1-643/5, amendement n° 14).

#### § 4. Point de vue de la commission

Plusieurs membres se disent réservés à l'égard de la dénomination «Service d'assistance à l'évaluation de la législation». Outre qu'elle n'est guère esthétique, elle souligne superfétatoirement le fait que le service n'évalue pas lui-même. La dénomination «Service d'évaluation de la législation» indique déjà clairement qu'il s'agit d'un service, et donc d'un organe qui joue un simple rôle d'appui ou de préparation.

De plus, le texte de la décision, tel qu'il est proposé dans l'amendement de M. Hotyat et consorts (amendement n° 14) est parfaitement clair. Les deuxième et troisième point du dispositif prévoient que le service est chargé de préparer l'évaluation des projets et des propositions de loi et de législation existante. Et le point 4 répète que le service effectue une évaluation technique préparatoire. Par conséquent, il ne saurait y avoir de malentendu sur la portée des compétences du Service d'évaluation de la législation.

La commission marque son accord. Dans l'amendement n° 14 de M. Hotyat et consorts, les mots «Service de préparation de l'évaluation de la législation» sont remplacés par les mots «Service d'évaluation de la législation». L'amendement est ensuite adopté à l'unanimité.

## CHAPITRE 2

### Compétence du Service d'évaluation de la législation

#### § 1<sup>er</sup>. Appui

Un membre craint que le Service d'évaluation de la législation ne puisse avoir un effet inhibiteur sur l'initiative parlementaire. Aux termes de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation, les propositions de loi peuvent être soumises à une évaluation approfondie. Aux termes de la proposition visant à créer, au sein du Sénat, le Service de la législation, les proposi-

tion d'un Service d'évaluation de la législation, les propositions de loi peuvent être soumises à une évaluation approfondie. Aux termes de la proposition visant à créer, au sein du Sénat, le Service de la législation, les proposi-

tion d'un Service d'évaluation de la législation, les propositions de loi peuvent être soumises à une évaluation approfondie. Aux termes de la proposition visant à créer, au sein du Sénat, le Service de la législation, les proposi-

#### § 4. Standpunt van de commissie

Meerdere leden tekenen bezwaar aan tegen de benaming «Dienst voorbereiding van de wetsevaluatie». Bovendien het weinig esthetische karakter van een dergelijke naam, benadrukt die benaming ten overvloede dat de dienst zelf niet evalueert. Uit de benaming «dienst Wetsevaluatie» blijkt reeds duidelijk dat het om een dienst gaat, en, *ergo*, om een orgaan dat een louter ondersteunende of voorbereidende rol vervult.

Bovendien laat de tekst van het besluit, zoals voorgesteld in het amendement van de heer Hotyat c.s. (amendement nr. 14), aan duidelijkheid niets wensen over. In het tweede en het derde punt van het dispositief wordt bepaald dat de dienst belast is met de voorbereiding van de evaluatie van wetsontwerpen en wetsvoorstellen en van de bestaande wetgeving. In het vierde punt wordt herhaald dat de dienst een voorbereidende technische evaluatie maakt. Er kan bijgevolg geen misverstand bestaan over de draagwijdte van de bevoegdheden van de dienst Wetsevaluatie.

De commissie stemt hiermee in. In het amendement nr. 14 van de heer Hotyat c.s. worden de woorden «Dienst voorbereiding van de wetsevaluatie» vervangen door de woorden «dienst Wetsevaluatie», waarna het amendement eenparig wordt goedgekeurd.

## HOOFDSTUK 2

### De bevoegdheid van de dienst Wetsevaluatie

#### § 1. Ondersteuning

Een lid vreest dat de dienst Wetsevaluatie een remmende invloed op het parlementaire initiatief kan uitoefenen. Luidens het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat kunnen wetsvoorstellen aan een grondige evaluatie worden onderworpen. Luidens het voorstel tot oprichting van een dienst Wetgeving bij de Senaat moet de dienst Wetsevaluatie de wetsvoorstellen taalkun-

tions sont soumises à une évaluation portant sur les aspects linguistiques et juridiques, avant même que ces textes soient imprimés.

Or, si le souci de produire une législation de qualité est louable en soi, cela ne saurait se faire aux dépens du droit d'initiative parlementaire. Il convient de se garder de faire de la législation l'apanage d'une élite. Les universités élaborent les propositions de loi, le Conseil d'État et le Service d'évaluation de la législation les commentent puis le Parlement les adopte. Cela n'est pas l'interprétation correcte de la souveraineté parlementaire.

Un autre membre estime que le Service d'évaluation de la législation ne peut devenir un instrument de filtrage. Les parlementaires jouissent du droit inaliénable de déposer des propositions de loi.

Plusieurs membres sont d'accord pour dire que la suprématie du Parlement ne peut être mise en péril. La tâche qui incombe au Service d'évaluation de la législation est purement une tâche d'appui. Ce service ne pourra se pencher sur un texte qu'à la demande d'une commission du Sénat ou du Bureau du Sénat. Il s'ensuit que l'on ne pourra avoir recours à ce service qu'une fois que la proposition de loi aura été déposée (voir *infra*, n° 3, Évaluation *ex ante*).

Un membre ajoute que le Service d'évaluation de la législation n'émet aucun avis. Ce service collabore avec une commission du Sénat. Il fournit pour ainsi dire un appui logistique.

La création d'un Service d'évaluation de la législation, loin d'affecter la souveraineté politique, améliore au contraire la qualité des travaux parlementaires et assoit ainsi l'influence du Parlement.

Un membre ajoute que l'on ne peut ignorer la complexité de la société. Le droit — et, partant, le législateur en tant que source principale du droit — doit s'imprégner de cette complexité s'il souhaite garder une prise sur la société. Lorsque le législateur fait montre d'une méconnaissance des dossiers, il ne fait pas le poids face aux groupes d'intérêts et aux centres d'étude qui sont bien documentés.

## § 2. Les critères d'évaluation

### A. Énoncé du problème

Au cours de l'audition du 7 octobre 1998, le professeur Adams a défini l'évaluation de la législation comme «l'évaluation des lois au sens juridique large du terme, sur la base de certains critères, en se fondant notamment sur des données empiriques et socio-scientifiques et en appliquant des méthodes scientifiques».

La proposition de M. Vandenberghe et consorts visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule

dig et technisch-juridisch evalueren, zelfs nog vooral eer de tekst wordt gedrukt.

Nu is de zorg voor een kwaliteitsvolle wetgeving best lovenswaardig, maar zulks mag het parlementaire initiatiefrecht niet fnuiken. Men hoede zich ervoor de wetgeving te laten verworden tot een elitair ondersje. De universiteiten stellen de wetsvoorstellen op, de Raad van State en de dienst Wetsevaluatie leveren commentaar en het parlement stemt. Dit is niet de juiste invulling van de parlementaire soevereiniteit.

Ook een ander lid is van oordeel dat de dienst Wetsevaluatie geen filterende werking mag hebben. De parlementsleden beschikken over een onaantastbaar recht om wetsvoorstellen in te dienen.

Meerdere leden beamen dat de suprematie van het parlement niet in het gedrang mag komen. De dienst Wetsevaluatie heeft een louter ondersteunende taak. De dienst zal zich slechts over een tekst kunnen buigen op verzoek van een Senaatscommissie of van het Bureau. Dit houdt in dat slechts een beroep op de dienst kan worden gedaan nadat een wetsvoorstel is ingediend (zie *infra*, § 3, Evaluatie *ex ante*).

Een lid voegt hieraan toe dat de dienst Wetsevaluatie geen advies uitbrengt. De dienst werkt samen met een Senaatscommissie. Hij levert als het ware logistieke steun.

De oprichting van een dienst Wetsevaluatie tornt dus niet aan de politieke soevereiniteit, maar verhoogt de kwaliteit van het parlementaire werk en zodoende ook de invloed van het parlement.

Een lid vult aan dat men niet blind mag zijn voor de complexiteit van de samenleving. Het recht — en dus ook, als voornaamste rechtsbron, de wetgever — moet die complexiteit doorgronden indien het enige greep op de samenleving wenst te behouden. Wanneer de wetgever van een zwakke dossierkennis getuigt, maakt hij maar weinig kans tegen de goed gedocumenteerde belangengroepen en studiecentra.

## § 2. De toetsingscriteria

### A. Probleemstelling

Professor Adams definieert de wetsevaluatie als volgt: «het criteriumgebonden beoordelen van wetten in de ruime zin van het woord op grond van onder meer juridische, empirische en sociaal-wetenschappelijke gegevens en volgens wetenschappelijke methoden».

Het voorstel van de heer Vandenberghe c.s. tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van

d'Évaluation de la législation énumère une série de commandements pour une bonne législation. Il s'agit de critères purement juridiques (sécurité juridique, égalité juridique et principe de l'administration individualisée de la justice), d'une série de critères mixtes juridico-socio-scientifiques (principe du juste niveau, principe de la précision de l'objectif, applicabilité, nécessité et proportionnalité de l'incidence) ainsi que deux critères socio-scientifiques (l'effectivité et l'efficacité ainsi que l'effet social).

La proposition de Mmes Willame-Boonen et Delcourt-Pêtre visant à créer, au sein du Sénat, un Office de la législation dispose que cet office doit veiller au respect des règles de légistique, à la clarté, à la précision des textes, ainsi qu'à la concordance linguistique. Il doit également veiller à leur cohérence par rapport à l'ensemble du système juridique.

Au cours de la discussion des propositions, plusieurs questions ont été posées concernant ces critères :

— Tous les critères proposés sont-ils utilisables aussi bien dans une évaluation *ex ante* que dans une évaluation *ex post* ?

— Est-il bien indiqué d'évaluer les textes sur la base de critères relevant de la technique juridique ?

— Est-il bien indiqué d'évaluer les textes sur la base de critères socio-scientifiques ?

— Qu'entend-on par le principe de l'administration individualisée de la justice ?

— Les principes doivent-ils être énumérés dans la décision ?

### **B. Ex ante contre ex post**

1. Dans sa note relative à la création d'une cellule d'évaluation de la législation au sein des services du Sénat, le professeur Adams écrit que «c'est une très bonne chose que d'utiliser également des critères socio-scientifiques aux fins de l'évaluation. Cependant, plusieurs des critères ou commandements figurant dans la proposition ne peuvent être appliqués pertinemment que *ex post* (sauf à travailler à l'aide de simulations). Dans ce sens, il y a donc une certaine solution de continuité entre les critères et la mise en œuvre politique. Il est logique qu'un Office de la législation créé au sein du Sénat soit axé avant tout sur une évaluation *ex ante*, dès lors qu'il s'agit du stade où le Sénat intervient en tant que législateur. Mais alors il paraît indiqué d'axer davantage les dix commandements sur ce stade et d'utiliser comme fil conducteur les critères qui permettent une évaluation préalable (plus pertinente). Il s'agirait principalement des critères suivants : sécurité juridique, égalité juridique, principe de l'administration individualisée de la

de Senaat somt een aantal criteria op waaraan goede wetgeving moet beantwoorden. Het gaat om een aantal zuiver juridische criteria (de rechtszekerheid, de rechtsgelijkheid en de individuele rechtsbedeling), een aantal gemengde juridisch-sociaal-wetenschappelijke normen (het beginsel van het juiste niveau, de duidelijke doelstelling, de uitvoerbaarheid, de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van de impact) en twee sociaal-wetenschappelijke maatstaven (de effectiviteit en de efficiëntie, en de sociale werking).

Het voorstel van de dames Willame-Boonen en Delcourt-Pêtre tot oprichting van een dienst Wetgeving bij de Senaat bepaalt dat de dienst Wetgeving erop toeziet dat elk wetsvoorstel de wetgevingstechnische regels naleeft, dat de teksten duidelijk en precies zijn en dat de Franse en de Nederlandse tekst met elkaar overeenstemmen. Daarnaast let hij erop dat de nieuwe wet past in het hele rechtstelsel.

Tijdens de bespreking van de voorstellen rezen meerdere vragen met betrekking tot deze toetsstenen :

— Zijn alle voorgestelde criteria zowel bij de evaluatie *ex ante* als bij de evaluatie *ex post* bruikbaar ?

— Is de toetsing aan technisch-juridische criteria wel aangewezen ?

— Is de toetsing aan sociaal-wetenschappelijke criteria wel aangewezen ?

— Wat wordt begrepen onder het beginsel van de individuele rechtsbedeling ?

— Moeten de beginselen worden opgesomd in het besluit ?

### **B. Ex ante versus ex post**

1. Professor Adams schrijft in zijn nota over het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat dat het «een zeer goede zaak (is) dat er tevens sociaal-wetenschappelijke criteria worden gehanteerd voor de evaluatie. Desondanks kunnen een aantal van de in het voorstel opgenomen criteria of geboden slechts zinvol *ex post* getoetst worden (tenzij er met simulaties wordt gewerkt). In die zin bestaat er dus een zekere discrepantie tussen de criteria en de politieke uitwerking. Het is overigens logisch dat een dienst Wetgeving bij de Senaat vooral gericht zal zijn op een *ex ante* evaluatie, omdat dat ook het stadium is waarbij de Senaat, als wetgever, betrokken is. Maar het lijkt dan aangewezen om de tien geboden scherper toe te spitsen op dit stadium, en met name die criteria als leidraad te nemen die (meer zinvol) op voorhand geëvalueerd kunnen worden. Het zou dan vooral om de volgende criteria gaan: rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, beginsel van de individuele rechtsbedeling, beginsel van subsidi-

justice, principe de subsidiarité, principe de la précision de l'objectif, principe de nécessité, applicabilité ou durabilité. Plusieurs de ces critères peuvent évidemment faire aussi l'objet d'une évaluation *ex post*; mais il n'empêche qu'une évaluation *ex ante* sur la base des critères précités est tout aussi possible, voire souhaitable et importante.»

2. L'auteur principal de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation souhaite que les critères d'évaluation ne soient pas répartis en critères applicables exclusivement *ex ante* et en critères applicables exclusivement *ex post*. La distinction entre une évaluation *ex ante* et une évaluation *ex post* est utile, mais elle ne peut être poussée trop loin. Les critères socio-scientifiques sont eux aussi importants dans le cadre de l'évaluation *ex ante*. Certes, l'effet social d'une loi doit lui aussi être évalué par la suite, mais cela ne signifie pas pour autant que le législateur puisse édicter des normes sans se préoccuper de leur effet social. Dès l'élaboration de la loi, le législateur doit s'inquiéter de son incidence concrète potentielle. L'examen, par exemple, des possibilités de fraude à laquelle une loi peut donner lieu doit intervenir préalablement. En ne le faisant pas, comme c'est le cas dans le cadre du marché unique, on favorise les possibilités de fraude. Un examen socio-scientifique *ex ante* approfondi aurait permis de mettre ce risque en évidence et de le prévenir alors qu'il était encore temps.

Les dix commandements proposés ne sont donc pas classables en critères applicables exclusivement à une évaluation *ex ante* ou à une évaluation *ex post*. Lors de l'évaluation *ex ante*, l'accent sera sans doute mis sur les critères juridiques, même si les critères socio-scientifiques doivent eux aussi être pris en compte.

3. Un membre estime néanmoins que la décision doit faire apparaître plus clairement la distinction entre l'évaluation *ex ante* et l'évaluation *ex post*. MM. Hotyat et Erdman déposent à cet effet les amendements n<sup>os</sup> 4 et 5 à la proposition visant à créer au sein des services du Sénat une cellule d'évaluation de la législation. L'amendement n<sup>o</sup> 9 de M. Vandenberghe et de Mme Willame-Boonen poursuit le même objectif. Finalement, la commission opte pour l'amendement n<sup>o</sup> 14 de MM. Hotyat et consorts. Le deuxième point du dispositif de la proposition dispose que le service est chargé de préparer l'évaluation des projets et propositions de loi (évaluation *ex ante*), tandis que le troisième point dispose que le service est chargé de préparer l'évaluation de la législation existante (évaluation *ex post*).

diariteit, beginsel van de duidelijke doelstelling, noodzakelijkheidsbeginsel en uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid. Uiteraard kunnen een aantal van deze criteria ook *ex post* getoetst worden, maar dat neemt niet weg dat een *ex ante* evaluatie aan de vermelde criteria eveneens zeer wel mogelijk, zelfs wenselijk en belangrijk is.»

2. De hoofdindieners van het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat wenst de toetsingscriteria niet in te delen in criteria die uitsluitend *ex ante* kunnen worden aangevend en criteria die uitsluitend *ex post* dienstig zijn. Het onderscheid tussen de evaluatie *ex ante* en de evaluatie *ex post* is nuttig, maar mag niet te ver doorgedreven worden. Ook de sociaal-wetenschappelijke toetsstenen zijn belangrijk bij de evaluatie *ex ante*. Uiteraard moet de sociale werking van een wet ook achteraf worden geëvalueerd, maar zulks betekent nog niet dat de wetgever normen mag uitvaardigen zonder zich om hun sociale werking te bekommeren. Reeds bij de totstandkoming van een wet moet de wetgever peilen naar de mogelijke concrete impact. Een onderzoek naar — bijvoorbeeld — de fraudegevoeligheid van een wet moet ook reeds op voorhand worden gevoerd. Zo werkt de Europese eenheidsmarkt de fraudemogelijkheden in de hand. Een grondig sociaal-wetenschappelijk onderzoek *ex ante* had dit risico mogelijks tijdig aan het licht gebracht en voorkomen.

De tien voorgestelde geboden laten zich derhalve niet indelen in criteria die uitsluitend *ex ante* moeten worden getoetst en criteria die uitsluitend *ex post* moeten worden getoetst. Wellicht zal bij de evaluatie *ex ante* de klemtoon liggen op de juridische criteria, maar ook de sociaal-wetenschappelijke criteria moeten dan reeds aan bod komen.

3. Een lid is niettemin van oordeel dat het besluit het onderscheid tussen de evaluatie *ex ante* en de evaluatie *ex post* duidelijker tot uiting moet laten komen. De heren Hotyat en Erdman dienen daartoe de amendementen nrs. 4 en 5 in op het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat. Het amendement nr. 9 van de heer Vandenberghe en mevrouw Willame-Boonen heeft dezelfde strekking. Uiteindelijk opteert de commissie voor het amendement nr. 14 van de heer Hotyat c.s. In het tweede punt van het dispositief van het voorstel wordt bepaald dat de dienst belast is met de voorbereiding van de evaluatie van wetsontwerpen en wetsvoorstellen (de evaluatie *ex ante*), terwijl het derde punt bepaalt dat de dienst belast is met de voorbereiding van de evaluatie van de bestaande wetgeving (de evaluatie *ex post*).



### C. Critères technico-juridiques

#### 1. Énoncé du problème

La proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation vise à soumettre les textes à une évaluation préparatoire à la lumière des dix principes de bonne législation énumérés dans la proposition, parmi lesquels un certain nombre de critères purement juridiques.

Certains membres se demandent s'il convient que le service évalue les textes à la lumière de critères technico-juridiques.

#### 2. Arguments contre l'évaluation sur la base de critères technico-juridiques

Un membre estime que ce n'est pas le service de l'évaluation de la législation, mais bien le Conseil d'État qui doit s'occuper de l'analyse technico-juridique des textes. Le Conseil a acquis une solide expertise dans cette matière particulièrement difficile. L'évaluation technico-juridique est très exigeante, principalement en raison de la grande diversité des sujets qui font l'objet d'un avis. L'on peut douter que les services d'évaluation de la législation puissent réunir l'expertise nécessaire pour ce faire. Qui plus est, les travaux du service et du Conseil se chevauchent dans une large mesure.

#### 3. Arguments en faveur de l'évaluation sur la base de critères technico-juridiques

Un membre déclare que le Conseil d'État examine les seuls projets de loi de manière systématique. Les amendements et les propositions de loi ne lui sont soumis que de manière occasionnelle. Si ces textes lui étaient également soumis pour avis, la section de législation serait complètement débordée. Le Conseil ne parvient déjà pas à traiter convenablement la masse de demandes d'avis.

Un membre ajoute que le Conseil est généralement consulté à un stade précoce de la procédure législative. Néanmoins, une évaluation technico-juridique s'impose aussi quand une commission approuve un texte. L'on ne peut pas toujours faire appel, pour ce faire, au Conseil d'État. De plus, l'on peut difficilement lui demander de donner un avis technico-juridique sur un texte susceptible d'être évoqué.

Un autre membre fait observer qu'une évaluation technico-juridique double — si elle se fait déjà — est utile (voir *supra*, Partie III, Chapitre 4, § 1, B).

#### 4. Point de vue de la commission

La commission estime que le service de l'évaluation de la législation doit pouvoir effectuer une analyse technico-juridique.

### C. Technisch-juridische criteria

#### 1. Probleemstelling

Het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat onderwerpt de teksten aan een voorbereidend oordeel in het licht van de in het voorstel opgesomde tien geboden voor goede wetgeving waaronder een aantal louter juridische criteria.

Sommige leden vragen zich af of het wel aangewezen is dat de dienst de teksten toetst aan technisch-juridische criteria.

#### 2. Argumenten tegen de toetsing aan technisch-juridische criteria

Een lid is van oordeel dat niet de dienst Wetsevaluatie doch wel de Raad van State zich moet inlaten met de technisch-juridische analyse van teksten. De Raad heeft een stevige expertise in deze bijzonder moeilijke opdracht opgebouwd. De technisch-juridische evaluatie stelt hoge eisen, voornamelijk wegens de grote diversiteit aan onderwerpen waarover een advies moet worden uitgebracht. Het valt te betwijfelen of de dienst Wetsevaluatie de daarvoor vereiste deskundigheid ooit zal kunnen verzamelen. Bovendien zullen de werkzaamheden van de dienst en de Raad elkaar in grote mate overlappen.

#### 3. Argumenten voor de toetsing aan technisch-juridische criteria

Een lid verklaart dat de Raad van State alleen de wetsontwerpen op systematische wijze onderzoekt. Amendementen en wetsvoorstellen worden slechts incidenteel aan de Raad voorgelegd. Mochten ook deze teksten steeds voor advies aan de Raad worden voorgelegd, dan zou de afdeling wetgeving volkomen overstelpt worden. Nu reeds kan de Raad de stroom adviesaanvragen niet naar behoren verwerken.

Een lid voegt hieraan toe dat de Raad veelal wordt geraadpleegd in een vroeg stadium van de wetgevende procedure. Een technisch-juridische evaluatie dringt zich echter ook op wanneer een commissie een tekst goedkeurt. Men kan daarvoor niet steeds een beroep doen op de Raad van State. Bovendien kan men de Raad bezwaarlijk verzoeken een technisch-juridisch advies te geven over een voor evocatie vatbare tekst.

Een ander lid merkt op dat een dubbele technisch-juridische evaluatie — indien zij zich al voordoet — nuttig is (zie *supra*, Deel III. Hoofdstuk 4, § 1, B).

#### 4. Standpunt van de commissie

De commissie is van oordeel dat de dienst Wetsevaluatie een technisch-juridische evaluatie moet kunnen doorvoeren.

## D. Critères socio-scientifiques

### 1. Énoncé du problème

Selon la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation, l'on pourra évaluer les textes en fonction de deux critères purement socio-scientifiques: l'efficience et l'effectivité d'une part, l'effet social d'autre part.

Certains membres ont des objections à l'encontre de l'évaluation sur la base de ces critères.

### 2. Arguments contre l'évaluation sur la base de critères socio-scientifiques

#### a) Point chaud politique

Un membre met en garde contre le fait que l'analyse des projets de loi, des propositions de loi ou de la législation actuelle en fonction de critères socio-scientifiques est une entreprise politiquement délicate. La commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat a soumis la législation sur le droit d'asile à pareille analyse. Comment un service composé de fonctionnaires aurait-il pu procéder à pareille analyse sans être accusé de partialité ou de prévention? Si nécessaire, l'on pourrait confier pareille analyse à une université, mais pas à un service du Sénat. Ou bien le service encourrait les foudres politiques, ou bien il serait trop prudent.

Un membre attire l'attention sur le fait que le Sénat dispose depuis quelque temps d'un comité de lecture, qui est composé de fonctionnaires du Sénat. Ce comité de lecture soumet les projets de loi susceptibles d'être évoqués à un examen linguistique et technico-juridique. Il ne s'occupe pas de questions de politique ni de l'opportunité des mesures envisagées. Il ne se prononce pas sur les problèmes relatifs au fond. Néanmoins, l'on utilise l'évaluation *ex ante* effectuée par le comité de lecture à des fins politiques. Dès lors, l'évaluation de la législation n'est pas tout à fait neutre du point de vue politique. Si le service d'évaluation de la législation doit s'occuper d'une évaluation *sensu lato*, et donc également juger les mesures proposées ou la législation actuelle sur la base de critères socio-scientifiques, il risque de se retrouver dans le domaine politique pur et simple.

Un membre fait observer que le service d'évaluation devra mettre le doigt sur les imprécisions ou les lacunes dans la législation, du moins s'il remplit convenablement sa mission. Toutefois, les imperfections de la loi sont parfois la conséquence d'un choix politique délibéré.

La proposition visant à créer au sein du Sénat un Office de la législation charge les services d'assister les sénateurs dans l'élaboration des lois. Si cette assis-

## D. Sociaal-wetenschappelijke criteria

### 1. Probleemstelling

Luidens het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat kunnen teksten ook worden getoetst aan twee zuiver sociaal-wetenschappelijke criteria: de efficiëntie en de effectiviteit enerzijds, en de sociale werking anderzijds.

Sommige leden hebben bezwaren bij de toetsing aan deze criteria.

### 2. Argumenten tegen de toetsing aan sociaal-wetenschappelijke criteria

#### a) Politiek kruitvat

Een lid waarschuwt ervoor dat de sociaal-wetenschappelijke analyse van wetsontwerpen, wetsvoorstellen of bestaande wetgeving een politiek geladen onderneming is. De Senaatscommissie voor de Binnenlandse en de Administratieve Aangelegenheden onderwierp de asielwetgeving aan een dergelijk onderzoek. Hoe zou een dienst, samengesteld uit ambtenaren, dat onderzoek kunnen verricht hebben zonder beschuldigd te worden van partijdigheid of vooringenomenheid? Men zou zo'n onderzoek desnoods aan een universiteit kunnen vertrouwen, maar niet aan een dienst van de Senaat. De dienst zou ofwel onder politiek vuur komen te liggen, ofwel al te behoedzaam tewerk gaan.

Een ander lid wijst erop dat de Senaat sedert enige tijd over een leescomité beschikt, samengesteld uit ambtenaren van de Senaat. Dit leescomité onderwerpt de voor evocatie vatbare wetsontwerpen aan een taalkundig en technisch-juridisch onderzoek. Het laat zich niet in met beleidsvragen of met de opportuniteit van de voorgenoemde maatregelen. Over problemen die met de grond van de zaak zijn verbonden, spreekt het zich niet uit. Niettemin kan de evaluatie *ex ante* die door het leescomité wordt verricht, worden aangewend met politieke doeleinden. Wetsevaluatie is derhalve niet volledig politiek neutraal. Indien de dienst Wetsevaluatie zich moet inlaten met een evaluatie *sensu lato*, en de voorgenoemde maatregelen of de bestaande wetgeving dus ook moet toetsen aan sociaal-wetenschappelijke criteria, dreigt hij in zuiver politiek vaarwater te belanden.

Een lid merkt op dat de dienst Wetsevaluatie de vinger zal leggen op onduidelijkheden of lacunes in de wetgeving, althans indien hij zijn opdracht naar behoren vervult. Soms zijn de onvolkomenheden van de wet echter het gevolg van een bewuste politieke keuze.

Het voorstel tot oprichting van een dienst Wetgeving bij de Senaat belast de diensten met het leveren van bijstand bij het opstellen van de wetgeving. Gaat

tance se limite à la technique juridique et au linguistique, il n'y a aucun problème. S'il s'agit, par contre, d'une évaluation beaucoup plus large, abordant aussi les implications sociales et financières de la norme envisagée, on risque de se retrouver politiquement en « zone dangereuse » et on va peut-être trop loin.

Selon le membre, le Service d'évaluation de la législation doit surtout procéder à une évaluation technique, même si c'est à la lumière des dix commandements pour une bonne législation, énumérés dans la proposition.

#### b) Compétence de la commission

Un membre estime que l'évaluation socio-scientifique doit se faire en commission. Dans la pratique parlementaire actuelle, cette évaluation a déjà lieu sous forme d'auditions. Les commissions invitent fréquemment des responsables, des praticiens et des professeurs pour des échanges de vues sur une proposition ou un projet de loi. C'est à la commission qu'il appartient de décider d'entendre une personne déterminée. Il s'agit en effet d'un choix éminemment politique. Le choix de l'interlocuteur peut orienter le texte à l'examen dans l'une ou l'autre direction. Le même raisonnement vaut d'ailleurs pour la décision de consulter telle ou telle personne ou institution.

### 3. Arguments en faveur des critères socio-scientifiques

#### a) Élargissement de la perspective

L'auteur principal de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation déclare que les sciences humaines offrent au législateur des possibilités nouvelles insuffisamment exploitées à ce jour. Le débat au sein d'une assemblée législative porte surtout sur le choix politique et la forme de la norme. Le comportement humain et l'emprise de la norme sur celui-ci échappent en grande partie au regard du législateur. La problématique législative est le parent pauvre de l'enseignement du droit. Si la justice est aujourd'hui en crise, c'est notamment en raison du néo-positivisme que l'on a professé en Belgique au cours des trente dernières années. On accorde une attention disproportionnée à la règle, et surtout à la casuistique de l'application de la norme.

En revanche, on néglige largement la manière dont il convient de faire face juridiquement aux phénomènes sociaux. Et quand on émet des considérations sur l'effet social et l'effectivité de la loi, elles reposent bien souvent sur des suppositions et des impressions. Le Service d'évaluation de la législation doit élargir le champ de vision du législateur. Il doit nourrir le débat politique en lui apportant des éléments recueillis au moyen de techniques scientifiques. L'évaluation fina-

het louter om een technisch-juridische en taalkundige bijstand, dan is er geen probleem. Gaat het daarentegen om een veel bredere evaluatie, waarbij ook de sociale implicaties en de financiële kost van de voorgenomen norm worden betrokken, dan dreigt men in de politieke « gevarenzone » te verzeilen en gaat men wellicht te ver.

Volgens het lid dient de dienst Wetsevaluatie vooral een technische evaluatie te verrichten, weze het dan in het licht van de in het voorstel opgesomde geboden voor goede regelgeving.

#### b) Bevoegdheid van de commissie

Een lid is van oordeel dat de sociaal-wetenschappelijke evaluatie thuishoort in een commissie. In de huidige praktijk vindt die evaluatie reeds plaats in de vorm van hoorzittingen. Commissies nodigen veelvuldig verantwoordelijken, praktijkmensen en academici uit om van gedachten te wisselen over een wetsvoorstel of een wetsontwerp. Welnu, de keuze om een bepaalde persoon te horen komt toe aan de commissie. Het betreft immers een afweging met een hoog politiek gehalte. De keuze van de gesprekspartner kan de voorliggende tekst in deze of gene richting duwen. Dezelfde redenering geldt overigens voor de beslissing om een bepaalde persoon of instelling te raadplegen.

### 3. Argumenten voor de toetsing aan sociaal-wetenschappelijke criteria

#### a) Verruiming van het gezichtsveld

De hoofdindieners van het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat verklaart dat de menswetenschappen de wetgever nieuwe mogelijkheden bieden, die heden onvoldoende worden benut. Nu handelt het debat in een wetgevende vergadering vooral over de politieke keuze en de vorm van de norm. Het menselijke gedrag, en de greep van de norm op dat gedrag, ontsnappen goeddeels aan het vizier van de wetgever. De wetgevingsproblematiek vormt de Assepoester van het rechtsonderwijs. Indien het gerecht vandaag in crisis verkeert, is dat deels te wijten aan het neo-positivisme dat in België werd beleden tijdens de afgelopen 30 jaar. Onevenredig grote aandacht wordt besteed aan de regel en vooral aan de casuïstiek van de toepassing van de norm.

Aan de wijze waarop maatschappelijke fenomenen juridisch moeten worden opgevangen, wordt echter goeddeels voorbijgegaan. Als er al beschouwingen worden gewijd aan de sociale werking en de effectiviteit van de wet, steunen die veelal op gissingen en indrukken. De dienst Wetsevaluatie moet de blik van de wetgever verruimen. De dienst moet het politieke debat voeden met gegevens die werden verworven middels wetenschappelijke technieken. De uiteinde-

le sera réalisée par le Sénat. Mais l'information permettant de réaliser l'évaluation sera enrichie par l'apport du Service d'évaluation de la législation. La collecte de cette information de base ne suppose aucune prise de position politique.

L'exemple type est la législation en matière de TVA: il eût été particulièrement utile d'examiner la sensibilité à la fraude de cette législation avant de l'adopter. Même si en le faisant, l'on dépasse l'aspect purement juridique, l'on ne peut pas parler pour autant d'une évaluation politique. Pourquoi l'examen de l'incidence d'une norme envisagée sur la société serait-il d'emblée politique? Il sert à rassembler des informations sur la base desquelles les hommes politiques doivent pouvoir faire un choix politique. La mission du Service d'évaluation de la législation est purement logistique.

Un autre membre partage l'avis selon lequel on accorde actuellement trop peu d'attention aux conséquences sociales d'une norme envisagée. Il serait incontestablement utile que le Sénat dispose d'un service chargé de s'en occuper. Comment, sinon, pourrait-on évaluer les conséquences d'une norme sur la base de laquelle l'on instaurerait, par exemple, une réglementation pour ce qui est des expulsions, au cours de l'hiver, en cas de litige en matière de baux à loyer? Quelle est l'incidence de cette norme sur les CPAS, l'assistance judiciaire, les greffes, etc.? Une nouvelle règle a souvent davantage de conséquences pour l'administration publique que les députés et sénateurs ne l'imaginent. Il arrive fréquemment qu'il faille d'emblée adapter une règle parce qu'elle s'avère inapplicable.

Il s'agit, semble-t-il, de la forme la plus utile d'évaluation *ex ante* de la législation, qui suppose une étroite interaction entre l'administration publique et la société civile. Elle devra effectivement faire l'objet d'un rapport neutre à adresser à la commission compétente.

#### b) La culture du débat ouvert du Sénat

L'auteur principal de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation reconnaît que les constatations que le Service d'évaluation de la législation ferait dans le cadre de son examen pourraient être utilisées à des fins politiques. C'est pourquoi il est préférable de créer ce service au sein du Sénat. Il ressort de la pratique qu'il existe au Sénat un esprit d'ouverture suffisant pour que l'on puisse y apprécier la qualité d'un texte. Le fait que des amendements y soient souvent soutenus à la fois par la majorité et par l'opposition en témoigne. Le droit d'évocation est axé quant à lui sur l'amélioration de la qualité du texte de loi.

Le champ de tension politique ne prend souvent le dessus au Sénat que lorsque le gouvernement s'oppose à ce qu'un projet soit amendé.

lijke evaluatie wordt door de Senaat verricht. De informatie aan de hand waarvan de evaluatie gebeurt, wordt echter verruimd door de inbreng van de dienst Wetsevaluatie. Het verzamelen van die achtergrondinformatie veronderstelt geen politieke stellingname.

Het typevoorbeeld is de BTW-wetgeving: het zou bijzonder nuttig geweest zijn om deze wetgeving te toetsen op haar fraudegevoeligheid vooraleer zij werd goedgekeurd. Een dergelijk onderzoek overstijgt weliswaar een louter juridische analyse, maar dat betekent nog niet dat het een politieke evaluatie betreft. Waarom zou het onderzoek naar de impact van een voorgenomen norm op de samenleving meteen politiek gekleurd zijn? Met zo'n onderzoek worden gegevens verzameld op basis waarvan de politici een politieke keuze moeten maken. De dienst Wetsevaluatie heeft een louter ondersteunende taak.

Een ander lid beaamt dat er heden te weinig aandacht wordt besteed aan de maatschappelijke gevolgen van een voorgenomen norm. Het zou ongetwijfeld nuttig zijn mocht de Senaat beschikken over een dienst die hiervan werk maakt. Hoe kan men anders de gevolgen inschatten van, bijvoorbeeld, een norm die een regeling uitwerkt voor de uitzetting bij huurgeschillen in de winterperiode? Welke impact heeft die norm op de OCMW's, de rechtsbijstand, de griffies,...? Een nieuwe regel heeft vaak meer gevolgen voor de overheidsadministratie dan kamerleden en senatoren kunnen vermoeden. Niet zelden moet zo'n regel meteen worden aangepast omdat hij in de praktijk onuitvoerbaar blijkt.

Dit lijkt de meest nuttige vorm van wetsevaluatie *ex ante*, die een nauwe wisselwerking met het overheidsbestuur en het maatschappelijk middenveld veronderstelt. Uiteraard moet hierover op een neutrale wijze verslag worden uitgebracht aan de bevoegde commissie.

#### b) De open debatcultuur van de Senaat

De hoofdindieners van het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat erkent dat de bevindingen van het onderzoek dat de dienst Wetsevaluatie verricht, kunnen worden aangewend met politieke doeleinden. Juist om die reden echter verdient het aanbeveling de dienst op te richten in de Senaat. Uit de praktijk blijkt dat in de Senaat voldoende openheid bestaat om oog te hebben voor de kwaliteit van de tekst. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat amendementen vaak worden gesteund door de meerderheid én de oppositie. Het evocatierecht zelf is in essentie gericht op de verbetering van de kwaliteit van de wettekst.

Het politieke spanningsveld krijgt in de Senaat veelal pas de overhand wanneer de regering zich verzet tegen de amendering van een ontwerp.

#### 4. Point de vue de la commission

1. Un membre estime que le considérant proposé «eu égard à l'effet social de la norme juridique» fait référence au noyau de la discussion. L'on se trouve en effet, en l'espèce, à la frontière entre l'évaluation technico-juridique et l'évaluation politique.

L'exemple de la législation en matière de TVA est suffisamment parlant à cet égard. Jusqu'où va l'examen des implications sociales de la mise en œuvre de la législation en matière de TVA ?

Si l'on se pose également, à cet égard, la question de l'opportunité des impôts indirects et directs, l'on débouche directement sur un débat purement politique. L'examen de l'effet social de la norme est trop général et ne saurait être confié aux services.

L'auteur principal de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation continue à estimer qu'il serait utile de se faire une idée de l'effectivité de la norme. Il faut effectuer l'analyse à la lumière de l'objectif du législateur. Le service ne remettra pas cet objectif en question, mais examinera si les moyens utilisés sont effectifs et efficaces.

L'intervenant précédent n'a pas d'objection à ce propos. Toutefois, l'analyse de l'efficacité et de l'effectivité de la règle juridique n'est pas une analyse de son effet social. Au demeurant, la proposition considère l'efficacité et l'effectivité comme des principes séparés de bonne législation.

Un autre membre attire l'attention sur le principe de la proportionnalité de l'impact et des objectifs. Une règle juridique peut avoir des effets socio-économiques, culturels, financiers, institutionnels et autres. Le principe de la proportionnalité de l'impact et des objectifs impose une analyse de l'effet social de la règle juridique, mais cette analyse porte exclusivement sur la proportionnalité de l'effet social et des objectifs. Il serait sans doute préférable de ne pas faire examiner plus avant l'effet social et, donc, de supprimer le dernier considérant.

2. La commission approuve la suppression du dernier considérant de la proposition. Le Service d'évaluation de la législation ne pourra dès lors pas analyser l'effet social de la norme.

3. Par ailleurs, la commission décide de ne pas limiter davantage la compétence du Service d'évaluation de la législation. Celui-ci pourra dès lors examiner les textes qui lui seront soumis en fonction de critères juridiques et de critères de sciences sociales, tant dans le cadre de ses missions relatives à l'évaluation *ex ante* que dans le cadre de celles qui concernent l'évaluation *ex post*. Le point de vue en question est

#### 4. Standpunt van de commissie

1. Een lid is van oordeel dat de voorgestelde overweging «gegeven de sociale werking van de rechtsnorm» de kern van de discussie vormt. Hier stuit men immers op de scheidingslijn tussen de technisch-juridische evaluatie en de politieke evaluatie.

Het voorbeeld over de BTW-wetgeving is terzake voldoende illustratief. Hoe ver reikt het onderzoek naar de sociale implicaties van de invoering van de BTW-wetgeving?

Stelt men zich daarbij ook de vraag naar de wenselijkheid van indirecte en directe belastingen? Zo belandt men meteen in een politiek debat *pur sang*. Het onderzoek naar de sociale werking van de norm is te algemeen en kan niet aan de diensten worden opgedragen.

De hoofdindieners van het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat blijft erbij dat het nuttig kan zijn een idee te hebben over de effectiviteit van de norm. Het onderzoek moet worden verricht in het licht van de doelstelling van de wetgever. De dienst stelt die doelstelling niet in de vraag, maar gaat na of de aangewende middelen effectief en efficiënt zijn.

Hiertegen heeft de vorige spreker geen bezwaar. Het onderzoek naar de efficiëntie en de effectiviteit van de rechtsregel is echter niet hetzelfde als het onderzoek naar de sociale werking ervan. Het voorstel beschouwt de efficiëntie en de effectiviteit trouwens als een afzonderlijk gebod voor behoorlijke wetgeving.

Een ander lid wijst ook op het gebod van de evenredigheid van de impact en doelstellingen. Een rechtsregel kan sociaal-economische, culturele, financiële, institutionele en andere effecten hebben. Het gebod van de evenredigheid van de impact en doelstellingen impliceert een onderzoek naar de sociale werking van de rechtsregel, doch dit onderzoek is uitsluitend gericht op de evenredigheid van de sociale werking en de doelstellingen. Wellicht ware het beter geen verder onderzoek naar de sociale werking in te stellen, en dus de laatste overweging te schrappen.

2. De commissie stemt in met de schrapping van de laatste overweging van het voorstel. De dienst Wetsevaluatie mag derhalve geen onderzoek instellen naar de sociale werking van de norm.

3. Anderzijds beslist de commissie de bevoegdheid van de dienst Wetsevaluatie niet verder te beperken. De dienst kan bijgevolg, zowel in zijn opdrachten met betrekking tot de evaluatie *ex ante* als in degene met betrekking tot de evaluatie *ex post*, de voorgelegde teksten toetsen aan de juridische én de sociaal-wetenschappelijke criteria. Dit standpunt wordt geformuleerd in het amendement nr. 1 van de heer Vanden

développé dans l'amendement n° 1 de M. Vandenberghe et Mme Willame-Boonen et dans l'amendement n° 6 de MM. Hotyat et Erdman à la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'Évaluation de la législation... Finalement, la commission opte pour la formule de l'amendement n° 14 de MM. Hotyat et consorts. Selon ce texte, la commission effectue une évaluation technique préparatoire conformément à ce qui s'est dit dans les considérants de la décision. Ainsi en dispose le point 4, deuxième alinéa, du dispositif de la proposition.

Néanmoins, conformément au point 4, premier alinéa, du dispositif de la proposition, la demande concrète d'évaluation, adressée au service, doit toujours contenir une définition précise de la mission. La demande peut prévoir, par exemple, qu'il ne faut soumettre le texte qu'à un examen technico-juridique.

### ***E. L'administration individualisée de la justice***

Un membre se demande si une évaluation sur la base du principe de l'administration individualisée de la justice ne viole pas le principe de la séparation des pouvoirs.

L'auteur principal de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une Cellule d'évaluation de la législation, déclare que le Sénat ne s'occupera pas de l'administration individualisée de la justice. En examinant si la réglementation est conforme au principe de l'administration individualisée de la justice, l'on ne fait que veiller à ce que l'on puisse mesurer les effets de l'application d'une règle dans un cas individuel. Il arrive, en effet, dans bien des cas particuliers, que les effets des réglementations générales diffèrent de ce que le législateur avait prévu.

Il s'agit donc bel et bien, en l'espèce, de contrôler le respect d'un principe de législation convenable et non pas de contrôler le respect d'un principe de jurisprudence convenable.

### ***F. Inscription des principes dans la décision***

Un membre se demande pourquoi l'on inscrit les critères d'évaluation dans les considérants de la décision. Ne suffit-il pas de renvoyer à l'introduction de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation? Les principes de bonne législation sont définis *in extenso* dans cette proposition.

L'on a choisi de mentionner les critères d'évaluation de manière compacte dans les considérants de la proposition, mais il faut deviner leur signification précise.

M. Desmedt propose, par la voie du sous-amendement n° 15, de ne plus faire référence, dans les consi-

derants de la proposition, à l'amendement n° 14 de MM. Hotyat et consorts. Uiteindelijk opteert de commissie voor de formulering van het amendement nr. 14 van de heer Hotyat c.s. Luidens deze tekst maakt de commissie een voorbereidende technische evaluatie met inachtneming van hetgeen in de consideransen bij het besluit is uiteengezet. Dit wordt ingeschreven in het vierde punt, tweede lid, van het dispositief van het voorstel.

Wel moet, overeenkomstig het vierde punt, eerste lid, van het dispositief van het voorstel, het concrete evaluatieverzoek aan de dienst steeds een duidelijke omschrijving van de opdracht bevatten. Het verzoek kan bijvoorbeeld bepalen dat de tekst alleen aan een technisch-juridisch onderzoek moet worden onderworpen.

### ***E. De individuele rechtsbedeling***

Een lid vraag zich af of een toetsing aan het beginsel van de individuele rechtsbedeling geen inbreuk maakt op de scheiding der machten.

De hoofdindienaar van het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat verklaart dat de Senaat zich niet zal inlaten met de individuele rechtsbedeling. Door de regelgeving te toetsen aan het beginsel van de individuele rechtsbedeling ziet men er enkel op toe dat de gevolgen van de toepassing van een regel in het individuele geval kunnen worden beoordeeld. Het komt immers vaak voor dat de effecten van de veelheid van algemene regelingen op particuliere gevallen anders zijn dan de wetgever had voorzien.

Het gaat dus wel degelijk om het toezicht op een beginsel van behoorlijke wetgeving, niet op een beginsel van behoorlijke rechtspraak.

### ***F. Inschrijving van de beginselen in het besluit***

Een lid vraag zich af waarom de toetsingscriteria worden opgenomen in de consideransen van het besluit. Volstaat het niet te verwijzen naar de inleiding bij het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat? Daarin worden de geboden van goede wetgeving *in extenso* toegelicht.

Nu worden de toetsingscriteria compact weergegeven in de overwegingen bij het voorstel. Men heeft echter het raden naar hun precieze betekenis.

De heer Desmedt stelt bij subamendement nr. 15 voor om in de overwegingen van het besluit alleen

dérants de la décision, qu'aux missions constitutionnelles du Sénat, à la subsidiarité et à la sécurité juridique.

L'auteur principal de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation déclare que les principes qui sont énumérés dans les considérants sont expliqués plus en détail dans l'introduction de la proposition originelle. L'on y précise de quelle manière l'on peut se référer à ces principes dans le cadre de l'évaluation législative.

Il est, toutefois, utile d'inscrire les principes dans les considérants de la décision. En le faisant, l'on souligne que l'évaluation législative est plus qu'une évaluation juridico-technique.

Un membre dit souscrire aux principes qui sont cités dans les considérants de la proposition. Cependant, le Sénat n'est pas tenu par l'interprétation qui en est donnée dans l'introduction de la proposition de loi initiale. Il est possible, dès lors, qu'à l'occasion de l'attribution d'une mission spécifique au service d'évaluation de la législation, l'on donne une autre portée ou un autre contenu au principe. Les principes constituent des axes généraux, que l'on peut définir de manière plus précise à un stade ultérieur.

L'auteur principal de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de législation marque son accord.

La commission rejette le sous-amendement n° 15.

### § 3. Évaluation *ex ante*

#### **A. Assistance lors de l'élaboration des propositions de loi**

##### *1. Proposition*

La proposition visant à créer au sein du Sénat un Office de la législation charge cet Office d'assister les sénateurs dans l'élaboration des lois. L'article 2 proposé dispose qu'à cet effet l'Office examine toute proposition de loi dans l'ordre de dépôt et dans le mois de celui-ci, avant que le texte ne soit imprimé. En cas d'urgence, soumise à l'appréciation du président du Sénat, le délai d'un mois est réduit à huit jours. Au terme de cet examen, l'Office formule à l'attention des sénateurs toutes les recommandations qu'il juge utiles.

##### *2. Critique*

###### *a) Excès de travail*

Un membre craint que le service ne soit ainsi submergé de travail. L'Office n'aurait sans doute plus

nog te verwijzen naar de grondwettelijke opdrachten van de Senaat, de subsidiariteit en de rechtszekerheid.

De hoofdindieners van het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat verklaart dat de beginselen die in de overwegingen worden opgesomd, nader worden toegelicht in de inleiding bij het oorspronkelijke voorstel. Daarin wordt verduidelijkt hoe deze beginselen kunnen worden betrokken bij de wetsevaluatie.

Het is evenwel nuttig de beginselen op te nemen in de overwegingen van het besluit. Daardoor wordt immers beklemtoond dat wetsevaluatie ruimer is dan een juridisch-technische toetsing alleen.

Een lid stemt ermee in dat de beginselen worden opgesomd in de overwegingen van het besluit. De Senaat is evenwel niet gebonden door de interpretatie die in de inleiding bij het oorspronkelijke voorstel aan deze beginselen wordt gegeven. Het is bijgevolg mogelijk dat, bij de toekenning van een specifieke opdracht aan de dienst Wetsevaluatie, een andere draagwijdte of inhoud aan de beginselen wordt toegekend. De beginselen vormen algemene richtpunten, die in een later stadium nader gepreciseerd kunnen worden.

De hoofdindieners van het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de Senaat is het hiermee eens.

De commissie verwerpt het subamendement nr. 15.

### § 3. Evaluatie *ex ante*

#### **A. Bijstand verlenen bij het opstellen van wetsvoorstellen**

##### *1. Voorstel*

Het voorstel tot oprichting van een dienst Wetgeving in de Senaat draagt de dienst op de senatoren bijstand te verlenen bij het opstellen van de wetgeving. Daartoe onderzoekt hij, overeenkomstig het voorgestelde artikel 2, elk wetsvoorstel in de volgorde waarin het wordt ingediend en binnen de maand na de indiening, voordat de tekst gedrukt wordt. Oordeelt de voorzitter van de Senaat dat spoedbehandeling vereist is, dan wordt de termijn van een maand verminderd tot acht dagen. Na dit onderzoek richt de dienst tot de senatoren alle aanbevelingen die hij dienstig acht.

##### *2. Kritiek*

###### *a) Te veel werk*

Een lid vreest dat de dienst zo met te veel werk wordt opgehad. Er zou de dienst wellicht nauwe-

guère de temps pour d'autres missions d'évaluation. De plus, cet investissement ne paraît pas particulièrement rentable puisque nombre de propositions de loi ne sont jamais examinées. Enfin, les sénateurs peuvent à présent faire appel aux collaborateurs des groupes politiques, qui les assistent dans la rédaction des propositions de loi.

#### *b) Modèle conflictuel*

Un membre fait remarquer qu'à l'heure actuelle on ne demande pas aux services du Sénat d'examiner systématiquement les propositions de loi déposées. Lorsqu'un sénateur souhaite déposer une proposition, les services lui font part d'une suggestion ou d'une réflexion. Mais cette aide, qui est la bienvenue, n'est pas formalisée. En la formalisant, on institue un modèle conflictuel.

### *3. Point de vue de la commission*

La commission décide que les propositions de loi ne peuvent être examinées qu'après avoir été imprimées.

## ***B. Examen des documents parlementaires***

En principe, l'intervention du Service d'évaluation de la législation doit pouvoir être demandée pour toutes les propositions et tous les projets de loi. D'un autre côté, la commission pense qu'il n'est pas indiqué que le service examine effectivement tous les textes. Cela risquerait de dépasser sa capacité de travail.

Selon l'auteur principal de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation, le service devra en tout cas se pencher sur les textes importants. L'importance d'un texte pourrait par exemple être laissée à l'appréciation d'une commission du Sénat ou du Bureau.

L'évaluation *ex ante* se limite en tout cas aux lois formelles. L'évaluation *ex post*, par contre, porte sur les lois matérielles, c'est-à-dire les lois formelles et les arrêtés réglementaires.

## ***C. Examen des textes susceptibles de faire l'objet d'une évocation***

Plusieurs membres estiment que le Service d'évaluation de la législation doit pouvoir se pencher sur les textes discutés à la Chambre avant qu'ils ne soient transmis au Sénat. Le Sénat disposera ainsi d'informations supplémentaires qui lui permettront de décider s'il y a lieu ou non d'évoquer. L'évaluation *ex ante* d'un projet de loi susceptible d'évocation ne doit cependant pas forcément conduire à une évoca-

liks tijd resten voor andere evaluatietaken. Bovendien lijkt het geen bijster rendabele investering. Talrijke wetsvoorstellen worden immers nooit besproken. Ten slotte kunnen de senatoren tegenwoordig een beroep doen op fractiemedewerkers die hen bijstaan bij de redactie van wetsvoorstellen.

#### *b) Conflictmodel*

Een lid merkt op dat de diensten van de Senaat momenteel niet worden verzocht de ingediende wetsvoorstellen aan een systematisch onderzoek te onderwerpen. Wanneer een senator een wetsvoorstel wenst in te dienen, krijgt hij wel eens een suggestie of een bedenking van de diensten. Dat is een zeer welgekomen hulp, die evenwel niet geformaliseerd is. Formaliseer je dit toch, dan creëer je een conflictmodel.

### *3. Standpunt van de commissie*

De commissie beslist dat wetsvoorstellen pas kunnen worden onderzocht nadat ze gedrukt zijn.

## ***B. Onderzoek van de gedrukte teksten***

In beginsel moet de tussenkomst van de dienst Wetsevaluatie kunnen worden gevraagd voor alle wetsvoorstellen en wetsontwerpen. Het lijkt de commissie anderzijds niet aangewezen alle teksten ook daadwerkelijk aan een onderzoek door de dienst te onderwerpen. Zulks zou het vermogen van de dienst wellicht te boven gaan.

Volgens de hoofdindieners van het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat moet de dienst zich alvast buigen over de belangrijke teksten. Of een tekst belangrijk is, zou bijvoorbeeld kunnen worden vastgesteld door een Senaatscommissie of door het Bureau van de Senaat.

De evaluatie *ex ante* is in ieder geval beperkt tot de formele wetten. De evaluatie *ex post* heeft daarentegen betrekking op de materiële wetten, dit zijn de formele wetten en de reglementaire besluiten.

## ***C. Onderzoek van de voor evocatie vatbare teksten***

Meerdere leden zijn van oordeel dat de dienst Wetsevaluatie de teksten die in de Kamer worden besproken, reeds moet kunnen bestuderen vooraleer ze in de Senaat terechtkomen. Zo beschikt de Senaat over bijkomende informatie om al dan niet tot evocatie over te gaan. De evaluatie *ex ante* van een evocbaar wetsontwerp hoeft echter niet noodzakelijk tot evocatie te leiden. De evocatie is een bij uitstek poli-



tion. L'évocation est un acte éminemment politique, qui doit rester indépendant de la décision de soumettre ou non le texte à une évaluation.

Un membre ajoute qu'à cet égard, l'expérience du comité de lecture est très positive. On pourrait envisager de communiquer au ministre concerné le rapport présenté par le Service d'évaluation de la législation sur un projet susceptible d'évocation. Il arrive aujourd'hui qu'un ministre s'oppose à une évocation mais, s'il avait la note du Service d'évaluation de la législation sous les yeux, il n'y verrait peut-être plus d'objection.

#### **D. Examen des textes adoptés**

Un membre juge nécessaire que tous les textes adoptés en commission soient soumis au Service d'évaluation de la législation. Le service veillera alors au respect des règles de légistique, à la clarté et à la précision des textes et à la concordance linguistique.

La commission n'adopte pas comme règle générale que le Service devra être consulté sur tout texte approuvé. Mais le service pourra toujours être chargé d'examiner un texte à la demande d'une commission du Sénat ou du Bureau du Sénat (point 4 du dispositif de la proposition).

#### **§ 4. Évaluation *ex post***

La commission décide que le Service d'évaluation de la législation pourra également examiner la législation existante. Cette compétence est prévue au troisième point du dispositif de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, un service d'évaluation de la législation.

L'évaluation *ex post* peut porter sur une loi, mais aussi sur un domaine juridique plus large ou sur un sujet spécifique. On pourrait ainsi charger le service d'étudier les différentes formes du droit de préemption en droit belge.

Comme il a déjà été dit précédemment, l'évaluation *ex post* peut également porter sur les arrêtés réglementaires.

#### **§ 5. Rapports et documents**

Conformément au cinquième point de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, un service d'évaluation de la législation, le service examine les rapports établis, d'une part, par le procureur général près la Cour de cassation et le Collège des procureurs généraux et, d'autre part, par le Conseil d'État, contenant un relevé des normes juridiques

tieke handeling, die onafhankelijk moet blijven van de beslissing om de tekst al dan niet te evalueren.

Een lid voegt hieraan toe dat de ervaring die terzake met het leescomité werd opgedaan, zeer positief is. Men zou evenwel kunnen overwegen om het verslag van de dienst Wetsevaluatie over een evocbaar ontwerp ook aan de betrokken minister te bezorgen. Nu verzet een minister zich wel eens tegen evocatie, maar met de nota van de dienst Wetsevaluatie onder ogen zou hij misschien geen bezwaar tegen evocatie hebben.

#### **D. Onderzoek van de goedgekeurde teksten**

Een lid acht het noodzakelijk dat alle teksten die door een commissie worden goedgekeurd, aan de dienst Wetsevaluatie worden voorgelegd. De dienst ziet er dan op toe dat de wetgevingstechnische regels worden nageleefd, dat de teksten duidelijk en precies zijn en dat de Franse en de Nederlandse taal met elkaar overeenstemmen.

De commissie bepaalt niet bij algemene regel dat de dienst moet worden geraadpleegd telkens een tekst wordt goedgekeurd. De dienst kan wel steeds met een onderzoek worden belast door een Senaatscommissie of door het Bureau van de Senaat (punt 4 van het dispositief van het voorstel).

#### **§ 4. Evaluatie *ex post***

De commissie beslist dat de Dienst Wetsevaluatie ook de bestaande wetgeving kan onderzoeken. Deze bevoegdheid wordt vermeld in het derde punt van het dispositief van het voorstel tot oprichting van een dienst Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat.

De evaluatie *ex post* kan betrekking hebben op een wet, maar ook op een breder rechtsdomein of op een specifiek onderwerp. Zo zou men de dienst kunnen opdragen de verschillende vormen van het recht van voorkoop in het Belgische recht te onderzoeken.

Zoals hoger vermeld, kan de evaluatie *ex post* ook betrekking hebben op reglementaire besluiten.

#### **§ 5. Verslagen en documenten**

Overeenkomstig het vijfde punt van het voorstel tot oprichting van een dienst Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat, onderzoekt de dienst ook de verslagen van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal enerzijds en van de Raad van State anderzijds, die een overzicht bevatten van de juridische normen waarmee de hoven en

pour lesquelles des difficultés d'application ou d'interprétation ont été rencontrées respectivement par les cours et tribunaux et par le Conseil d'État.

Le service peut, en outre, être chargé d'examiner d'autres documents et rapports. Il peut s'agir là, selon certains membres, notamment des arrêts de la Cour d'arbitrage, des rapports annuels des services fédéraux de médiation, des bulletins des *Questions et Réponses*, etc.

Ces missions concernent principalement, mais pas exclusivement, l'évaluation *ex post*.

## § 6. Coördination

### A. Énoncé du problème

Aux termes de la proposition visant à créer, au sein du Sénat, un Office d'évaluation de législation, cet office a également pour mission de dresser un inventaire des lois qui requièrent une simplification et/ou une coordination. Au terme de cet inventaire, le président du Sénat peut demander au Conseil d'État de coordonner ou de simplifier telle ou telle législation. S'il ne fait pas usage de cette facilité, l'office élabore lui-même des propositions de simplification et/ou de coordination des législations.

### B. Justification

1. L'auteur principal de la proposition visant à créer, au sein du Sénat, un Service de législation souhaite que le Sénat devienne le pivot de l'évaluation de celle-ci. Cela implique que le Sénat ne peut rester neutre concernant la simplification et la coordination de la législation. Les travaux du Sénat dans ce domaine peuvent cependant être complémentaires de ceux du Conseil d'État.

2. Le Conseil ne dispose d'ailleurs pas des ressources suffisantes pour réaliser la simplification et la coordination du droit belge qui s'imposent.

3. Un autre membre fait référence à la coordination réussie de la Constitution. Au cours de l'importante révision de la Constitution de 1993, il fut décidé d'en coordonner le texte. Au lieu de confier cette mission au Conseil d'État, on l'a confiée à plusieurs experts. La coordination a été menée à bien en partie grâce à la simplicité relative du texte, mais surtout grâce à sa mise en œuvre rapide. Or, si le Sénat dispose d'un service habilité à élaborer lui-même une proposition de coordination, la coordination pourrait toujours être réalisée avec diligence. Toute commission désireuse de modifier en profondeur une loi importante, devra associer le service à ses travaux le plus tôt possible. Le service connaîtra ainsi avec précision les objectifs du législateur et pourra s'atteler

rechtbanken en de Raad van State toepassings- of interpretatiemoeilijkheden hebben ondervonden.

Bovendien kan de dienst worden belast met het onderzoek van andere documenten en verslagen. Hierbij kan volgens sommige leden worden gedacht aan onder meer de arresten van het Arbitragehof, de jaarverslagen van de federale ombudsmannen, de bulletins van « *Vragen en Antwoorden* », enz.

Deze opdrachten sluiten hoofzakelijk doch niet uitsluitend aan bij de evaluatie *ex post*.

## § 6. Coördinatie

### A. Probleemstelling

Luidens het voorstel tot oprichting van een Dienst Wetgeving bij de Senaat heeft de dienst ook tot taak een inventaris op te maken van de wetten die vereenvoudigd of gecoördineerd moeten worden. Wanneer deze inventaris is opgesteld, kan de voorzitter van de Senaat de Raad van State verzoeken een bepaalde wetgeving te vereenvoudigen of te coördineren. Indien van deze mogelijkheid geen gebruik wordt gemaakt, werkt de dienst zelf voorstellen uit tot vereenvoudiging of coördinatie van de wetgeving.

### B. Verantwoording

1. De hoofdindienster van het voorstel tot oprichting van een Dienst Wetgeving in de Senaat wenst dat de Senaat uitgroeit tot de spil van de wetsevaluatie. Dat houdt in dat de Senaat niet afzijdig kan blijven bij de vereenvoudiging en de coördinatie van de wetgeving. De werkzaamheden van de Senaat op dat vlak kunnen echter complementair zijn met die van de Raad van State.

2. De Raad beschikt overigens niet over voldoende middelen om de hoognodige vereenvoudiging en coördinatie van het Belgische recht door te voeren.

3. Een ander lid verwijst naar de succesvolle coördinatie van de Grondwet. Tijdens de ingrijpende grondwetsherziening van 1993 werd besloten de Grondwet te coördineren. Deze opdracht werd uitbesteed aan een aantal deskundigen, niet aan de Raad van State. De coördinatie werd tot een goed einde gebracht, deels dankzij de relatieve eenvoud van de tekst, doch in hoofdzaak dankzij de snelle uitvoering ervan. Welnu, indien de Senaat beschikt over een dienst die zelf een voorstel tot coördinatie kan uitwerken, zou de coördinatie steeds vlot kunnen verlopen. Wanneer een commissie een belangrijke wet grondig wenst te wijzigen, kan zij de dienst reeds in een vroeg stadium bij de werkzaamheden betrekken. Zo verwerft de dienst een heldere kijk op de doelstellingen

à la préparation de cette coordination en interaction étroite avec la commission concernée. Ce sont des atouts qui font défaut au Conseil d'État.

La Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat a ainsi modifié en profondeur la loi provinciale. La commission a élaboré une nouvelle loi provinciale alors que le Conseil d'État prônait d'intégrer les modifications dans la loi existante. En définitive, la commission opta malgré tout pour une nouvelle loi.

### C. Contre-arguments

1. Le ministre de l'Intérieur déclare que la coordination a de tous temps été une des missions légales du Conseil d'État. L'article 6bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, charge également le Conseil d'État de simplifier la législation.

Le gouvernement a conscience que le bureau de coordination du Conseil d'État n'a pas rempli cette mission à suffisance jusqu'à ce jour, la principale cause étant la charge de travail importante qui incombe à la section de législation. Les huit fonctionnaires du bureau de coordination doivent à tout moment assister la section de législation, de telle sorte qu'il ne leur reste guère de temps à consacrer aux missions de simplification et de coordination qui représentent un travail énorme. Il s'ensuit que deux personnes seulement travaillent à temps plein à la simplification et à la coordination de la législation. C'est pourquoi le gouvernement souhaite renforcer les effectifs de la section de législation et adapter la procédure d'avis. Le bureau de coordination pourrait ainsi se consacrer davantage à ses autres missions.

Néanmoins, le Conseil d'État s'attèle effectivement à la simplification et à la coordination de la législation. Le Conseil d'État vient d'achever deux grandes coordinations et codifications, à savoir celles des lois sur la réforme de l'État et du Code de commerce. Il planche actuellement sur une coordination de la législation électorale.

De plus, si les trente juristes dont il est fait état dans la proposition étaient adjoints au bureau de coordination, le Conseil d'État pourrait sans aucun problème remplir sa mission de simplification et de coordination.

2. Un membre estime que la simplification et la coordination de la législation relèvent des missions du Conseil d'État. Il serait préférable de ne pas toucher à cette répartition des tâches. Le Service d'évaluation de la législation du Sénat aura d'ailleurs fort à faire avec l'évaluation des propositions de loi, des projets de loi et de la législation existante.

van de wetgever en kan hij, in nauwe interactie met de bevoegde commissie, de voorbereiding van de coördinatie aanvatten. Dat zijn troeven waarover de Raad van State niet beschikt.

Zo heeft de Senaatscommissie voor de Binnenlandse en de Administratieve Aangelegenheden de provinciewet diepgaand gewijzigd. De commissie werkte een nieuwe provinciewet uit, maar de Raad van State pleitte ervoor de wijzigingen op te nemen in de bestaande wet. Uiteindelijk koos de commissie toch voor een nieuwe wet.

### C. Tegenargumenten

1. De minister van Binnenlandse Zaken verklaart dat de coördinatie van oudsher één van de wettelijke taken van de Raad van State is. Artikel 6bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, draagt de Raad van State ook op de wetgeving te vereenvoudigen.

De regering beseft terdege dat het coördinatiebureau van de Raad van State die opdracht tot op heden onvoldoende vervult. Dit is voornamelijk te wijten aan de grote werklast van de afdeling wetgeving. De 8 ambtenaren van het coördinatiebureau moeten de afdeling wetgeving voortdurend bijspringen, zodat er voor de arbeidsintensieve vereenvoudigings- en coördinatie-taken maar weinig tijd overblijft. Dit maakt dat slechts 2 personen voltijds werken aan de vereenvoudiging en de coördinatie. Om die reden wenst de regering de afdeling wetgeving te versterken en de adviesprocedure aan te passen. Daardoor zou het coördinatiebureau zich meer op zijn andere opdrachten kunnen toeleggen.

Niettemin maakt de Raad van State wel degelijk werk van de vereenvoudiging en de coördinatie. De Raad rondde recent twee grote coördinaties en codificaties af, namelijk die van de wetten op de staatshervorming en van het Wetboek van Koophandel. Momenteel wordt gewerkt aan een coördinatie van de kieswetgeving.

Mochten overigens de 30 juristen waarvan het voorstel gewaagt, worden toegevoegd aan het coördinatiebureau, dan zou de Raad van State zijn vereenvoudigings- en coördinatie-taak probleemloos kunnen vervullen.

2. Een lid is van oordeel dat de vereenvoudiging en de coördinatie van de wetgeving tot het takenpakket van de Raad van State behoren. Aan die taakverdeling wordt beter niet geraakt. De dienst Wetsevaluatie van de Senaat zal trouwens de handen vol hebben met de evaluatie van de wetsvoorstellen, de wetsontwerpen en de bestaande wetgeving.

3. Un membre reconnaît que le Conseil d'État néglige quelque peu sa mission de coordination. De nombreuses branches du droit se caractérisent par l'incohérence de la réglementation. Il serait, par exemple, particulièrement utile d'avoir une loi générale relative au droit pénal social.

Le manque de cohérence de la législation ne doit toutefois pas nécessairement conduire à des coordinations à grande échelle. Une des principales causes du manque de coordination de notre législation n'est-elle pas la formulation minimaliste des modifications de loi? Combien de fois ne lit-on pas dans les pages du *Moniteur belge*, par exemple, «qu'au § 3, 2<sup>o</sup>, modifié par la loi du 30 décembre 1964, le chiffre «19» est remplacé par le chiffre «20»? Si cette manière de procéder est certes correcte sur le plan légistique, il n'en demeure pas moins que la lisibilité en pâtit. On pourrait éviter beaucoup de problèmes si en pareil cas, on remplaçait tout l'article, intervention simple que l'intervenant appelle de ses vœux depuis de nombreuses années déjà.

#### **D. Point de vue de la commission**

La commission estime qu'à s'occuper de la simplification et de la coordination de la législation le Sénat marchera sur les plates-bandes du bureau de coordination du Conseil d'État.

Le bureau de coordination s'attèle bel et bien à son travail de coordination, même si les moyens et surtout les ressources humaines ne permettent manifestement pas de couvrir entièrement les besoins.

À cet égard, il n'est pas indiqué que le Sénat calque son rôle sur celui du Conseil d'État ou aille jusqu'à se substituer à ce dernier.

### CHAPITRE 3

#### **La composition du Service d'évaluation de la législation**

##### **§ 1. Présidence**

La proposition visant à créer, au sein du Sénat, un Office de la législation dispose que cet office est présidé par le président du Sénat, assisté de trois vice-présidents, choisis parmi les présidents de commission.

Selon un membre, cette disposition repose principalement sur la considération que l'évaluation de la législation peut avoir une forte incidence politique. Afin d'éviter que les fonctionnaires du Service d'évaluation de la législation ne soient accusés de partialité ou de prévention, la présidence du service est confiée au président du Sénat. Les observations du

3. Een lid erkent dat de Raad van State onvoldoende werk maakt van de coördinatie. Vele rechtstakken worden gekenmerkt door de onsamenhangendheid van de regelgeving. Het zou bijvoorbeeld bijzonder nuttig zijn mocht er een algemene wet op het sociaal strafrecht komen.

De gebrekkige samenhang van de wetgeving hoeft echter niet noodzakelijk tot groots opgezette coördinaties te leiden. Schuilt één van de hoofdoorzaken van onze ongecoördineerde wetgeving niet in de minimalistische wijze waarop een wetswijziging wordt verwoord? Hoe vaak lees je niet in het *Belgisch Staatsblad* dat, bijvoorbeeld, «in § 3, 2<sup>o</sup>, gewijzigd bij de wet van 30 december 1964, het cijfer «19» vervangen wordt door het cijfer «20»? Legistiek is het misschien wel correct, maar leesbaar is het allerminst. Veel onheil zou worden voorkomen indien in dergelijke gevallen het volledige artikel zou worden vervangen, — een eenvoudige ingreep waarvoor spreker reeds jaren pleit.

#### **D. Standpunt van de commissie**

De commissie is van oordeel dat de Senaat in het vaarwater van het coördinatiebureau van de Raad van State zal terechtkomen wanneer hij zich op de vereenvoudiging en de coördinatie van wetgeving gaat toeleggen.

Het coördinatiebureau maakt wel degelijk werk van de coördinatie, ook al blijken de middelen en vooral het personeel de behoeften niet volledig te dekken.

In dat licht is het niet aangewezen dat de Senaat die rol van de Raad van State gaat kopiëren of zelfs overnemen.

### HOOFDSTUK 3

#### **De samenstelling van de dienst Wetsevaluatie**

##### **§ 1. Voorzitterschap**

Het voorstel tot oprichting van een dienst Wetgeving in de Senaat bepaalt dat de dienst wordt voorgezeten door de voorzitter van de Senaat, bijgestaan door drie ondervoorzitters te kiezen onder de commissievoorzitters.

Volgens een lid berust deze bepaling voornamelijk op de overweging dat de Wetsevaluatie een sterke politieke inslag kan hebben. Ten einde de ambtenaren van de dienst Wetsevaluatie te vrijwaren van beschuldigingen van partijdigheid of vooringenomenheid, wordt het voorzitterschap van de dienst toegekend aan de voorzitter van de Senaat. De opmerkingen van

Service d'évaluation de la législation sont rendues publiques par le président. Il en assume la responsabilité. Au besoin, on élaborera une formule permettant de faire assumer conjointement la présidence par un membre de la majorité et un membre de l'opposition.

Un autre membre reconnaît que l'évaluation de la législation peut avoir incidence politique. Il faut en tirer les conséquences convenables, en précisant par exemple que toute mission du Service d'évaluation de la législation doit être clairement et minutieusement définie. D'aucuns proposent que le président du Sénat prenne sur lui la responsabilité des observations faites par le Service d'évaluation de la législation. Cela ne ferait que renforcer le potentiel conflictuel de l'évaluation de la législation. Que l'on songe simplement au pouvoir qu'a déjà le président du Sénat d'apprécier la recevabilité des propositions de loi. L'exercice s'avère souvent particulièrement délicat. S'il doit en outre assumer la responsabilité de toute la production du Service d'évaluation de la législation, le président risque d'être un filtre beaucoup plus présent encore de l'initiative parlementaire. Ce serait la porte ouverte à des situations politiques complexes.

Un membre estime qu'il est inacceptable de confier la présidence du Service d'évaluation de la législation à un parlementaire. Le service fournit une assistance technique, qui est politiquement neutre. Or, cette neutralité disparaîtra précisément si les observations du service sont rendues publiques par l'intermédiaire d'un politique.

L'auteur principal de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation, partage cet avis. Pour préparer l'évaluation de la législation, le service ne peut se référer qu'aux principes de bonne législation qui ont été énumérés. Ces critères n'ont rien de politique. Voilà pourquoi il est non seulement inutile mais encore inopportun d'attribuer la présidence du service à un ou plusieurs sénateurs.

## § 2. Juristes et autres spécialistes

L'auteur principal de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation déclare que le service doit être composé de juristes et d'autres spécialistes, par exemple des sociologues. Comme l'évaluation de la législation ne se résume pas à un simple exercice technico-juridique, il faut s'efforcer de donner au service une composition multidisciplinaire.

Un membre estime lui aussi que compte tenu de l'objectif ambitieux assigné au service, ses membres devront satisfaire à de hautes exigences. Le service devra être très compétent pour pouvoir fournir un travail de qualité dans des matières très diversifiées. Peut-être faudrait-il engager un spécialiste par domaine juridique.

de dienst Wetsevaluatie worden in de openbaarheid gebracht door de voorzitter. Hij neemt de verantwoordelijkheid op zich. Desgewenst werkt men een formule uit waarbij het voorzitterschap gezamenlijk wordt waargenomen door een lid van de meerderheid en een oppositielid.

Een ander lid beaamt dat de wetsevaluatie een politieke inslag kan hebben. Men moet daaruit de juiste gevolgtrekkingen maken, bijvoorbeeld door te bepalen dat iedere opdracht van de dienst Wetsevaluatie duidelijk en grondig moet worden omschreven. Nu stellen sommigen echter voor dat de Senaatsvoorzitter verantwoordelijk zou zijn voor de bedenkingen van de dienst Wetsevaluatie. Dat zal het conflictgehalte van de wetsevaluatie alleen maar verhogen. Men denke maar aan de reeds bestaande bevoegdheid van de Senaatsvoorzitter om de ontvankelijkheid van wetsvoorstellen te beoordelen. Dit is vaak een bijzonder delicate oefening. Als de voorzitter ook nog de verantwoordelijkheid voor de integrale output van de dienst Wetsevaluatie op zich moet nemen, wordt hij een nog veel sterkere filter op het parlementaire initiatief. Zo zou het terrein worden geëffend voor complexe politieke situaties.

Een lid vindt het onaanvaardbaar dat het voorzitterschap van de dienst Wetsevaluatie wordt toegekend aan een parlementslid. De dienst verleent technische bijstand die politiek neutraal is. Die neutraliteit wordt echter juist opgeheven wanneer de opmerkingen van de dienst naar buiten worden gebracht door een politicus.

De hoofdindieners van het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat sluit zich hierbij aan. Bij de voorbereiding van de wetsevaluatie mag de dienst alleen toetsen aan de opgesomde beginselen van behoorlijke wetgeving. Dit zijn geen politieke toetsstenen. Om die reden is het niet alleen onnodig maar zelfs inopportuun om het voorzitterschap toe te kennen aan een of meer senatoren.

## § 2. Juristen en andere specialisten

De hoofdindieners van het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat verklaart dat de dienst moet worden samengesteld uit juristen en andere specialisten, bijvoorbeeld sociologen. Aangezien de wetsevaluatie meer is dan een louter technisch-juridische oefening, moet men streven naar een multidisciplinaire samenstelling van de dienst.

Een lid beaamt dat de ambitieuze opdrachtschrijving van de dienst hoge eisen stelt aan de personen die hem zullen bevolken. De dienst zal van goeden huize moeten zijn om in zeer uiteenlopende gelegenheden degelijk werk te leveren. Wellicht moet per rechtsdomein een deskundige worden aangeworven.

L'amendement n° 1 de M. Vandenberghe et Mme Willame-Boonen dispose que le service peut être composé de juristes et de non-juristes. L'amendement n° 14 de M. Hotyat et consorts contient une disposition semblable. Le sous-amendement n° 16 de M. Desmedt propose que le service soit composé de juristes et d'autres spécialistes. La commission opte finalement pour cette dernière formulation, qui est insérée au sixième point du dispositif de la décision.

### § 3. Le cadre du personnel

Aux termes de la proposition visant à créer, au sein du Sénat, un Office de la législation, le service est composé de six sections de cinq fonctionnaires chacune. Chaque section est compétente pour une matière distincte: le droit fiscal, le droit social, le droit économique et le droit commercial, le droit public et administratif, le droit pénal et le droit judiciaire et, enfin, le droit civil.

Au cours de l'audition du 7 octobre 1998, le professeur Adams a émis l'opinion que la subdivision du service en sections d'après les grandes branches du droit participait d'une vision compartimentée du droit. Une législation à portée politique ne se calque plus nécessairement sur les branches classiques du droit. La législation se caractérise fréquemment, de nos jours, par la multiplicité des approches juridiques. Dans ce sens, la subdivision précitée pourrait même avoir un effet paralysant.

L'amendement n° 7 de MM. Hotyat et Erdman à la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation, prévoit que le cadre du service est fixé par le Bureau du Sénat. Cette formule est reprise dans l'amendement n° 14 de M. Hotyat et consorts et insérée au point 6 du dispositif de la proposition.

## CHAPITRE 4

### LefonctionnementduService d'évaluationdelalégislation

#### § 1<sup>er</sup>. Initiative

Un membre déclare qu'il appartient aux commissions du Sénat et au Bureau de celui-ci de faire appel au service d'évaluation de la législation.

M. Vandenberghe et Mme Willame-Boonen proposent un amendement (doc. Sénat, n° 1-643/2, amendement n° 1), selon lequel le service d'évaluation de la législation effectue son évaluation à la demande d'une commission du Sénat ou du Bureau du Sénat, conformément aux modalités fixées par le Bu-

Het amendement nr. 1 van de heer Vandenberghe en mevrouw Willame-Boonen bepaalt dat de dienst kan samengesteld zijn uit juristen en niet-juristen. Het amendement nr. 14 van de heer Hotyat c.s. neemt deze bewoordingen over. Het subamendement nr. 16 van de heer Desmedt stelt voor dat de dienst is samengesteld uit juristen en andere specialisten. De commissie kiest uiteindelijk voor deze laatste formulering, die wordt opgenomen in het zesde punt van het dispositief van het voorstel.

### § 3. De personeelsformatie

Luidens het voorstel tot oprichting van een dienst Wetgeving bij de Senaat wordt de dienst verdeeld in zes afdelingen van telkens vijf ambtenaren. Iedere afdeling is bevoegd voor een afzonderlijk rechtsgebied: fiscaal recht, sociaal recht, economisch recht en handelsrecht, publiek recht en administratief recht, strafrecht en strafprocesrecht, burgerlijk recht.

Tijdens de hoorzitting van 7 oktober 1998 verklaart professor Adams dat de onderverdeling van de dienst in afdelingen, onderverdeeld naar rechtstakken, een wat verkokerd beeld op het recht heeft. De realiteit van beleidsgerichte wetgeving is dat die zich niet noodzakelijk meer richt naar de klassieke indeling in rechtstakken. Wetgeving kenmerkt zich tegenwoordig vaak door een veelvoud aan juridische invalshoeken. In die zin zou de onderverdeling ook belemmerend kunnen werken.

Het amendement nr. 7 van de heren Hotyat en Erdman op het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat bepaalt dat de personeelsformatie van de dienst wordt vastgesteld door het Bureau van de Senaat. Deze formulering wordt overgenomen in het amendement nr. 14 van de heer Hotyat c.s. en ingeschreven in het zesde punt van het dispositief van het voorstel.

## HOOFDSTUK 4

### De werking van de dienst Wetsevaluatie

#### § 1. Initiatief

Een lid verklaart dat het recht om een beroep te doen op de dienst Wetsevaluatie toekomt aan de Senaatscommissies en het Bureau van de Senaat.

De heer Vandenberghe en mevrouw Willame-Boonen dienen een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-643/2, amendement nr. 1), waarin wordt bepaald dat de dienst Wetsevaluatie zijn onderzoek verricht op verzoek van een Senaatscommissie of van het Bureau van de Senaat, overeenkomstig de nadere regels vast-

reau. La demande contient une définition précise de la mission du service.

Un membre approuve cette formule, du moins en ce qui concerne l'évaluation *ex ante*. Le travail que le service aura à accomplir dans le cadre de cette évaluation, ne dépassera sans doute pas les limites raisonnables. En effet, les projets de loi sont d'abord soumis à l'avis du Conseil d'État et l'on peut également lui demander un avis à propos des propositions de loi. Qui plus est, les commissions organisent souvent des auditions. Bref, une grande partie de l'évaluation *ex ante* sera effectuée en dehors du service.

Néanmoins, en ce qui concerne l'évaluation *ex post*, les choses sont tout à fait différentes. Il s'agit d'une mission qui pourrait prendre des dimensions considérables. Le service risquerait d'être vite complètement dépassé au cas où chaque commission pourrait lui confier à volonté des missions. Il y a lieu de s'organiser et de définir des priorités, et ce travail incombe au Bureau, qui doit donner des directives en fonction de l'avis des commissions ou des propositions du service.

MM. Hotyat et Erdman déposent un amendement (doc. Sénat, n° 1-643/5, amendement n° 4) qui traduit le point de vue qui vient d'être énoncé.

La commission opte finalement pour la formule proposée dans l'amendement de M. Hotyat et consorts (doc. Sénat, n° 1-643/5, amendement n° 14), selon lequel le service effectue la préparation à la demande d'une commission du Sénat ou du Bureau du Sénat, conformément aux directives fixées par le Bureau. La demande contient une définition précise de la mission du service.

Ces dispositions, qu'il faut inscrire au point 4 de la proposition, vaut pour toute évaluation que le service effectue: préparation de l'évaluation des projets et propositions de loi (point 2), préparation et évaluation de la législation existante (point 3) et analyse d'autres documents et de rapports (point 5). C'est seulement pour ce qui est de l'analyse des rapports du procureur général près la Cour de cassation, du collège des procureurs généraux et du Conseil d'État, qu'il ne faut pas de demande spéciale d'une commission du Sénat ou du Bureau, étant donné que ledit service en est chargé en application du point 5 du dispositif de la proposition.

Un membre dit regretter que le service ne puisse prendre aucune initiative. Il serait utile qu'il puisse examiner d'autres documents et rapports, de sa propre initiative.

La commission tient toutefois à ce que le droit d'initiative en matière d'évaluation de la législation soit réservé au Sénat. En effet, comme on l'a déjà dit,

gesteld door het Bureau. Het verzoek bevat een duidelijke omschrijving van de opdracht van de dienst.

Een lid stemt in met deze formule, althans voor wat betreft de evaluatie *ex ante*. In het kader van de evaluatie *ex ante* zal het werk van de dienst vermoedelijk vrij overzichtelijk blijven. Wetsontwerpen worden immers reeds ter advies voorgelegd aan de Raad van State, en ook voor wetsvoorstellen kan het advies van de Raad worden gevraagd. Bovendien beleggen de commissies vaak hoorzittingen. Kortom, een ruim aandeel van de evaluatie *ex ante* zal buiten de dienst verricht worden.

Voor wat de evaluatie *ex post* betreft, liggen de kaarten evenwel helemaal anders. Hier gaat het om een potentieel zeer omvangrijke taak. Indien iedere commissie de dienst naar believen kan bestoken met opdrachten, dreigt hij weldra volkomen overrompeld te worden. Hier is nood aan planning. Er moeten prioriteiten worden bepaald. Deze rol komt toe aan het Bureau, dat op advies van de commissies of op voorstel van de dienst richtlijnen moet vaststellen.

De heren Hotyat en Erdman dienen een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-643/3, amendement nr. 4), dat dit standpunt verwoordt.

De commissie opteert uiteindelijk voor de formulering voorgesteld in het amendement van de heer Hotyat c.s. (Stuk Senaat, nr. 1-643/5, amendement nr. 14). Luidens dit amendement bereidt de dienst de evaluatie voor op verzoek van een Senaatscommissie of van het Bureau van de Senaat, overeenkomstig de nadere regels vastgesteld door het Bureau. Het verzoek bevat een duidelijke omschrijving van de opdracht van de dienst.

Deze regeling, die wordt ingeschreven in het vierde punt van het dispositief van het voorstel, geldt voor ieder onderzoek dat de dienst Wetsevaluatie verricht: voor de voorbereiding van de evaluatie van wetsontwerpen en wetsvoorstellen (tweede punt), de voorbereiding van de evaluatie van de bestaande wetgeving (derde punt) en het onderzoek van andere documenten en verslagen (vijfde punt). Alleen voor het onderzoek van de verslagen van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal enerzijds en van de Raad van State anderzijds is geen afzonderlijk verzoek van een Senaatscommissie of van het Bureau vereist. De dienst wordt met dat onderzoek immers reeds belast op grond van het vijfde punt van het dispositief van het voorstel.

Een lid betreurt dat de dienst geen eigen initiatieven kan nemen. Het ware nuttig mocht de dienst uit eigen beweging andere documenten en verslagen kunnen onderzoeken.

De commissie houdt er echter aan dat het initiatiefrecht inzake de wetsevaluatie voorbehouden blijft aan de Senaat. Zoals hoger werd beschreven, krijgt

l'évaluation législative peut prendre rapidement une tournure politique. En permettant au service de prendre lui-même des initiatives, l'on hypothéquerait son impartialité.

## § 2. Recours à des tiers

Au cours de l'audition du 7 octobre 1998, le professeur Adams a demandé si le service d'évaluation de la législation pourrait sous-traiter son travail.

Selon l'auteur principal de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation, le service devra pouvoir sous-traiter une mission ou une partie des missions. Il importera, toutefois, que l'on acquière, autant que possible au niveau interne, une expertise en matière d'évaluation de la législation. Il faudra que le service accompagne convenablement les missions qui seront sous-traitées.

L'amendement n° 1 de M. Vandenberghe et de Mme Willame-Boonen à la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule de l'évaluation de la législation dispose que le service d'évaluation de la législation peut faire appel à des tiers pour l'accomplissement de ses missions.

L'amendement n° 7 de MM. Hotyat et Erdman précise que le service ne peut que provisoirement faire appel à des tiers et qu'en outre, il ne peut le faire que moyennant l'accord du Bureau du Sénat. C'est au Bureau qu'il appartient de juger de l'utilité et du coût des contributions extérieures.

Finalement, la commission retient le texte proposé dans l'amendement n° 14 de M. Hotyat et consorts. En application de ce texte, le service peut faire appel ponctuellement à des tiers pour l'accomplissement de ses missions, avec l'accord du Bureau du Sénat. C'est ainsi que sera rédigé le huitième point du dispositif de la proposition.

## § 3. Assister aux travaux de la commission

Un membre fait observer qu'il faut associer étroitement les membres du service d'évaluation de la législation aux travaux des commissions. En effet, ce seront surtout les commissions du Sénat qui confieront des missions au service.

Selon l'amendement n° 1 de M. Vandenberghe et Mme Willame-Boonen à la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation, les membres du service d'évaluation de la législation doivent pouvoir participer aux débats au sein des commissions du Sénat.

Aux termes de l'amendement n° 6 de MM. Hotyat et Erdman, les membres du service peuvent être invi-

wetsevaluatie immers al gauw een politieke inslag. Eigen initiatieven zouden een hypotheek leggen op de onbevangenheid van de dienst.

## § 2. Beroep op derden

Tijdens de hoorzitting van 7 oktober 1998 vraagt professor Adams of de dienst Wetsevaluatie zijn werk kan uitbesteden.

Volgens de hoofdindieners van het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat moet de dienst een opdracht of een onderdeel ervan kunnen uitbesteden. Het is echter essentieel dat de expertise inzake de wetsevaluatie zoveel mogelijk intern wordt opgebouwd. Opdrachten die worden uitbesteed, moeten degelijk worden begeleid vanuit de dienst.

In het amendement nr. 1 van de heer Vandenberghe en mevrouw Willame-Boonen op het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat wordt bepaald dat de dienst Wetsevaluatie voor de vervulling van zijn opdrachten een beroep kan doen op derden.

Het amendement nr. 7 van de heren Hotyat en Erdman preciseert dat de dienst slechts tijdelijk een beroep op derden kan doen en dat daartoe bovendien de instemming van het Bureau van de Senaat vereist is. Het beoordelen van het nut en de kostprijs van externe bijdragen moet worden overgelaten aan het Bureau.

Uiteindelijk kiest de commissie voor de tekst voorgesteld in het amendement nr. 14 van de heer Hotyat c.s. Luidens deze tekst kan de dienst, met instemming van het Bureau van de Senaat, voor de vervulling van zijn opdrachten incidenteel een beroep op derden doen. Dit wordt ingeschreven in het achtste punt van het dispositief van het voorstel.

## § 3. Het bijwonen van de werkzaamheden van de commissie

Een lid merkt op dat de leden van de dienst Wetsevaluatie nauw betrokken moeten worden bij de werkzaamheden van de commissies. De Senaatscommissies zullen immers de voornaamste opdrachtgever van de dienst zijn.

In het amendement nr. 1 van de heer Vandenberghe en mevrouw Willame-Boonen op het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat wordt voorgesteld dat de leden van de dienst Wetsevaluatie kunnen deelnemen aan de beraadslagingen van de Senaatscommissies.

Luidens het amendement nr. 6 van de heren Hotyat en Erdman kunnen de leden van de dienst worden uit-



tés à assister à la discussion dans les commissions du Sénat et, le cas échéant, à émettre leur point de vue technique. Il est certes utile que le service puisse faire connaître son point de vue à une commission, mais l'on ne saurait considérer cela comme une forme de participation aux travaux, qui lui donnerait automatiquement le droit de prendre la parole.

M. Vandenberghe et Mme Willame-Boonen déposent un sous-amendement à leur amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 1-643/4, amendement n° 10). Selon ce texte, les membres du service peuvent être invités à assister à la discussion dans les commissions du Sénat et, le cas échéant, à émettre leur point de vue technique.

Finalement, la commission opte pour le texte proposé à l'amendement n° 14 de M. Hotyat et consorts. Aux termes de ce texte, à la demande d'une commission du Sénat, les membres du service peuvent assister aux travaux de cette commission et y émettre des considérations techniques. Tel sera le texte figurant au septième point du dispositif de la proposition.

#### § 4. Autres aspects du fonctionnement

Selon l'auteur principal de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation, il n'est pas opportun d'imposer des délais déterminés au service. Toutefois, il faut qu'on convienne d'une méthode de travail qui serait, par exemple, inscrite dans le règlement d'ordre intérieur du service.

Par ailleurs, le fait de faire appel au service ne saurait avoir un effet suspensif sur la procédure législative.

Le Bureau du Sénat doit déterminer les modalités de fonctionnement du service.

genodigd op besprekingen in de Senaatscommissie en, in voorkomend geval, worden verzocht een technisch standpunt uiteen te zetten. Het is weliswaar nuttig dat de dienst zijn standpunt kan kenbaar maken aan een commissie, maar dit mag niet worden opgevat als een vorm van deelname aan de werkzaamheden, wat automatisch het recht zou geven om het woord te nemen.

Hierop dienen de heer Vandenberghe en mevrouw Willame-Boonen een subamendement op hun amendement nr. 1 in (Stuk Senaat, nr. 1-643/4, amendement nr. 10). Volgens deze tekst kunnen de leden van de dienst worden uitgenodigd op de besprekingen in de Senaatscommissies en kunnen zij worden verzocht er een technisch standpunt uiteen te zetten.

Uiteindelijk kiest de commissie voor de tekst voorgesteld in het amendement nr. 14 van de heer Hotyat c.s. Volgens deze tekst kunnen de leden van de dienst de werkzaamheden van een Senaatscommissie op haar verzoek bijwonen en er technische opmerkingen maken. Dit wordt ingeschreven in het zevende punt van het dispositief van het voorstel.

#### § 4. Andere aspecten van de werking

Volgens de hoofdindieners van het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat is het niet opportuun de dienst te onderwerpen aan bepaalde termijnen. Wel moet een werkmethode worden overeengekomen die, bijvoorbeeld, in het huishoudelijk reglement van de dienst wordt ingeschreven.

Anderzijds mag het beroep op de dienst geen opschortende werking hebben in de wetgevende procedure.

Het Bureau van de Senaat moet de nadere regels voor de werking van de dienst vastleggen.

## PARTIE VII

### Votes sur les propositions

M. Vandenberghe et Mme Willame-Boonen déposent un amendement (doc Sénat, n° 1-643/2, amendement n° 1), visant à remplacer le texte de la proposition par ce qui suit :

*« Proposition visant à créer au sein du Sénat un Service d'évaluation de la législation :*

*Le Sénat,*

*Vu la nécessité générale de réformer le cadre législatif de notre pays;*

*Vu sa mission constitutionnelle particulière;*

*Eu égard à l'objectif de la loi, qui est d'assurer la sécurité juridique et l'égalité juridique;*

*Eu égard au principe selon lequel l'administration de la justice doit être individualisée;*

*Eu égard aux principes de subsidiarité et de précision de l'objectif;*

*Eu égard au principe de nécessité et au besoin d'applicabilité;*

*Comme la règle de droit doit être effective et efficace;*

*Comme les moyens doivent être proportionnels aux objectifs poursuivis;*

*décide :*

*1. Un Service d'évaluation de la législation est créé au sein des services du Sénat.*

*2. Le Service d'évaluation de la législation est chargé de préparer l'évaluation des projets et propositions de loi, ainsi que de préparer l'évaluation de la législation existante.*

*Ce service effectue l'évaluation technique préparatoire à la lumière des normes énumérées ci-dessus.*

*3. Le Service d'évaluation de la législation effectue son évaluation à la demande d'une commission du Sénat ou du Bureau du Sénat, conformément aux modalités fixées par le Bureau. La demande contient une définition précise de la mission du Service d'évaluation de la législation.*

*4. Le Service d'évaluation de la législation peut faire appel à des tiers pour l'accomplissement de ses missions.*

## DEEL VII

### Stemmingen over de voorstellen

De heer Vandenberghe en mevrouw Willame-Boonen dienen een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-643/2, amendement nr. 1), dat ertoe strekt de tekst van het voorstel te vervangen als volgt:

*« Voorstel tot oprichting van een dienst Wetsevaluatie bij de Senaat :*

*De Senaat,*

*gezien de algemeen bestaande noodzaak om het wetgevend kader van ons land te hervormen;*

*gezien de bijzondere grondwettelijke opdracht van de Senaat;*

*gezien de wet rechtszekerheid en rechtsgelijkheid dient te beogen;*

*gezien het beginsel van individuele rechtsbedeling;*

*gezien de beginselen van subsidiariteit en duidelijke doelstelling;*

*gezien het noodzakelijkheidsbeginsel en het vereiste van uitvoerbaarheid;*

*gezien de noodzakelijke effectiviteit en efficiëntie van de rechtsregel;*

*gezien de evenredigheid van impact en doelstellingen;*

*besluit :*

*1. Binnen de diensten van de Senaat wordt een dienst Wetsevaluatie opgericht.*

*2. De dienst Wetsevaluatie is belast met de voorbereiding van de evaluatie van wetsontwerpen en wetsvoorstellen, evenals met de voorbereiding van de evaluatie van de bestaande wetgeving.*

*Deze dienst voert een technische voorbereidende evaluatie door in het licht van de hierboven opgesomde normen.*

*3. De dienst Wetsevaluatie verricht zijn onderzoek op verzoek van een Senaatscommissie of van het Bureau van de Senaat, overeenkomstig de nadere regels vastgesteld door het Bureau. Het verzoek bevat een duidelijke omschrijving van de opdracht van de dienst Wetsevaluatie.*

*4. De dienst Wetsevaluatie kan voor de vervulling van zijn opdrachten een beroep doen op derden.*

5. *Le Service d'évaluation de la législation examine en outre les rapports établis, d'une part, par le procureur général près la Cour de cassation et le collège des procureurs généraux et, d'autre part, par le Conseil d'État, contenant un relevé des normes juridiques pour lesquelles des difficultés d'application ou d'interprétation ont été rencontrées respectivement par les cours et tribunaux et par le Conseil d'État. Le Service d'évaluation de la législation peut être chargé d'examiner d'autres documents et rapports.*

6. *Le Service d'évaluation de la législation peut être composé de juristes et de non-juristes. Les membres du Service d'évaluation de la législation peuvent participer à la discussion dans les commissions du Sénat.*

7. *Le Bureau du Sénat est chargé de l'exécution de la présente décision.»*

MM. Hotyat et Erdman déposent un amendement (doc. Sénat, 1-643/3, amendement n° 2), qui est un sous-amendement à l'amendement n° 1 et est libellé comme suit:

*«Au point 1 du dispositif:*

*A. remplacer les mots «Service d'évaluation de la législation» par les mots «Service d'assistance à l'évaluation de la législation»;*

*B. insérer avant les mots «est créé», les mots «, dénommé ci-après le service.»*

#### Justification

*Il convient d'établir de la manière la plus claire que c'est le législateur qui évalue et que c'est le service qui l'assiste dans cette tâche.*

*D'autre part, il faut éviter la répétition de la dénomination intégrale du service.*

MM. Hotyat et Erdman déposent un amendement (doc. Sénat, 1-643/3, amendement n° 3), qui est un sous-amendement à l'amendement n° 1 et est libellé comme suit:

*«Aux points 2 à 7 du dispositif, remplacer les mots «le service d'évaluation de la législation» par les mots «le service.»*

#### Justification

*Ce sous-amendement est la conséquence du point B) de l'amendement n° 2 qui prévoit le remplacement des mots «le service d'évaluation de la législation» par les mots «le service».*

5. *De dienst Wetsevaluatie onderzoekt verder de verslagen van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal enerzijds en van de Raad van State anderzijds, die een overzicht bevatten van de juridische normen waarmee de hoven en rechtbanken en de Raad van State toepassings- of interpretatiemoeilijkheden ondervonden hebben. De dienst Wetsevaluatie kan worden belast met het onderzoek van andere documenten en verslagen.*

6. *De dienst Wetsevaluatie kan samengesteld zijn uit juristen en niet-juristen. De leden van de dienst Wetsevaluatie kunnen aan beraadslagingen van de Senaatscommissies deelnemen.*

7. *Het Bureau van de Senaat wordt met de uitvoering van dit besluit belast.»*

De heren Hotyat en Erdman dienen een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-643/3, amendement nr. 2), dat een subamendement op amendement nr. 1 is en luidt als volgt:

*«In punt 1 van het dispositief:*

*A. de woorden «Dienst Wetsevaluatie» vervangen door de woorden «Dienst voorbereiding van de wets-evaluatie»;*

*B. na het woord «opgericht» invoegen de woorden «, hierna de dienst genoemd.»*

#### Verantwoording

*Men moet zo duidelijk mogelijk te kennen geven dat het de wetgever is die evalueert en dat de dienst bijstand verleent bij de voorbereiding daarvan.*

*Anderzijds moet men vermijden dat de volledige benaming van de dienst telkens herhaald wordt.*

De heren Hotyat en Erdman dienen een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-643/3, amendement nr. 3), dat een subamendement op amendement nr. 1 is en luidt als volgt:

*«In de punten 2 tot 7 van het dispositief de woorden «de dienst Wetsevaluatie» overal vervangen door de woorden «de dienst.»*

#### Verantwoording

*Dit subamendement is het gevolg van punt B) van amendement nr. 2 dat de woorden «dienst Wetsevaluatie» vervangt door de woorden «de dienst».*

MM. Hotyat et Erdman déposent un amendement (doc. Sénat, 1-643/3, amendement n° 4), qui est un sous-amendement à l'amendement n° 1 et est libellé comme suit :

« Remplacer le point 2 du dispositif par ce qui suit :

« Dans le cadre de la loi du ... instituant une procédure d'évaluation législative, le service est chargé de préparer l'évaluation de la législation existante conformément aux directives fixées par le Bureau du Sénat sur avis des commissions permanentes et/ou sur proposition du service.

Il examine les rapports établis, d'une part par le procureur général près la Cour de cassation et le collège des procureurs généraux et d'autre part par le Conseil d'État, contenant un relevé des normes juridiques pour lesquelles des difficultés d'application ou d'interprétation ont été rencontrées respectivement par les cours et tribunaux et par le Conseil d'État.

Le service peut être chargé à la demande d'une commission du Sénat ou du Bureau du Sénat, conformément aux modalités fixées par le Bureau, d'examiner d'autres documents et rapports. »

#### Justification

Il convient de distinguer l'évaluation *ex post* de l'évaluation *ex ante*.

En effet, d'une part, l'évaluation *ex post* se réalisera vraisemblablement dans le cadre de la loi instituant une procédure d'évaluation législative, dont le projet a été approuvé en commission. Il s'agit là d'une ambition générale à la réalisation de laquelle l'apport du service sera essentiel. Cette tâche devra être planifiée, eu égard à son ampleur. Il conviendra de fixer les priorités. Ce rôle reviendra au Bureau qui définira des directives sur avis des commissions permanentes et/ou sur proposition du service.

D'autre part, pour l'évaluation *ex ante*, la situation est différente. Pour celle-ci, les projets sont soumis à l'avis du Conseil d'État, les propositions peuvent également bénéficier du même avis. Les commissions permanentes procèdent aussi fréquemment à des auditions.

Aussi, l'amendement n° 4 propose de limiter le point 2 à l'évaluation *ex post*, l'évaluation *ex ante* étant traitée au point 3.

Le deuxième alinéa du point 2 qui concerne à la fois les évaluations *ex post* et *ex ante* fera l'objet d'un point particulier (voir amendement n° 6).

D'autre part, le point 5 concernant également l'évaluation *ex post* est intégré au point 2, moyennant

De heren Hotyat en Erdman dienen een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-643/3, amendement nr. 4), dat een subamendement op amendement nr. 1 is en luidt als volgt :

« Punt 2 van het dispositief vervangen als volgt :

« In het kader van de wet van ... houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving is de dienst belast met de voorbereiding van de evaluatie van de bestaande wetgeving overeenkomstig de richtlijnen vastgesteld door het Bureau van de Senaat op advies van de vaste commissies en/of op voorstel van de dienst.

De dienst onderzoekt de verslagen van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal enerzijds en van de Raad van State anderzijds, die een overzicht bevatten van de juridische normen waarmee respectievelijk de hoven en rechtbanken en de Raad van State toepassings- of interpretatiemoeilijkheden ondervonden hebben.

Op verzoek van een Senaatscommissie of van het Bureau van de Senaat kan de dienst, overeenkomstig de nadere regels bepaald door het Bureau, worden belast met het onderzoek van andere documenten en verslagen. »

#### Verantwoording

Men moet een onderscheid maken tussen de evaluatie *ex post* en de evaluatie *ex ante*.

Enerzijds zal de evaluatie *ex post* wellicht geschieden in het kader van de wet houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving, die in ontwerp goedgekeurd is door de commissie. Aan het vervullen van deze algemene doelstelling zal de dienst een belangrijke bijdrage leveren. Aangezien het om een omvangrijke taak gaat, is planning noodzakelijk. Er moeten prioriteiten bepaald worden. Deze rol komt toe aan het Bureau, dat op advies van de vaste commissies en/of op voorstel van de dienst richtlijnen moet vaststellen.

Anderzijds is de toestand verschillend voor de evaluatie *ex ante*. In dat geval worden de wetsontwerpen ter advies voorgelegd aan de Raad van State en ook voor de wetsvoorstellen kan de Raad om advies gevraagd worden. De vaste commissies houden vaak ook hoorzittingen.

Daarom stelt amendement nr. 4 voor punt 2 te beperken tot de evaluatie *ex post* en de evaluatie *ex ante* te behandelen in punt 3.

Het tweede lid van punt 2, dat zowel betrekking heeft op de evaluatie *ex post* als de evaluatie *ex ante*, zal in een apart punt opgenomen worden (zie amendement nr. 6).

Anderzijds wordt punt 5, dat eveneens betrekking heeft op de evaluatie *ex post*, met enkele formele aan-

*quelques adaptations de forme, c'est-à-dire que si le texte du point 5 de l'amendement n° 1 inclut à juste titre que le service peut être chargé de l'examen d'autres documents et rapports, il convient de préciser que c'est à l'initiative d'une commission ou du Bureau du Sénat.*

MM. Hotyat et Erdman déposent un amendement (doc. Sénat, 1-643/3, amendement n° 5), qui est un sous-amendement à l'amendement n° 1 et est libellé comme suit :

*« Au point 3 du dispositif, remplacer les mots « son évaluation » par les mots « l'évaluation d'un projet ou d'une proposition de loi. »*

#### Justification

*Dans la justification de l'amendement n° 3, il a été exposé les raisons pour lesquelles le point 3 est consacré uniquement à l'évaluation ex ante, c'est-à-dire l'évaluation des projets et des propositions de loi. Ceci explique la précision proposée.*

MM. Hotyat et Erdman déposent un amendement (doc. Sénat, 1-643/3, amendement n° 6), qui est un sous-amendement à l'amendement n° 1 et est libellé comme suit :

*« Remplacer le point 4 du dispositif par ce qui suit :*

*« 4. Le service effectue l'évaluation technique préparatoire à la lumière des considérants énumérés ci-dessus.*

*Ses membres peuvent être invités à assister à la discussion dans les commissions du Sénat et, le cas échéant, à y émettre leur point de vue technique. »*

#### Justification

*Comme il a été dit à la justification de l'amendement n° 4, il convient d'insérer un nouveau point 4 reprenant le deuxième alinéa du point 2 de l'amendement n° 1, car celui-ci se rapporte simultanément à l'évaluation ex post et à l'évaluation ex ante. Le mot « normes » a été remplacé par le mot « considérants » car il convient de se référer clairement aux considérants de la résolution.*

*D'autre part, le but du deuxième alinéa est de permettre au service de donner son point de vue à une commission mais cette audition doit s'entendre non comme une participation qui inclurait le droit automatique de prendre la parole mais comme une invitation à assister aux discussions et, le cas échéant, à émettre un point de vue technique.*

*passingen in punt 2 opgenomen: hoewel de tekst van punt 5 van amendement nr. 1 terecht vermeldt dat de dienst belast kan worden met het onderzoek van andere documenten en verslagen, moet toch duidelijk worden gesteld dat het om een initiatief van een commissie of van het Bureau van de Senaat gaat.*

De heren Hotyat en Erdman dienen een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-643/3, amendement nr. 5), dat een subamendement op amendement nr. 1 is en luidt als volgt :

*« In punt 3 van het dispositief de woorden « zijn onderzoek » vervangen door de woorden « het onderzoek van een wetsontwerp of een wetsvoorstel. »*

#### Verantwoording

*In de verantwoording bij amendement nr. 3 is uiteengezet om welke redenen punt 3 uitsluitend gewijd is aan de evaluatie ex ante, dat wil zeggen de evaluatie van de wetsontwerpen en wetsvoorstellen. Dit verklaart waarom wij deze verduidelijking aanbrenge.*

De heren Hotyat en Erdman dienen een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-643/3, amendement nr. 6), dat een subamendement op amendement nr. 1 is en luidt als volgt :

*« Punt 4 van het dispositief vervangen als volgt :*

*« 4. De dienst maakt een technische voorbereidende evaluatie met inachtneming van hetgeen in de consideransen hierboven is uiteengezet.*

*De leden van de dienst kunnen worden uitgenodigd op besprekingen in de Senaatscommissies en, voorkomend geval, worden verzocht een technisch standpunt uiteen te zetten. »*

#### Verantwoording

*Zoals in de verantwoording bij amendement nr. 4 is uiteengezet, moet in punt 4 een nieuwe bepaling worden ingevoegd met daarin het tweede lid van punt 2 van amendement nr. 1, aangezien dit punt tegelijkertijd betrekking heeft op de evaluatie ex post en de evaluatie ex ante. Het woord « normen » is vervangen door het woord « consideransen » want men moet duidelijk verwijzen naar de consideransen van de resolutie.*

*Anderzijds heeft het tweede lid tot doel de dienst in staat te stellen zijn standpunt kenbaar te maken aan een commissie. Dat mag echter niet opgevat worden als een vorm van deelname aan de werkzaamheden, wat automatisch het recht geeft om het woord te nemen maar als een uitnodiging om aan de bespreking deel te nemen en eventueel een technisch standpunt te geven.*

MM. Hotyat et Erdman déposent un amendement (doc. Sénat, 1-643/3, amendement n° 7), qui est un sous-amendement à l'amendement n° 1 et est libellé comme suit :

« Remplacer le point 5 du dispositif par ce qui suit :

« 5. Le service peut être composé de juristes et de non-juristes. Le cadre en est fixé par le Bureau du Sénat.

*Le service, moyennant l'accord du Bureau du Sénat, peut faire appel temporairement à des tiers pour l'accomplissement de ses missions. »*

#### Justification

*Il s'agit du regroupement sous un même point du fonctionnement du service.*

*Le premier alinéa reprend la première phrase du point 6 de l'amendement n° 1 et précise que le cadre du service sera fixé par le Bureau du Sénat.*

*Le deuxième alinéa reprend le point 4 de l'amendement n° 1. Il est évident que le service ne pourra jamais disposer en son sein de toutes les compétences indispensables à la bonne évaluation de la législation et particulièrement de la législation existante (les commissions peuvent procéder à des audits pour les projets ou les propositions).*

*Toutefois, la possibilité doit être laissée au Bureau d'apprécier l'utilité et le coût de consultations extérieures.*

MM. Hotyat et Erdman déposent un amendement (doc. Sénat, 1-643/3, amendement n° 8), qui est un sous-amendement à l'amendement n° 1 et est libellé comme suit :

« A. Abroger le point 6 du dispositif.

B. Le point 7 du dispositif devient le point 6. »

#### Justification

*Il s'agit simplement d'une rénumérotation découlant des sous-amendements précédents.*

M. Vandenberghe et Mme Willame-Boonen déposent un amendement (doc. Sénat, n° 1-643/3, amendement n° 9), qui est un sous-amendement à l'amendement n° 1 et est libellé comme suit :

« Remplacer le point 2 du dispositif par ce qui suit :

« 2. Le Service d'évaluation de la législation est chargé de préparer l'évaluation des projets et propositions de loi.

De heren Hotyat en Erdman dienen een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-643/3, amendement nr. 7), dat een subamendement op amendement nr. 1 is en luidt als volgt :

« Punt 5 van het dispositief vervangen als volgt :

« 5. De dienst kan samengesteld zijn uit juristen en niet-juristen. De personeelsformatie wordt vastgesteld door het Bureau van de Senaat.

*Na instemming van het Bureau van de Senaat kan de dienst voor de vervulling van zijn opdrachten tijdelijk een beroep doen op derden. »*

#### Verantwoording

*Het is de bedoeling de werking van de dienst onder een en hetzelfde punt samen te brengen.*

*Het eerste lid neemt de eerste volzin van punt 6 van amendement nr. 1 over en vermeldt verder dat de personeelsformatie vastgesteld wordt door het Bureau van de Senaat.*

*Het tweede lid neemt punt 4 van amendement nr. 1 over. Het spreekt vanzelf dat men in de dienst nooit over alle nodige deskundigheid zal beschikken om de wetgeving en in het bijzonder de bestaande wetgeving terdege te evalueren (de commissies kunnen hoorzittingen houden voor wetsontwerpen of wetsvoorstellen).*

*Toch moet het beoordelen van het nut en de kostprijs van externe bijdragen worden overgelaten aan het Bureau.*

De heren Hotyat en Erdman dienen een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-643/3, amendement nr. 8), dat een subamendement op amendement nr. 1 is en luidt als volgt :

« A. Punt 6 van het dispositief schrappen.

B. Punt 7 van het dispositief vernummeren tot punt 6. »

#### Verantwoording

*De vernummering is het gevolg van de voorgaande subamendementen.*

De heer Vandenberghe en mevrouw Willame-Boonen dienen een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-643/3, amendement nr. 9), dat een subamendement op amendement nr. 1 is en luidt als volgt :

« Punt 2 van het dispositief vervangen als volgt :

« 2. De dienst Wetsevaluatie is belast met de voorbereiding van de evaluatie van wetsontwerpen en wetsvoorstellen.

3. *Le Service d'évaluation est chargé de préparer l'évaluation de la législation existante.* »

#### Justification

*Il est préférable de scinder en 2 points distincts l'évaluation ex-ante et ex-post.*

M. Vandenberghe et Mme Willame-Boonen déposent un amendement (doc. Sénat, n° 1-643/4, amendement n° 10) qui est un sous-amendement à l'amendement n° 1 et est rédigé comme suit:

« *Remplacer le point 5 du dispositif par ce qui suit:*

« *Ce service effectue l'évaluation technique préparatoire à la lumière des considérants énumérés ci-dessus.*

*Ses membres peuvent être invités à assister à la discussion dans les commissions du Sénat et, le cas échéant, à émettre leur point de vue technique.* »

#### Justification

*Il convient de préciser le rôle des fonctionnaires invités en commission.*

M. Vandenberghe et Mme Willame-Boonen déposent un amendement (doc. Sénat, n° 1-643/4, amendement n° 11) qui est un sous-amendement à l'amendement n° 1 et est rédigé comme suit:

« *Dans le dispositif, apporter les modifications suivantes:*

- A. *Le point 3 devient le point 4.*
- B. *Le point 5 devient le point 6.*
- C. *Le point 6 devient le point 7.*
- D. *La deuxième phrase du point 6 est supprimée.* »

M. Vandenberghe et Mme Willame-Boonen déposent un amendement (doc. Sénat, n° 1-643/4, amendement n° 12) qui est un sous-amendement à l'amendement n° 1 et est rédigé comme suit:

« *Dans le dispositif, apporter les modifications suivantes:*

- A. *Le point 4 devient le point 8.*
- B. *Le point 4 est complété par les mots « avec l'accord du Bureau du Sénat. »*

#### Justification

*Cet amendement vise également à soumettre l'appel fait à des tiers à l'accord du Bureau pour apprécier l'utilité et le coût de ces consultations.*

3. *De dienst Wetsevaluatie is belast met de voorbereiding van de bestaande wetgeving.* »

#### Verantwoording

*Het is verkieslijk de evaluatie ex ante en de evaluatie ex post in twee aparte punten onder te brengen.*

De heer Vandenberghe en mevrouw Willame-Boonen dienen een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-643/4, amendement nr. 10), dat een subamendement op amendement nr. 1 is en luidt als volgt:

« *Punt 5 van het dispositief vervangen als volgt:*

« *De dienst maakt een technische voorbereidende evaluatie met inachtneming van hetgeen in de consideransen hierboven is uiteengezet.*

*De leden van de dienst kunnen worden uitgenodigd op de besprekingen in de Senaatscommissies en kunnen, in voorkomend geval, worden verzocht een technisch standpunt uiteen te zetten.* »

#### Verantwoording

*De rol van de ambtenaren die op verzoek van de commissie op de commissievergaderingen aanwezig zijn, moet worden gepreciseerd.*

De heer Vandenberghe en mevrouw Willame-Boonen dienen een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-643/4, amendement nr. 11), dat een subamendement op amendement nr. 1 is en luidt als volgt:

« *In het dispositief de volgende wijzigingen aanbrengen:*

- A. *Punt 3 wordt punt 4.*
- B. *Punt 5 wordt punt 6.*
- C. *Punt 6 wordt punt 7.*
- D. *De tweede zin van punt 6 vervalt.* »

De heer Vandenberghe en mevrouw Willame-Boonen dienen een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-643/4, amendement nr. 12), dat een subamendement op amendement nr. 1 is en luidt als volgt:

« *In het dispositief de volgende wijzigingen aanbrengen:*

- A. *Punt 4 wordt punt 8.*
- B. *Punt 4 wordt aangevuld met de woorden « na instemming van het Bureau van de Senaat. »*

#### Verantwoording

*Voor het inschakelen van derden is de goedkeuring nodig van het Bureau, dat het nut en de kostprijs van dat advies moet beoordelen.*

M. Vandenberghe et Mme Willame-Boonen déposent un amendement (doc. Sénat n° 1-643/4, amendement n° 13) qui est un sous-amendement à l'amendement n° 1 et est rédigé comme suit :

*« Dans le dispositif, apporter la modification suivante :*

*Le point 7 devient le point 9. »*

Les amendements n<sup>os</sup> 1 à 13 sont retirés.

M. Hotyat et consorts déposent un amendement (doc. Sénat, n° 1-643/5, amendement n° 14), qui tend à remplacer le texte de la proposition par ce qui suit :

*« Proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, un Service de préparation de l'évaluation de la législation*

*Le Sénat,*

*Vu la nécessité générale de réformer le cadre législatif de notre pays;*

*Vu sa mission constitutionnelle particulière;*

*Eu égard à l'objectif de la loi, qui est d'assurer la sécurité juridique et l'égalité juridique;*

*Eu égard au principe selon lequel l'administration de la justice doit être individualisée;*

*Eu égard au principe de subsidiarité et de précision de l'objectif;*

*Eu égard au principe de nécessité et au besoin d'applicabilité;*

*Comme la règle de droit doit être effective et efficace;*

*Comme les moyens doivent être proportionnels aux objectifs poursuivis;*

*décide :*

*1. Un Service de préparation de l'évaluation de la législation, dénommé ci-après le service, est créé au sein des services du Sénat.*

*2. Le service est chargé de préparer l'évaluation des projets et des propositions de loi.*

*3. Sans préjudice de l'application de dispositions législatives, le service est chargé de préparer l'évaluation de la législation existante.*

*4. Le service effectue cette préparation à la demande d'une commission du Sénat ou du Bureau du Sénat, conformément aux directives fixées par le Bureau. La demande contient une définition précise de la mission du service.*

*Le service effectue l'évaluation technique préparatoire à la lumière des considérants énumérés ci-dessus.*

De heer Vandenberghe en mevrouw Willame-Boonen dienen een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-643/4, amendement nr. 13), dat een subamendement op amendement nr. 1 is en luidt als volgt :

*« In het dispositief de volgende wijziging aanbrengen :*

*Punt 7 wordt punt 9. »*

De amendementen nrs. 1 tot 13 worden ingetrokken.

De heer Hotyat c.s. dient een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-643/5, amendement nr. 14), dat de tekst van het voorstel vervangt als volgt :

*« Voorstel tot oprichting van een Dienst voorbereiding van de wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat*

*De Senaat,*

*Gezien de algemeen bestaande noodzaak om het wetgevend kader van ons land te hervormen;*

*Gezien de bijzondere grondwettelijke opdracht van de Senaat;*

*Gezien de wet rechtszekerheid en rechtsgelijkheid dient te beogen;*

*Gezien het beginsel van individuele rechtsbedeling;*

*Gezien de beginselen van subsidiariteit en duidelijke doelstelling;*

*Gezien het noodzakelijkheidsbeginsel en het vereiste van uitvoerbaarheid;*

*Gezien de noodzakelijke effectiviteit en efficiëntie van de rechtsregel;*

*Gezien de evenredigheid van impact en doelstellingen;*

*besluit :*

*1. Binnen de diensten van de Senaat wordt een Dienst voorbereiding van de wetsevaluatie opgericht, hierna de dienst genoemd.*

*2. De dienst is belast met de voorbereiding van de evaluatie van wetsontwerpen en wetsvoorstellen.*

*3. Onverminderd de toepassing van wettelijke bepalingen is de dienst belast met de voorbereiding van de evaluatie van de bestaande wetgeving.*

*4. De dienst bereidt die evaluatie voor op verzoek van een Senaatscommissie of van het Bureau van de Senaat, overeenkomstig de nadere regels vastgesteld door het Bureau. Het verzoek bevat een duidelijke omschrijving van de opdracht van de dienst.*

*De dienst maakt een voorbereidende technische evaluatie met inachtneming van hetgeen in de consideransen hierboven is uiteengezet.*



5. Le service examine les rapports établis, d'une part, par le procureur général près la Cour de cassation et le collège des procureurs généraux et, d'autre part, par le Conseil d'État, contenant un relevé des normes juridiques pour lesquelles des difficultés d'application ou d'interprétation ont été rencontrées respectivement par les cours et tribunaux et par le Conseil d'État.

Le service peut, en outre, être chargé, suivant les modalités prévues au point 4, d'examiner d'autres documents et rapports.

6. Le service est composé de juristes et de non-juristes. Le cadre en est fixé par le Bureau du Sénat.

7. À la demande d'une commission du Sénat, les membres du service peuvent assister aux travaux de cette commission et y émettre des considérations techniques.

8. Le service peut faire appel ponctuellement à des tiers pour l'accomplissement de ses missions, avec l'accord du Bureau du Sénat.

9. Le Bureau du Sénat est chargé de l'exécution de la présente décision. »

M. Desmedt dépose un amendement (doc. Sénat, n° 1-643/5, amendement n° 15) qui est un sous-amendement à l'amendement n° 14 et est rédigé comme suit :

« Remplacer les considérants par ce qui suit :

« Le Sénat,

Vu ses missions constitutionnelles,

Vu le principe de subsidiarité,

Considérant que la loi doit garantir la sécurité juridique,

Considérant que l'inflation et la complexification législative nuit à la sécurité juridique. »

#### Justification

Le texte proposé est plus clair, plus précis et plus concis que le texte de l'amendement n° 14.

L'amendement n° 15 est retiré.

M. Desmedt dépose un amendement (doc. Sénat, n° 1-643/5, amendement n° 16) qui est un sous-amendement à l'amendement n° 14 et est rédigé comme suit :

« Au point 6 du dispositif, remplacer les mots « de non-juristes » par les mots « d'autres spécialistes. »

5. De dienst onderzoekt de verslagen van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal enerzijds en van de Raad van State anderzijds, die een overzicht bevatten van de juridische normen waarmee de hoven en rechtbanken en de Raad van State toepassings- of interpretatiemoeilijkheden ondervonden hebben.

De dienst kan bovendien, op de wijze bepaald in punt 4, worden belast met het onderzoek van andere documenten en verslagen.

6. De dienst is samengesteld uit juristen en niet-juristen. De personeelsformatie wordt vastgesteld door het Bureau van de Senaat.

7. Op verzoek van een Senaatscommissie kunnen de leden van de dienst de werkzaamheden van die commissie bijwonen en technische opmerkingen maken.

8. Met instemming van het Bureau van de Senaat kan de dienst voor de vervulling van zijn opdrachten incidenteel een beroep doen op derden.

9. Het Bureau van de Senaat wordt met de uitvoering van dit besluit belast. »

De heer Desmedt dient een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-643/5, amendement nr. 15), dat een sub-amendement op het amendement nr. 14 is en luidt als volgt :

« De consideransen vervangen als volgt :

« De Senaat,

Gelet op zijn grondwettelijke opdrachten,

Gelet op het beginsel van de subsidiariteit,

Overwegende dat de wet de rechtszekerheid moet waarborgen,

Overwegende dat de inflatie van de wetgeving en de groeiende complexiteit ervan de rechtszekerheid schaden. »

#### Verantwoording

Deze tekst is duidelijker, nauwkeuriger en beknopter dan de tekst van amendement nr. 14.

Het amendement nr. 15 wordt ingetrokken.

De heer Desmedt dient een amendement in (Stuk Senaat, nr. 1-643/5, amendement nr. 16), dat een sub-amendement op het amendement nr. 14 is en luidt als volgt :

« In punt 6 van het dispositief de woorden « niet-juristen » vervangen door de woorden « andere specialisten. »

## Justification

*La formulation suggérée est plus correcte que le texte de l'amendement n° 14.*

L'amendement n° 16 est adopté à l'unanimité des 10 membres présents.

La commission décide d'apporter les modifications suivantes au texte proposé par l'amendement n° 14:

- au premier considérant, le mot «générale» est supprimé;
- au premier point du dispositif, les mots «Service de préparation de l'évaluation de la législation» sont remplacés par les mots «Service d'évaluation de la législation».

L'amendement n° 14 ainsi sous-amendé et modifié est adopté à l'unanimité des 10 membres présents.

Par suite de l'adoption de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation, la proposition visant à créer, au sein du Sénat, un Office de la législation devient sans objet.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 8 membres présents.

*Le rapporteur,*  
Ludwig CALUWÉ.

*Le président,*  
Frank SWAELEN.

## Verantwoording

*Deze formulering is correcter dan wat in amendement nr. 14 geschreven staat.*

Het amendement nr. 16 wordt eenparig aangenomen door de 10 aanwezige leden.

De commissie beslist in de tekst voorgesteld in het amendement nr. 14 de volgende wijzigingen aan te brengen:

- in de eerste considerans worden de woorden «algemeen bestaande» geschrapt;
- in het eerste punt van het dispositief worden de woorden «Dienst voorbereiding van de wetsevaluatie» vervangen door de woorden «dienst Wetsevaluatie».

Het aldus gesubamendeerde en gewijzigde amendement nr. 14 wordt eenparig aangenomen door de 10 aanwezige leden.

Ten gevolge van de aanneming van het voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat, vervalt het voorstel tot oprichting van een dienst Wetgeving bij de Senaat.

Dit verslag is eenparig goedgekeurd door de 8 aanwezige leden.

*De rapporteur,*  
Ludwig CALUWÉ.

*De voorzitter,*  
Frank SWAELEN.

**COMPARAISON  
DES TEXTES**



**VERGELIJKING  
VAN DE TEKSTEN**

## Proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation

Le Sénat,

Vu la nécessité générale de reconstruire le cadre législatif de notre pays;

Vu sa mission constitutionnelle particulière;

Eu égard à l'objectif de la loi, qui est d'assurer la sécurité juridique et l'égalité juridique;

Eu égard au principe selon lequel l'administration de la justice doit être individualisée;

Eu égard aux principes de subsidiarité et de précision de l'objectif;

Eu égard au principe de nécessité et au besoin d'applicabilité;

Comme la règle de droit doit être effective et efficace;

Comme les moyens doivent être proportionnels aux objectifs poursuivis;

Eu égard à l'effet social de la norme juridique;

décide :

1. De créer, au sein de ses services, une cellule d'évaluation de la législation.

2. De charger son bureau de l'exécution de la présente résolution.

## Proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, un Service d'évaluation de la législation

« Le Sénat,

*Vu la nécessité (...) de réformer le cadre législatif de notre pays;*

*Vu sa mission constitutionnelle particulière;*

*Eu égard à l'objectif de la loi, qui est d'assurer la sécurité juridique et l'égalité juridique;*

*Eu égard au principe selon lequel l'administration de la justice doit être individualisée;*

*Eu égard au principe de subsidiarité et de précision de l'objectif;*

*Eu égard au principe de nécessité et au besoin d'applicabilité;*

*Comme la règle de droit doit être effective et efficace;*

*Comme les moyens doivent être proportionnels aux objectifs poursuivis;*

*(...)*

*décide :*

*1. Un Service d'évaluation de la législation, dénommé ci-après le service, est créé au sein des services du Sénat.*

*2. Le service est chargé de préparer l'évaluation des projets et des propositions de loi.*

*3. Sans préjudice de l'application de dispositions législatives, le service est chargé de préparer l'évaluation de la législation existante.*

*4. Le service effectue cette préparation à la demande d'une commission du Sénat ou du Bureau du Sénat, conformément aux directives fixées par le Bureau. La demande contient une définition précise de la mission du service.*

*Le service effectue l'évaluation technique préparatoire à la lumière des considérants énumérés ci-dessus.*

*5. Le service examine les rapports établis, d'une part, par le procureur général près la Cour de cassation et le collège des procureurs généraux et, d'autre part, par le Conseil d'État, contenant un relevé des normes juridiques pour lesquelles des difficultés d'application ou d'interprétation ont été rencontrées respectivement par les cours et tribunaux et par le Conseil d'État.*

## Voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat

De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en de Raad van State bezorgen hun verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, aan de Senaat en aan

De Senaat,

gezien de algemeen bestaande noodzaak om het wetgevend kader van ons land herop te bouwen;

gezien de bijzondere grondwettelijke opdracht van de Senaat;

gezien de wet rechtszekerheid en rechtsgelijkheid dient te beogen;

gezien het beginsel van individuele rechtsbedeling;

gezien de beginselen van subsidiariteit en duidelijke doelstelling;

Gezien het noodzakelijkheidsbeginsel en het vereiste van uitvoerbaarheid;

gezien de noodzakelijke effectiviteit en efficiëntie van de rechtsregel;

gezien de evenredigheid van de impact en doelstellingen;

gegeven de sociale werking van de rechtsnorm;

besluit:

1. Binnen de diensten van de Senaat wordt daartoe een cel Wetsevaluatie opgericht.

2. Het Bureau van de Senaat wordt met de uitvoering van deze resolutie belast.

## Voorstel tot oprichting van een dienst Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat

« De Senaat,

*Gezien de (...) noodzaak om het wetgevend kader van ons land te hervormen;*

*Gezien de bijzondere grondwettelijke opdracht van de Senaat;*

*Gezien de wet rechtszekerheid en rechtsgelijkheid dient te beogen;*

*Gezien het beginsel van individuele rechtsbedeling;*

*Gezien de beginselen van subsidiariteit en duidelijke doelstelling;*

*Gezien het noodzakelijkheidsbeginsel en het vereiste van uitvoerbaarheid;*

*Gezien de noodzakelijke effectiviteit en efficiëntie van de rechtsregel;*

*Gezien de evenredigheid van impact en doelstellingen;*

*(...)*

*besluit:*

*1. Binnen de diensten van de Senaat wordt een dienst Wetsevaluatie opgericht, hierna de dienst genoemd.*

*2. De dienst is belast met de voorbereiding van de evaluatie van wetsontwerpen en wetsvoorstellen.*

*3. Onverminderd de toepassing van wettelijke bepalingen is de dienst belast met de voorbereiding van de evaluatie van de bestaande wetgeving.*

*4. De dienst bereidt die evaluatie voor op verzoek van een Senaatscommissie of van het Bureau van de Senaat, overeenkomstig de nadere regels vastgesteld door het Bureau. Het verzoek bevat een duidelijke omschrijving van de opdracht van de dienst.*

*De dienst maakt een voorbereidende technische evaluatie met inachtneming van hetgeen in de consideransen hierboven is uiteengezet.*

*5. De dienst onderzoekt de verslagen van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal enerzijds en van de Raad van State anderzijds, die een overzicht bevatten van de juridische normen waarmee de hoven en rechtbanken en de Raad van State toepassings- of interpretatiemoeilijkheden ondervonden hebben.*

Le service peut, en outre, être chargé, suivant les modalités prévues au point 4, d'examiner d'autres documents et rapports.

6. Le service est composé de juristes et d'autres spécialistes. Le cadre en est fixé par le Bureau du Sénat.

7. À la demande d'une commission du Sénat, les membres du service peuvent assister aux travaux de cette commission et y émettre des considérations techniques.

8. Le service peut faire appel ponctuellement à des tiers pour l'accomplissement de ses missions, avec l'accord du Bureau du Sénat.

9. Le Bureau du Sénat est chargé de l'exécution de la présente décision. »

De dienst kan bovendien, op de wijze bepaald in punt 4, worden belast met het onderzoek van andere documenten en verslagen.

6. De dienst is samengesteld uit juristen en andere specialisten. De personeelsformatie wordt vastgesteld door het Bureau van de Senaat.

7. Op verzoek van een Senaatscommissie kunnen de leden van de dienst de werkzaamheden van die commissie bijwonen en technische opmerkingen maken.

8. Met instemming van het Bureau van de Senaat kan de dienst voor de vervulling van zijn opdrachten incidenteel een beroep doen op derden.

9. Het Bureau van de Senaat wordt met de uitvoering van dit besluit belast.»

**Texte du projet de loi**

---

**Projet de loi instituant une procédure d'évaluation législative**

Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Les lois et les règlements en vigueur font l'objet d'une évaluation dont le but est d'adapter de manière ordonnée des normes juridiques qui, en tout ou en partie, sont contradictoires, ou tombées en désuétude, ou dont l'exécution, l'interprétation ou l'application soulève des difficultés.

Art. 3

Le Sénat est chargé de l'évaluation de la législation et dépose, chaque année, un rapport sur l'état de ses travaux.

Art. 4

Cette évaluation s'opère sur la base d'un rapport établi tous les deux ans, respectivement et alternativement par le procureur général près la Cour de cassation et par le Conseil d'État.

Ces rapports contiennent un relevé des normes juridiques pour lesquelles des difficultés d'application ou d'interprétation ont été rencontrées respectivement par les Cours et tribunaux et par le Conseil d'État. Ils comportent en outre, une brève description de ces normes, ainsi que les raisons pour lesquelles leur adaptation est suggérée.

Art. 5

Le procureur général près la Cour de cassation et le Conseil d'État transmettent leur rapport à la Chambre des représentants, au Sénat et au Gouvernement fédéral.

Le Gouvernement fédéral transmet au Sénat ses observations sur ces rapports.

**Texte adopté par la Commission**

---

**Projet de loi instituant une procédure d'évaluation législative**

Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Les lois et les règlements fédéraux en vigueur font l'objet d'une évaluation dont le but est d'adapter de manière ordonnée des normes juridiques qui, en tout ou en partie, sont contradictoires, ou tombées en désuétude, ou dont l'exécution, l'interprétation ou l'application soulève des difficultés.

Art. 3

Le Sénat est chargé de l'évaluation de la législation et dépose, chaque année, un rapport sur l'état de ses travaux à ce sujet.

Art. 4

Cette évaluation s'opère notamment sur la base de deux rapports annuels établis, d'une part, par le procureur général près la Cour de cassation et le collège des procureurs généraux et, d'autre part, par le Conseil d'État.

Ces rapports contiennent un relevé des normes juridiques fédérales pour lesquelles des difficultés d'application ou d'interprétation ont été rencontrées respectivement par les cours et tribunaux et par le Conseil d'État au cours de l'année judiciaire écoulée. Ils comportent en outre une brève description de ces normes, ainsi que les raisons pour lesquelles leur adaptation est suggérée.

Art. 5

Le procureur général près la Cour de cassation et le collège des procureurs généraux, d'une part, et le Conseil d'État, d'autre part, transmettent dans le courant du mois d'octobre leur rapport au Sénat ainsi qu'à la Chambre des représentants et au gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral transmet au Sénat ses observations sur ces rapports.



**Tekst van het wetsontwerp****Tekst aangenomen door de Commissie****Wetsontwerp houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving****Wetsontwerp houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving**

## Artikel 1

## Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

## Art. 2

## Art. 2

De van kracht zijnde wetten en reglementen worden geëvalueerd met de bedoeling om op geordende wijze de juridische normen aan te passen die geheel of gedeeltelijk tegenstrijdig, of in onbruik geraakt zijn, of waarvan de uitvoering, de interpretatie of de toepassing tot moeilijkheden leidt.

De van kracht zijnde wetten en federale reglementen worden geëvalueerd met de bedoeling om op geordende wijze de juridische normen aan te passen die geheel of gedeeltelijk tegenstrijdig of in onbruik geraakt zijn, of waarvan de uitvoering, de interpretatie of de toepassing tot moeilijkheden leidt.

## Art. 3

## Art. 3

De Senaat is belast met de evaluatie van de wetgeving en maakt jaarlijks een verslag op van zijn werkzaamheden.

De Senaat is belast met de evaluatie van de wetgeving en maakt jaarlijks een verslag op van zijn werkzaamheden terzake.

## Art. 4

## Art. 4

Deze evaluatie geschiedt op basis van een verslag dat om de twee jaar wordt opgesteld, respectievelijk en afwisselend door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en door de Raad van State.

Deze evaluatie geschiedt onder meer op basis van twee jaarverslagen die worden opgesteld, enerzijds door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal en anderzijds door de Raad van State.

Deze verslagen bevatten een overzicht van de juridische normen waarmee respectievelijk de Hoven en rechtbanken en de Raad van State toepassings- of interpretatiemoeilijkheden ondervonden hebben. Zij omvatten onder andere een korte beschrijving van deze normen, en de redenen waarom hun aanpassing gesuggereerd wordt.

Deze verslagen bevatten een overzicht van de federale juridische normen waarmee respectievelijk de hoven en rechtbanken en de Raad van State toepassings- of interpretatiemoeilijkheden ondervonden hebben tijdens het afgelopen gerechtelijk jaar. Zij omvatten onder andere een korte beschrijving van deze normen en de redenen waarom hun aanpassing gesuggereerd wordt.

## Art. 5

## Art. 5

De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en de Raad van State bezorgen hun verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, aan de Senaat en aan de federale regering.

De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal enerzijds en de Raad van State anderzijds bezorgen in de loop van de maand oktober hun verslag aan de Senaat alsmede aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan de federale regering.

De federale regering bezorgt haar opmerkingen over deze verslagen aan de Senaat.

De federale regering bezorgt haar opmerkingen over deze verslagen aan de Senaat.

**ANNEXE****L'ÉVALUATION DE LA LÉGISLATION****VERSUNEPOLITIQUEDEQUALITÉDELALÉGISLATION**

Note à l'intention de la commission des Affaires institutionnelles  
du Sénat

7 octobre 1998

Prof. M. Adams

Faculté de droit et «*Centrum voor de Grondslagen van het  
Recht*»

Université Anvers (UFSIA)

K. Van Aeken

Centre de la sociologie du droit

Université Anvers (UFSIA)

I. Introduction : problèmes de législation

II. Une ébauche éventuelle de solution : l'évaluation de la  
législation

II.1. Essai de définition

II.2. Deux perspectives

III. Types d'évaluation : *ex ante* c.q. *ex post*

IV. Lignes de force d'une évaluation législative pertinente

V. Organisation institutionnelle d'une politique de la législa-  
tion et de l'évaluation législative : la situation aux Pays-Bas

VI. Les propositions de loi pendantes et le projet de loi

VII. Conclusion

**I. Introduction : problèmes de législation**

Au cours de ces dernières années, la « législation » est devenue un sujet de discussion et de recherche à part entière qui suscite un vif intérêt. Cet intérêt n'a évidemment rien de fortuit. Il est la conséquence logique de plaintes généralisées concernant la législation. Ces plaintes portent sur une double évolution, d'une part, l'augmentation du volume de la législation et, d'autre part, son manque de qualité. Ces évolutions ont un impact négatif direct sur la qualité de notre état de droit démocratique, car elles conduisent notamment à une méconnaissance et à un manque

**BIJLAGE****EVALUATIE VAN WETGEVING****ELEMENTVANEENWETGEVINGSKWALITEITSBELEID**

Nota voor de Senaatscommissie voor de Institutionele  
Aangelegenheden

7 oktober 1998

Prof. dr. M. Adams

Rechtsfaculteit en Centrum voor de Grondslagen van het Recht

Universiteit Antwerpen (UFSIA)

K. Van Aeken

Centrum voor Rechtssociologie

Universiteit Antwerpen (UFSIA)

I. Inleiding : problemen van wetgeving

II. Een eventuele aanzet tot oplossing : evaluatie van wetgeving

II.1. Poging tot definitie

II.2. Twee perspectieven

III. Soorten van evaluatie : *ex ante* c.q. *ex post*

IV. Krachtlijnen van een zinvolle wetsevaluatie

V. Institutionele organisatie van regelgevingsbeleid en wetge-  
vingsevaluatie : de Nederlandse situatie

VI. De voorliggende wetsvoorstellen en het wetsontwerp

VII. Besluit

**I. Inleiding : problemen van wetgeving**

In de voorbije jaren heeft het fenomeen « wetgeving », als zelfstandig onderwerp van discussie en onderzoek, zich op een brede belangstelling mogen verheugen. Deze belangstelling is natuurlijk niet zomaar uit de lucht komen vallen, maar is het noodzakelijke gevolg van een aantal gedeelde klachten over diezelfde wetgeving. De klachten concentreren zich met name op twee ontwikkelingen : enerzijds op de hoeveelheid aan regelgeving en anderzijds op de gebrekkige kwaliteit van regelgeving. Deze ontwikkelingen hebben een rechtstreekse en negatieve weerslag op de kwaliteit

d'accessibilité du droit. Je souhaiterais m'arrêter un instant sur ces deux évolutions et en souligner le caractère indissociable :

1. En ce qui concerne la première évolution : aujourd'hui, la réglementation vise non plus tellement à constater le droit, mais plutôt à le modifier (1). La législation est aujourd'hui considérée surtout comme un instrument permettant d'imprimer une direction et de mettre en œuvre une politique, comme un moyen de réaliser des changements de société dans les domaines social, économique et culturel. L'industrialisation, la croissance exponentielle de l'État-providence dans le domaine social et les progrès notamment scientifiques et techniques contraignent les pouvoirs publics à intervenir, parfois même en agissant au niveau législatif. Ils en sont ainsi venus à interpréter leur mission d'une manière plus active, ce qui s'est traduit par une avalanche de réglementations. L'apparition de législations relatives à l'environnement, au travail informel, à la société multiculturelle, aux nouveaux risques sociaux ou aux développements biotechnologiques en est par exemple la conséquence. Outre la multiplication du nombre de domaines dans lesquels les pouvoirs publics jouent un rôle régulateur en légiférant, on constate également que l'intensité de cette intervention augmente.

La structuration juridique croissante de la société est même en partie la conséquence nécessaire de la conception plus active et directive de la mission des pouvoirs publics, et pas uniquement le fruit de choix idéologiques donc. Le principe de légalité, considéré comme si important dans les systèmes juridiques occidentaux a, en effet, aussi une influence négative ou restrictive sur les compétences des pouvoirs publics, du fait qu'idéalement, en vertu de ce principe, ils sont censés s'abstenir envers le citoyen de toute intervention qui ne serait pas fondée sur une législation (2).

Si donc, notamment sous la pression des événements, les autorités éprouvent de plus en plus le besoin d'intervenir dans la société, elles devront le faire par voie de réglementation. Quoiqu'il en soit, l'important pour nous ici est que cette évolution ne manque pas d'influencer également la qualité de la réglementation, comme presque partout dans le monde occidental. Les progrès technologiques et la réalisation de la justice sociale, combinés à la grande quantité de règles détaillées applicables à des groupes et situations spécifiques qui vont de pair, engendrent des complications.

2. En ce qui concerne la deuxième évolution : le besoin d'un droit à finalité politique conduit à des enchaînements de règles complexes. Ces interventions de régulation intensive ont ouvert la voie à une loi qui évolue en permanence et a perdu sa stabilité, au détriment éventuel de la qualité et de la lisibilité du droit, de la technique et de la systématique législatives, avec tous les dangers d'incohérence, d'incertitude et de contradictions que cela entraîne, risquant ainsi de mettre en péril l'universalité de la règle de droit, le principe d'égalité et la sécurité juridique (3). Ce sont

van onze democratische rechtsstaat. Ze leiden namelijk tot onder meer een gebrek aan kenbaarheid en toegankelijkheid van het recht. De oorzaken van de twee vermelde ontwikkelingen bespreken we hier kort, waarbij we zouden willen aantekenen dat beide onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden :

1. Wat de eerste ontwikkeling betreft: regelgeving is vandaag niet zozeer gericht op rechtsvaststelling maar eerder op verandering (1). Wetgeving wordt vandaag vooral gezien als een instrument van sturing en beleid, als een middel om maatschappelijke veranderingen op sociaal, economisch en cultureel vlak te bewerkstelligen. De industrialisering, de exponentiële groei van de sociale verzorgingsstaat en ontwikkelingen in onder meer wetenschap en technologie « dwingen » de overheid soms zelfs wetgevend in te grijpen. Hieruit volgt een actievere taakopvatting van de overheid, met een stortvloed aan regelgeving tot gevolg. De opkomst van wetgeving met betrekking tot het milieu, informele arbeid, de multiculturele samenleving, nieuwe sociale risico's of biotechnologische ontwikkelingen is daar bijvoorbeeld het gevolg van. Niet enkel het aantal domeinen waarin de overheid via wetgeving regulerend optreedt groeit, ook de intensiteit van de overheidsinterventie neemt toe.

De juridisering van de samenleving is deels zelfs een noodzakelijk gevolg van een actievere en sturende taakopvatting van de overheid, en dus niet alleen het gevolg van ideologische keuzes. Het in Westerse rechtsstelsels zo belangrijk geachte legaliteitsbeginsel heeft namelijk onder meer een negatieve of beperkende invloed op de bevoegdheden van de overheid, omdat deze zich op basis van dit beginsel idealiter zou moeten onthouden van niet door wetgeving gegarandeerd optreden jegens de burger (2).

Als de overheid dus, onder meer door de omstandigheden gedwongen, steeds meer de behoefte voelt om in te grijpen in de samenleving, zal dat al snel door middel van regelgeving plaatsvinden. Hoe dan ook, voor ons is hier van belang dat deze ontwikkeling ook gevolgen heeft, zoals vrijwel overal in de westerse wereld, voor de kwaliteit van regelgeving. Technologische ontwikkelingen en het verwezenlijken van sociale rechtvaardigheid, en de grote hoeveelheid aan gedetailleerde regelingen gericht op specifieke groeperingen en situaties die daarmee gepaard gaat, geven aanleiding tot complicaties.

2. Wat de tweede ontwikkeling betreft: de behoefte aan beleidsmatig recht leidt tot gecompliceerde regelketens. Door het intensieve regulerend optreden van de overheid, is er plaats gemaakt voor een wet die in voortdurende evolutie is en haar stabiliteit verloren heeft. Dit alles kan ten koste gaan van kwaliteit en kenbaarheid van het recht, van wetstechniek en wetssystematiek, met de gevaren van incoherentie, onzeker- en tegenstrijdigheden tot gevolg. Daardoor dreigen de algemeenheid van de rechtsregel, het gelijkheidsbeginsel en de rechtszekerheid te worden aange-

(1) Koopmans parle en l'espèce du passage de la codification à la modification. Koopmans, T., « De rol van de wetgever », dans *Honderd jaar rechtsleven*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1970, 223. La législation modificative tend à modifier la société et à lui imprimer une direction, tandis que la législation codificatrice tend à l'application de normes déjà acceptées et au maintien de l'ordre dans la société. Ces deux catégories ne sont évidemment pas entièrement dissociables. La législation ne peut être classifiée strictement en législation modificatrice (instrumentale) et en législation codificatrice. La plupart des textes législatifs revêtent des aspects tant codificateurs que modificateurs.

(2) La portée positive ou obligatoire de l'idéal d'État de droit implique que le législateur doit veiller à ce que le droit prévale et à ce qu'il puisse être effectivement appliqué.

(3) Alen, A., « Scheiding of samenwerking der machten? », *Academiae Analecta. Mededelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten, Klasse der letteren*, 1990, 54-55.

(1) Koopmans spreekt in dezen over een ontwikkeling van codificering naar modificering. Koopmans, T., « De rol van de wetgever », in *Honderd jaar rechtsleven*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1970, 223. Modificerende wetgeving is gericht op verandering en sturing van de samenleving, codificerende wetgeving eerder op het handhaven van reeds geaccepteerde normen en het bewaren van orde in de samenleving. Beide categorieën staan natuurlijk niet helemaal los van elkaar. Wetgeving valt niet strikt te scheiden in veranderingsgerichte (instrumentele) c.q. codificerende wetgeving. De meeste wetgeving draagt meestal codificerende en modificerende aspecten in zich.

(2) De positieve of verplichtende strekking van het ideaal van de rechtsstaat houdt in dat de wetgever ervoor moet zorgen dat het recht ook tot gelding komt en effectief kan worden gehandhaafd.

(3) Alen, A., « Scheiding of samenwerking der machten? », *Academiae Analecta. Mededelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten. Klasse der letteren*, 1990, 54-55.

là des problèmes liés à l'État de droit. Pareils développements se produisent d'ailleurs aussi aux niveaux européen et international.

C'est d'ailleurs de plus en plus le pouvoir exécutif qui fixe les règles, ce qui peut engendrer d'autres problèmes encore, liés à la dispersion géographique des activités législatives (manque de cohérence). Un large glissement du pouvoir législatif s'est en fait opéré du parlement vers le gouvernement, ce dernier étant, il faut bien le reconnaître, organisé de manière beaucoup plus souple et donc beaucoup plus à même de s'adapter dans l'espace et dans le temps aux intérêts et aux besoins nouveaux. Ce décalage s'opère par exemple explicitement, tant au niveau fédéral qu'au niveau des communautés et des régions(2), sous des formes diverses allant du transfert du pouvoir d'édicter des législations matérielles de mise en œuvre — en vertu de lois-cadres, de lois d'habilitation, de lois de pouvoirs spéciaux — jusqu'à l'attribution individuelle de pouvoirs normatifs à certains ministres.

D'autres techniques sont utilisées implicitement: normes vagues et imprécises, attribution du pouvoir de prendre des décisions individuelles ou concrètes, etc. Une telle évolution n'est d'ailleurs pas forcément un mal. La structuration juridique croissante de la société est en effet telle que le parlement ne possède souvent pas le savoir-faire spécifique dans les nombreuses matières souvent techniques du droit à finalité politique. Aussi n'y a-t-il pas lieu de présumer qu'une législation générée par le parlement serait de meilleure qualité que celle émanant du pouvoir exécutif. De plus, les parlementaires n'ont souvent pas la possibilité matérielle d'arrêter eux-mêmes toutes les règles. À cet égard, la complexité de la société débouche inévitablement sur un certain effacement du législateur parlementaire (législateur au sens formel du mot). Dans cette optique, le plaidoyer visant à restaurer «le primat de la politique» (comme cela s'est fait par exemple aux Pays-Bas) a peu de chances d'aboutir, car dépourvu de réalisme(3).

## II. Une ébauche éventuelle de solution : l'évaluation de la législation

On a constaté ces dernières années que les milieux scientifiques et politiques se préoccupent de plus en plus de la qualité de la législation (ou mieux: de la qualité de la réglementation), souci qui se traduit par des propositions plus ou moins concrètes visant

(1) Alen, A., «Scheiding of samenwerking der machten?», *Academiae Analecta. Mededelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten, Klasse der letteren*, 1990, 54-55.

(2) Gijssels a chiffré partiellement ce constat pour la période allant de 1976 à 1987 en se basant sur le *Moniteur belge*: 1 524 lois au sens formel du mot (6,8%); 15 549 arrêtés royaux (69,4%); 5 315 arrêtés ministériels (23,7%). Gijssels, J., «De scheiding der machten», *TBP.*, 1989, 576. Un échantillon plus récent prélevé par Gijssels dans neuf numéros du *Moniteur belge* de 1990 (du 1<sup>er</sup> au 13 décembre) a donné le résultat suivant: une loi normative, une loi portant assentiment à une convention, un décret, 53 arrêtés réglementaires, 20 arrêtés ministériels réglementaires et 46 arrêtés réglementaires du pouvoir exécutif. En pourcentage: le rapport entre les lois et décrets d'une part et les règlements d'autre part est de 3,25% contre 96,74%. Gijssels, J., *Recht, ruim bekeken, Anvers, Kluwer*, 1991, 28 note 37.

(3) Cela ne veut d'ailleurs pas dire que ce déclin du «primat de la politique» n'entraîne aucun problème. Le grand problème reste en effet l'absence fréquente de garanties politiques lors de l'élaboration de textes législatifs au niveau de l'Exécutif. Dans cette optique, il est donc sans doute sage de développer le rôle de contrôle exercé par le Parlement. Pour deux propositions, voir: Adams, M., «Wetgeving en beleid. Pleidooi voor een heroverweging van de rol van het Parlement in het wetgevingsproces en een systeem van wetsevaluatie» dans *Wetgeving in theorie en praktijk*, Anvers, Maklu, 1994, 65-67 et Adams, M., «De nieuwe Belgische Senaat en het wetgevingsproces: kamer van reflectie of doublure? Enkele beschouwingen in het licht van de Nederlandse situatie», *Regelmaat. Tijdschrift voor Wetgevingsvraagstukken*, 1996, 230-237. Une autre option serait de renforcer ou de développer le rôle du juge. Voir à ce propos, Adams, M., «A government of laws, not of men? Over recht, macht en de democratische legitimiteit van rechtsvorming door de rechter in de context van vage en onbepaalde normen», dans *Vage normen in het recht*. À paraître. Texte disponible sur demande.

tast(1). Dit zijn problemen van rechtsstatelijke aard. Deze ontwikkelingen doen zich overigens ook voor op Europees en internationaal vlak.

Meer en meer is het trouwens de executieve die de regels stelt, hetgeen weer tot problemen kan leiden omwille van het feit dat de «lokaties» waar wetgevende activiteiten plaatsvinden zo divers zijn (met name weinig op elkaar afgestemd). De wetgevende macht is feitelijk in belangrijke mate verschoven van parlement naar regering, welke laatste, het moet worden gezegd, veel soepeler is georganiseerd en bijgevolg beter naar tijd en plaats kan inspelen op nieuwe belangen en behoeften. Dit proces vindt bijvoorbeeld expliciet plaats, zowel op federaal niveau als op het niveau van de gemeenschappen en gewesten(2), door het overdragen van de bevoegdheid tot het maken van nadere (materiële) wetgeving — door middel van kaderwetgeving, opdrachtwetgeving, volmachtwetgeving — tot aan de toekenning van normatieve bevoegdheden in hoofde van individuele ministers toe.

Impliciet worden andere technieken gebruikt: vage en onbepaalde normen, attributie van de bevoegdheid tot het nemen van individuele, concrete beslissingen etc. Een dergelijke ontwikkeling is trouwens niet noodzakelijk een probleem. Door de juridisering van de samenleving ontbreekt het immers in het parlement vaak aan de specifieke deskundigheid aangaande de vele vaak technische materies van beleidsmatig recht. Er is om die reden dan ook weinig reden om aan te nemen dat wetgeving afkomstig van het parlement van een betere kwaliteit zou zijn dan wetgeving afkomstig van de uitvoerende macht. Bovendien ontbreekt het de parlementsleden vaak aan de fysieke mogelijkheden om alle regelgeving zelf vast te stellen. De complexiteit van de samenleving heeft wat dat betreft onvermijdelijk de terugtrekking van de parlementaire wetgever (de wetgever in de formele zin van het woord) tot gevolg. Vanuit deze optiek heeft een pleidooi om «het primaat van de politiek» te herstellen (zoals in Nederland bijvoorbeeld is gebeurd) weinig slaagkans, want gespeend van realiteitszin(3).

## II. Een eventuele aanzet tot oplossing: evaluatie van wetgeving

De laatste jaren zien we vanuit wetenschap en politiek een groeiende bekommernis om de kwaliteit van wetgeving (of beter: kwaliteit van regelgeving), gekoppeld aan meer of minder concrete voorstellen die aan de situatie zouden kunnen verhelpen. Het

(1) Alen, A., «Scheiding of samenwerking der machten?», *Academiae Analecta. Mededelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten. Klasse der letteren*, 1990, 54-55.

(2) Gijssels heeft deze constatering voor de periode tussen 1976 en 1987 aan de hand van het *Belgisch Staatsblad* ten dele in cijfers omgezet: 1 524 wetten in de formele zin van het woord (6,8%); 15 549 Koninklijke Besluiten (69,4%); 5 315 ministeriële besluiten (23,7%). Gijssels, J., «De scheiding der machten», *TBP.*, 1989, 576. Een recentere steekproef door Gijssels uit negen afleveringen van het *Belgisch Staatsblad* van 1990 (van 1 tot 13 december) leidde tot het volgende resultaat: 1 normatieve wet; 1 wet waarbij een verdrag werd goedgekeurd, 1 decreet, 53 verordenende KB's, 20 verordenende MB's en 46 verordenende besluiten van de uitvoerende macht. Procentueel geeft dat het volgende beeld: verhouding wetten en decreten tegenover verordeningen, 3,25%-96,74%. Gijssels, J., *Recht, ruim bekeken*, Antwerpen, Kluwer, 1991, 28 noot 37.

(3) Waarmee overigens niet is gezegd dat deze teloorgang van het «primaat van de politiek» probleemloos is. Het grote probleem blijft, namelijk dat het bij de totstandkoming van wetgeving van wetgeving op het niveau van de executieve vaak aan politieke waarborgen ontbreekt. Wellicht is het vanuit die optiek dan ook verstandig om de controlerende rol van het parlement meer uit te bouwen. Voor twee voorstellen: Adams, M., «Wetgeving en beleid. Pleidooi voor een heroverweging van de rol van het parlement in het wetgevingsproces en een systeem van wetsevaluatie», in *Wetgeving in theorie en praktijk*, Antwerpen, Maklu, 1994, 65-67 en Adams, M., «De nieuwe Belgische Senaat en het wetgevingsproces: kamer van reflectie of doublure? Enkele beschouwingen in het licht van de Nederlandse situatie», *Regelmaat. Tijdschrift voor Wetgevingsvraagstukken*, 1996, 230-237. Een andere optie zou zijn de rol van de rechter te versterken of uit te bouwen. Zie hierover Adams, M., «A government of laws, not of men? Over recht, macht en de democratische legitimiteit van rechtsvorming door de rechter in de context van vage en onbepaalde normen», in *Vage normen in het recht*. Nog te verschijnen. Tekst op aanvraag te verkrijgen.

à améliorer la situation. Dans ce contexte, il importe de souligner que les solutions aux problèmes posés par la législation et la réglementation ne peuvent être trop spécifiques. En d'autres termes, elles ne peuvent être ni autonomes, ni incidentes, mais doivent s'inscrire dans un cadre large et structurel. Une politique axée sur la qualité de la législation et de la réglementation doit être structurelle et agir sur plusieurs fronts à la fois. Jusqu'à ce jour, la politique menée en Belgique en matière de réglementation est plutôt pragmatique, c'est-à-dire que les problèmes de législation sont étudiés lorsqu'ils se présentent(1). Les directives en matière de légistique sont formulées en termes très techniques et l'organisation des départements ministériels n'est guère adaptée pour répondre à des objectifs légistiques.

Contrairement à ce qui prévaut aux Pays-Bas, la fonction d'agent spécialisé en légistique est quasiment inexistante et c'est un Conseil d'État surchargé qui incarne l'essentiel de la politique en la matière. La fédéralisation ne facilite guère non plus la mise en place d'une politique en matière de réglementation. La multiplicité des sources du droit qu'elle entraîne ne va pas sans poser des problèmes à cet égard(2). Étant d'avis qu'il est impérieux d'élaborer une politique structurelle en matière de réglementation, mentionnons ici, outre la nécessité d'institutionnaliser cette politique, quelques autres méthodes (matérielles) permettant d'améliorer la qualité de la législation: élaboration, introduction et acceptation de directives générales (ou d'une norme) présidant à l'art de bien légiférer; dérégulation(3); mise en place d'une politique de communication assurant une publicité et une lisibilité adéquates à une nouvelle législation, etc. La méthode de l'évaluation de la législation peut également constituer un élément important d'une politique structurelle dans le domaine de la qualité des textes législatifs. Examinons à présent ce dernier point plus en détail.

### II.1. Essai de définition

Qu'entend-on en fait par évaluation de la législation? On entend généralement par évaluation, l'appréciation de la présentation ou l'observation d'un phénomène déterminé sur la base de certains critères(4). Le groupe de travail «Évaluation législative», rattaché au «Département fédéral de Justice et Police», en Suisse, utilise une définition similaire: «l'appréciation des phénomènes»(5). Il s'agit en l'occurrence pour nous de l'évaluation de la législation. La notion de législation présente de multiples facettes. Il existe diverses sortes et formes de législation. Globalement, les juristes font en général une distinction entre législation matérielle et législation formelle. On entend par législation formelle, la législation dont l'élaboration passe par le parlement fédéral(6). On entend par législation matérielle, tous les textes législatifs qui sont universellement applicables (par opposition aux décisions prises dans des cas individuels). Cela signifie que la législation formelle est la plupart du temps une législation matérielle, mais pas l'inverse.

(1) Voir à ce sujet, Popelier, P., «Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving», Anvers, *Intersentia Rechtswetenschappen*, 1997, pp. 380 et suivantes. Popelier examine notamment la politique menée en Belgique et aux Pays-Bas en matière de réglementation.

(2) *Ibid.*, 479-480.

(3) Et dans le sillage de celle-ci, l'harmonisation et/ou la mise en concordance des législations, ce qui engendrera à son tour une plus grande clarté, une plus grande cohérence et une meilleure accessibilité de la législation pour le citoyen et les pouvoirs publics, tout en entraînant une diminution des risques d'erreur dans le processus décisionnel basé sur la législation.

(4) Blommestein, H.J.A., Bressers, J.T.A., Hoogerwerf, J.T.A., *Handboek beleidsevaluatie*, Alphen aan den Rijn, Samson, 1984, 20.

(5) Groupe de travail «Évaluation législative», *Mieux connaître les effets de l'action étatique: problèmes, possibilités et propositions*, Office fédéral de la Justice, Berne, 1991, 15.

(6) En d'autres termes, pour être plus précis: une loi qui est le fruit de la collaboration entre le Roi, la Chambre et/ou le Sénat.

is in deze context van belang te benadrukken dat oplossingen voor problemen van wetgeving en regelgeving niet op zichzelf mogen staan. Ze mogen met andere woorden niet autonoom of incidenteel zijn, maar dienen te worden geplaatst in een breed en structureel kader. Een beleid gericht op de kwaliteit van wetgeving en regelgeving dient structureel te zijn en speelt op meerdere fronten gelijk. Vooralsnog is het in België zo dat het regelgevingsbeleid eerder pragmatisch van aard is, waarin problemen van wetgeving ad hoc bestudeerd worden, met name wanneer ze zich opdringen(1). De richtlijnen voor de wetgevingstechniek die worden gehanteerd zijn erg technisch geformuleerd, en de ministeriële departementen zijn op dusdanige wijze ingericht dat zij nauwelijks zijn aangepast aan regeltechnische doelstellingen.

In tegenstelling tot Nederland is de functie van wetgevingsambtenaar vrijwel onbestaande, en ligt de klemtoon van het beleid bij de overbelaste Raad van State. De federalisering draagt verder ook nauwelijks bij aan de mogelijkheden om een regelgevingsbeleid te ontwikkelen. De veelheid van rechtsbronnen die de federalisering tot gevolg heeft, vraagt wat dat betreft om problemen(2). Omdat we van mening zijn dat er dringend werk moet worden gemaakt van een structureel regelgevingsbeleid, vermelden we hier, behalve de nood aan institutionalisering van het regelgevingsbeleid, tevens een aantal andere (materiële) methodes om aan de kwaliteit van wetgeving te verhelpen: de ontwikkeling, introductie en aanvaarding van algemene richtlijnen (of een standaard) voor behoorlijke regelgeving, deregulering(3), het ontwikkelen van een communicatiebeleid dat nieuwe wetgeving op adequate wijze bekend en kenbaar maakt e.d.m. Ook de methode van de wetsevaluatie kan een belangrijk onderdeel zijn van een structureel beleid op het terrein van de wetgevingskwaliteit.

### II.1. Poging tot definitie

Onder evaluatie wordt meestal verstaan: het beoordelen van de voorstelling of waarneming van een bepaald verschijnsel aan de hand van bepaalde criteria(4). De werkgroep «Évaluation législative», verbonden aan het Zwitserse «Département fédéral de Justice et Police», hanteert een gelijksoortige omschrijving: «l'appréciation des phénomènes»(5). Voor ons gaat het hier met name om het evalueren van wetgeving. Het begrip wetgeving is echter een meerduidig fenomeen. Wetgeving bestaat er in soorten en maten. Juristen maken meestal een grof onderscheid tussen zogenaamde materiële en formele wetgeving. Daarbij verstaat men onder formele wetgeving die wetgeving waarbij in de totstandkomingsprocedure het federale parlement wordt betrokken(6). Onder materiële wetgeving verstaat men dan alle wetgeving die algemeen toepasbaar is (dit in tegenstelling tot beschikkingen in individuele gevallen). Dat betekent dat de meeste formele wetgeving weliswaar tevens materiële wetgeving omvat, maar niet andersom.

(1) Zie hierover Popelier, P., «Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving», Antwerpen, *Intersentia Rechtswetenschappen*, 1997, 380 e.v. Popelier bespreekt onder meer het regelgevingsbeleid in België en Nederland.

(2) *Ibid.*, 479-480.

(3) En in het kielzog daarvan harmonisatie en/of onderlinge afstemming van wetgeving, wat weer kan leiden tot grotere inzichtelijkheid, samenhang en toegankelijkheid van wetgeving voor burger en overheid, maar ook tot vermindering van de kans op fouten in het besluitvormingsproces op basis van wetgeving.

(4) Blommestein, H.J.A., Bressers, J.T.A., Hoogerwerf, J.T.A., *Handboek beleidsevaluatie*, Alphen aan den Rijn, Samson, 1984, 20.

(5) Groupe de travail «Evaluation législative», *Mieux connaître les effets de l'action étatique: problèmes, possibilités, propositions*, Office Fédéral de la Justice, Bern, 1991, 15.

(6) Of anders, en meer precies, gezegd: een wet die tot stand komt door samenwerking van Koning, Kamer en/of Senaat.

Nombre de lois (importantes) sont élaborées en dehors de toute intervention du parlement fédéral. Les arrêtés royaux et les arrêtés ministériels sont certes des lois de portée générale mais ne relèvent pas de la législation formelle. Dès lors que l'évaluation peut porter tant sur la législation formelle que sur la législation matérielle, il est indiqué de le faire apparaître dans la définition de l'évaluation de la législation. C'est pourquoi nous utilisons la notion de la législation au sens large. De plus, l'évaluation de la législation devrait idéalement aller au-delà de la simple analyse juridique ou légistique (relevant de la technique législative), bien que l'analyse juridique et légistique puisse parfaitement en être une composante. Mais si l'évaluation de la législation doit porter par exemple aussi sur l'effectivité, il faut alors opter pour une large approche socio-scientifique. Sur la base de ce qui précède, nous entendons ici par évaluation de la législation : l'évaluation des lois au sens large du terme, sur la base de certains critères, en se fondant notamment sur des données empiriques et en appliquant des méthodes scientifiques.

## II.2. Deux perspectives

Pour quel type de problèmes une telle évaluation de la législation peut-elle constituer une solution éventuelle ? À la lumière de ce qui a été dit ci-dessus au paragraphe 1<sup>er</sup>, nous en distinguons deux sortes :

1. Il a été dit précédemment que la législation est aujourd'hui considérée surtout comme un instrument politique permettant d'imprimer une direction, comme un moyen de réaliser des changements de société dans les domaines social, économique et culturel. Cette conception participe d'une vision instrumentaliste du droit. Selon cette vision des choses, la législation permet de façonner et d'influencer la société dans toutes ses facettes. En d'autres termes, la législation est un instrument d'orientation efficace. La recherche a cependant démontré qu'une telle vision instrumentaliste du droit n'allait pas sans poser certains problèmes(1). Il est naïf de voir simplement dans la loi un moyen permettant d'atteindre un but bien défini, parce que le processus d'élaboration de la législation et la réception du message véhiculé par elle y font obstacle(2). En ce qui concerne le processus d'élaboration de la législation, les objectifs à atteindre font rarement l'unanimité. La pluralité des perspectives idéologiques des parties intervenantes ne favorise aucunement l'unicité d'objectif. Et en ce qui concerne le processus de réception du message véhiculé par la législation, ce message n'est pas accepté comme allant de soi par le groupe cible(3).

La société se compose de plusieurs champs sociaux — groupements politiques, associations de quartier, paroisses, universités, etc. — qui ont chacun leur propre pouvoir régulateur et qui s'influencent mutuellement(4). Des lois imposées par une auto-

Er bestaan immers vele (belangrijke) wetten die tot stand komen zonder tussenkomst van het federale parlement. KB's en MB's zijn weliswaar algemene wetten, maar geen formele wetten. Aangezien wetsevaluatie betrekking kan hebben op formele zowel als materiële wetten, is het aangewezen om dit in de definitie ervan tot uiting te laten komen. We hanteren daarom een ruim wetsbegrip. Bovendien dient wetsevaluatie ideaal gezien een louter juridische of legistische (wetstechnische) analyse te overstijgen, alhoewel een juridische en legistische analyse er wel een onderdeel van moet zijn. Indien wetsevaluatie echter tevens betrekking dient te hebben op bijvoorbeeld de effectiviteit, dan dringt een ruime sociaal-wetenschappelijke benadering zich op. Op grond van het voorgaande verstaan we onder wetsevaluatie hier: het criteriumgebonden beoordelen van wetten in de ruime zin op grond van juridische, empirische en sociaal-wetenschappelijke gegevens en volgens wetenschappelijk methoden.

## II.2. Twee perspectieven

Voor welke soort problemen kan dergelijke wetsevaluatie een eventuele oplossing vormen ? We zien er in het licht van hetgeen eerder in paragraaf I werd gezegd met name twee :

1. Hierboven werd gesproken over het feit dat wetgeving vandaag vooral wordt gezien als een instrument van sturing en beleid, als een middel om maatschappelijke veranderingen op sociaal, economisch en cultureel vlak te bewerkstelligen. Hieruit spreekt een instrumentalistische visie op het recht. Er wordt daarbij verondersteld dat via wetgeving de samenleving in al haar facetten gevormd en beïnvloed kan worden, dat wetgeving met andere woorden een effectief sturingsmiddel is. Onderzoek heeft echter aangetoond dat een dergelijke instrumentalistische visie op het recht zeker niet probleemloos is(1). Het is naïef om de wet eenvoudigweg te zien als een middel dat een welomschreven doel kan realiseren, omdat het proces van wetgeving en de ontvangst van de wettelijke boodschap dat verhinderen(2). Wat het proces van creatie van wetgeving betreft: er bestaat vaak weinig overeenstemming over de te verwezenlijken doelstellingen. De veelheid aan ideologische perspectieven van de wetgevende partijen bevorderen geenszins de eenduidigheid van de doelstelling. Wat het proces van de ontvangst van de wettelijke boodschap betreft: deze wordt niet vanzelfsprekend door de doelgroep aanvaard(3).

De maatschappij bestaat uit meerdere sociale velden, zoals politieke groepen, buurtverenigingen, parochies of universiteiten, die ieder hun eigen handelingsregulerend vermogen hebben en elkaar onderling beïnvloeden(4). Van hogerhand opgelegde

(1) Aubert, V., «Enkele sociale functies van wetgeving», dans *Proeven van rechtssociologie uit het werk van Vilhelm Aubert*, Peper, B. et Schuyt, K. (ed.), Rotterdam/Antwerpen, Universitaire Pers/Standaard, 1971, 46-74 et Griffiths, J., «Rechts-sociologische theorie en de kwaliteit van wetgeving», *Recht en Kritiek*, 1995, 65.

(2) Veerman, G.J., «Wetgeving», dans *Rechts-sociologie*, Sloot, B.P., e.a. (ed.), Heerlen, open Universiteit, 1995, 207.

(3) *Ibid.*, 208.

(4) La terminologie et la théorie proviennent de l'anthropologue américaine Sally Moore: voir Moore, S., «Het semi-autonoom sociaal veld», dans *Een kennismaking met de rechts-sociologie en rechtsantropologie*, Griffiths, J., e.a. (eds.), Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1992, 313.

(1) Aubert, V., «Enkele sociale functies van wetgeving», in *Proeven van rechts-sociologie uit het werk van Vilhelm Aubert*, Peper, B. en Schuyt, K. (eds.), Rotterdam/Antwerpen, Universitaire Pers/Standaard, 1971, 46-74 en Griffiths, J., «Rechts-sociologische theorie en de kwaliteit van wetgeving», *Recht en Kritiek*, 1995, 65.

(2) Veerman, G.J., «Wetgeving», in *Rechts-sociologie*, Sloot, B.P. e.a. (eds.), Heerlen, open Universiteit, 1995, 207.

(3) *Ibid.*, 208.

(4) De terminologie en theorie is afkomstig van de Amerikaanse antropologe Sally Moore: zie Moore, S., «Het semi-autonoom sociaal veld», in *Een kennismaking met de rechts-sociologie en rechtsantropologie*, Griffiths, J. e.a. (eds.), Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1992, 313.

rité supérieure ne seront pas facilement admises dans ces champs sociaux; elles se heurteront souvent à un réseau d'habitudes, de valeurs ou d'intérêts, qui ne facilite pas l'intégration de règles externes.

Le sociologue du droit d'origine germano-britannique, G. Teubner, a adopté un point de vue similaire bien que pas identique(1). Teubner estime, lui aussi, qu'une législation instrumentale, cherchant à orienter l'évolution de la société, ne permet pas nécessairement de répondre de manière efficace ou adéquate aux problèmes d'une société complexe. Sa conclusion résulte du constat d'un manque de communication entre l'autorité qui légifère et la société à laquelle elle entend donner une certaine orientation. La raison en est, selon lui, que le droit est certes ouvert sur le plan cognitif, mais fermé sur le plan opérationnel. Cette présentation demande quelques explications. Selon Teubner, la société moderne est une mosaïque de sous-systèmes autonomes tels que la religion, l'enseignement, la formation, la science, l'économique, le politique, le juridique, etc. Chaque sous-système a une fonction spécifique dans la société considérée comme un ensemble, fonction dont il définit en grande partie lui-même le contenu. Le sous-système juridique utilisera ainsi des termes tels que licite/illicite tandis que le sous-système économique raisonnera en termes de perte ou de gain, par exemple. Le législateur traduit des problèmes généraux de société dans son sous-système (juridique, politique) en termes juridiques et formule à cet effet une solution juridique dont les autres sous-systèmes devront s'accommoder et à laquelle ils devront se conformer. C'est à ce stade que les choses tournent mal, selon Teubner. En effet, le droit est ouvert aux nouveaux développements — il est donc ouvert sur le plan cognitif — mais les sous-systèmes qui doivent l'appliquer ou s'y conformer, ne subissent pas l'influence des facteurs externes. Ils sont donc, en d'autres mots, fermés sur le plan opérationnel. Pour Teubner, en effet, la communication au sein d'un sous-système s'inscrit toujours dans le prolongement de la communication antérieure au sein de ce même sous-système. Le sous-système réinterprétera toujours une évolution dans ses propres termes. C'est ainsi qu'une réglementation en matière d'environnement sera traduite par l'entreprise en termes économiques et que le risque de sanctions — si on ne souhaite pas se conformer à ladite réglementation — et l'aspect des coûts seront des éléments importants pour la mise en balance(2).

On se trouve en réalité en présence de problèmes de communication entre les différents sous-systèmes. La solution à ce problème de communication consiste en partie, selon Teubner, à accorder davantage d'attention aux capacités autorégulatrices des organisations(3). D'autres théoriciens ont également analysé le problème de l'effectivité limitée de la législation en termes de communication. Le spécialiste néerlandais Witteveen estime que le problème d'effectivité se situe notamment au niveau de la communication entre le citoyen et l'administration(4). La diversité des fonctions instrumentales censées être inhérentes à la loi (organisation, prestation, orientation, arbitrage, etc.) a, selon lui,

(1) Voir à ce sujet Teubner, G., et Willke, H., «Kontext und Autonomie. Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht», *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 1984, 7-13; Teubner, G., «After Legal Instrumentalism. Strategic Models of Post-Regulatory Law», dans *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Teubner, G. (ed.), Berlin, Walter De Gruyter, 1985, 304 et suivants; Stout, H.D. et Stoop, J., «Het Falen van de Wet», *Regelmaat*, 1991, 3-4; Huls, N. et Stout, H.D. (eds.), *Reflecties op Reflexief Recht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1992, 238 pages et Wilthagen, T., «Recht in een gesloten samenleving. Het debat over reflexief recht en auto-poiesis», *Recht der Werkelijkheid*, 1992, 119-138.

(2) Stout, H.D., et Stoop, J., opus..., 3.

(3) Pour le surplus, Teubner est assez sceptique concernant les solutions éventuelles à «la crise», notamment parce qu'il considère que la communication entre les sous-systèmes est quasi impossible et parce que cela ne change d'ailleurs rien au caractère instrumental de l'État-providence. Selon lui, l'évaluation n'est en tout cas pas une solution.

(4) Witteveen, W.J., *Evenwicht van Machten*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1991, 79 et suivantes et Witteveen, W.J., «De Communicerende Wetgever», dans *Wetgeving in Theorie en Praktijk*, Adams, M. et Wintgens, L.J. (eds.), Antwerpen, Maklu, 1994, 9-28.

wetten zullen binnen deze velden niet zomaar worden aanvaard; vaak stuiten zij op een netwerk van gewoonten, waarden of belangen dat niet toelaat dat andere regels zomaar binnensijpelen.

Een gelijkaardig, maar niet identiek, standpunt heeft de rechts-socioloog G. Teubner ingenomen(1). Ook Teubner is van mening dat sturende of instrumentele wetgeving niet noodzakelijk in staat is om op efficiënte of adequate wijze in te spelen op de problemen van een complexe samenleving. Hij komt tot deze conclusie vanuit de constatering dat er een gebrek aan communicatie bestaat tussen de wetgevende overheid en de maatschappij die zij wenst te sturen. De reden daarvoor is gelegen in het gegeven dat het recht volgens hem weliswaar cognitief open is, maar operationeel gesloten. Deze omschrijving vraagt om enige uitleg. De moderne samenleving is volgens Teubner opgebouwd uit een verzameling autonome deelsystemen, zoals bijvoorbeeld de religie, onderwijs, scholing, de wetenschap, het economische, de politiek, het juridische... Ieder deelsysteem heeft een eigen functie in de samenleving als geheel, een functie die het in belangrijke mate zelf invult. Zo zal het juridische deelsysteem werken met termen als bijvoorbeeld rechtmatig/onrechtmatig, en zal het economische deelsysteem werken met termen als verlies of winst. De wetgever vertaalt algemene maatschappelijke problemen binnen zijn (juridisch, politiek) deelsysteem in juridische termen, en formuleert daarvoor een juridische oplossing waar andere deelsystemen mee moeten omgaan en zich aan moeten houden. Het is in dit stadium dat het volgens Teubner fout loopt. Het recht staat immers wel open voor nieuwe ontwikkelingen — het is dus cognitief open — maar de deelsystemen die ermee moeten werken of er zich aan moeten houden worden niet beïnvloed door externe factoren. Deze zijn met andere woorden operationeel gesloten. Communicatie binnen een deelsysteem bouwt volgens Teubner namelijk steeds voort op eerdere communicatie binnen datzelfde systeem. Het deelsysteem zal een ontwikkeling steeds in zijn eigen termen herinterpreteren. Zo zal milieuregelgeving door de onderneming worden vertaald in economische termen, waarbij de pakkans — indien men zich niet aan de betreffende regelgeving wenst te houden — en het kostenaspect, belangrijke elementen ter afweging zijn(2).

In essentie betreft het hier communicatieproblemen tussen verschillende deelsystemen. De oplossing voor dit communicatieprobleem is volgens Teubner ten dele gelegen in het meer aandacht besteden aan de zelfregulerende capaciteiten van organisaties(3). Andere theoretici hebben het probleem van de beperkte effectiviteit van wetgeving eveneens geanalyseerd in termen van communicatie. De Nederlander Witteveen meent dat het effectiviteitsprobleem onder meer op het niveau van de communicatie tussen burger en bestuur te situeren valt(4). Door de hoeveelheid instrumentele functies die inherent worden geacht aan de wet (ordenen, presteren, sturen, arbitrerend enz.), vervluchtigt volgens

(1) Zie hierover Teubner, G. en Willke, H., «Kontext und Autonomie. Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht», *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 1984, 7-13; Teubner, G., «After Legal Instrumentalism. Strategic Models of Post-Regulatory Law», in *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Teubner, G. (ed.), Berlin, Walter De Gruyter, 1985, 304 e.v.; Stout, H.D. en Stoop, J., «Het Falen van de Wet», *Regelmaat*, 1991, 3-4; Huls, N. en Stout, H.D. (eds.), *Reflecties op Reflexief Recht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1992, 238 blz. en Wilthagen, T., «Recht in een gesloten samenleving. Het debat over reflexief recht en auto-poiesis», *Recht der Werkelijkheid*, 1992, 119-138.

(2) Stout, H.D. en Stoop, J., /c., 3.

(3) Voor het overige is Teubner nogal sceptisch over eventuele oplossingen voor «de crisis». Met name omdat hij communicatie tussen deelsystemen vrijwel onmogelijk acht en omdat dit overigens ook niets aan het instrumentele karakter van de verzorgingsstaat verandert. Evaluatie is voor hem in ieder geval geen oplossing.

(4) Witteveen, W.J., *Evenwicht van Machten*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1991, 79 e.v. en WITTEVEEN, W.J., «De Communicerende Wetgever», in *Wetgeving in Theorie en Praktijk*, Adams, M. en Wintgens, L.J. (eds.), Antwerpen, Maklu, 1994, 9-28.

pour effet d'en estomper l'autorité. Pour restaurer cette autorité, Witteveen considère que non contente d'être instrumentale, la loi doit également avoir une dimension de «communication». Il entend par là que la loi doit simultanément être effective par rapport aux destinataires de la norme et offrir des repères d'orientation à ceux qui sont appelés à interpréter la loi. Comme les actes administratifs accomplis en exécution de la législation ne font souvent pas partie du processus de communication entre le législateur et l'administration ou le citoyen, en raison du caractère fermé de ces actes, on voit apparaître des problèmes lors de la mise en œuvre de la législation. Une plus grande publicité de l'administration et, dans son prolongement, une politique de communication efficace semblent dès lors constituer des pistes de développement toutes indiquées.

2. L'on a également souligné ci-dessus que l'État-providence requiert un renouvellement permanent du droit à portée politique afin de pouvoir assurer son fonctionnement. L'inflation législative qui en découle conduit à des problèmes de qualité et de lisibilité de la loi, ainsi qu'à des problèmes relevant de la technique et de la systématique législatives. Des valeurs de l'État de droit telles que l'égalité juridique, la sécurité juridique et la cohésion du droit sont ainsi mises en péril. Dans cette optique, l'évaluation pourrait également constituer une solution. Il ne s'agit pas ici d'une évaluation de l'efficacité de la législation telle que celle prônée au paragraphe II.1 ci-dessus, mais plutôt d'une évaluation des garanties inhérentes à l'État de droit et du contexte, de la position par rapport aux autres lois, dans lequel la législation fonctionne. Comment une législation s'articule-t-elle avec d'autres législations? Est-elle connue? Est-elle appliquée de manière uniforme? Offre-t-elle une sécurité suffisante? etc. L'attitude d'un grand nombre de citoyens face aux vicissitudes de la démocratie plaide en faveur d'une telle forme d'évaluation de la législation (1).

Nous pouvons dire en résumé qu'il est fréquent que les effets d'une loi ne correspondent pas aux objectifs initiaux. En d'autres termes: il y a souvent de la marge entre la réalité sociale et la réalité juridique. Comme une législation qui fonctionne mal risque d'avoir un coût social élevé — pensons par exemple aux conséquences financières et écologiques d'une réglementation inefficace en matière d'environnement — il est urgent de disposer d'une méthode qui puisse nous fournir des indications sur la qualité de la législation. L'évaluation de la législation est une méthode susceptible d'améliorer l'efficacité, l'effectivité, la validité sociale et l'efficacité de la législation ainsi que sa qualité par rapport aux principes de l'État de droit. L'évaluation de la législation peut nous permettre d'évaluer les effets réels des lois existantes, d'améliorer l'efficacité et l'efficacité dans le processus d'élaboration des nouvelles législations et de réformer les lois existantes à la lumière de nouvelles données objectives. Le contexte général d'austérité dans lequel s'inscrit toute initiative législative nous incite d'ailleurs aussi à utiliser les moyens limités dont nous disposons d'une manière plus efficace et efficace. Dans cette optique également, l'évaluation de la législation présente donc un intérêt certain. Enfin, l'évaluation législative cadrerait aussi parfaitement avec le nouveau rôle du Sénat en tant que chambre de réflexion (2).

À la lumière des deux problèmes qui viennent d'être évoqués, il paraît sage de ne pas limiter l'évaluation législative à la question de savoir si les objectifs d'une loi sont atteints, mais d'être également attentif à la question de savoir si dans la pratique, cette loi présente des garanties par rapport aux principes de l'État de droit

hem het gezag ervan. Om dit gezag te herstellen meent Witteveen dat de wet behalve instrumenteel, ook communicatief moet zijn. Hieronder verstaat hij dat de wet tegelijk effectief moet zijn ten opzichte van de normadressaten en oriëntatiepunten moet bieden voor degenen die de wet interpreteren. Doordat echter het bestuurshandelen ter uitvoering van wetgeving vaak geen deel uitmaakt van het communicatieproces tussen wetgever en bestuur of burger, vanwege de geslotenheid van dit handelen, bestaan er problemen bij de uitvoering van wetgeving. Een grotere openbaarheid van bestuur en, in het verlengde hiervan, een effectief communicatiebeleid lijken daarom aangewezen ontwikkelingslijnen.

2. Hierboven werd eveneens benadrukt dat de verzorgingsstaat onafgebroken nieuw beleidsmatig recht vereist om in haar functioneren te kunnen voorzien. De proliferatie aan wetgeving die dat tot gevolg heeft, leidt tot problemen van kwaliteit en kenbaarheid van de wet, en tot wetstechnische en wetssystematische problemen. Ook rechtsstatelijke waarden als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en de samenhang van het recht komen ermee onder druk te staan. Evaluatie zou vanuit deze optiek eveneens een oplossing kunnen betekenen. Hier gaat het dan niet om een evaluatie van de doelmatigheid van wetgeving, zoals zojuist onder paragraaf 11.1 bepleit, maar eerder over een evaluatie van rechtsstatelijke waarborgen en de context, de omgeving temidden andere wetten, waarbinnen wetgeving functioneert. Hoe sluit wetgeving aan op andere wetgeving? Is wetgeving bekend? Wordt wetgeving gelijk toegepast? Biedt wetgeving voldoende zekerheid? enz. Ook de houding van een groot aantal burgers ten opzichte van het reilen en zeilen van de democratie pleit voor een dergelijke vorm van wetgevingsevaluatie (1).

Resumerend kunnen we stellen dat de effecten van een wet en de initiële intenties vaak niet op elkaar aansluiten. Of anders gezegd: de sociale en juridische werkelijkheid lopen vaak uiteen. Aangezien slecht werkende wetgeving zeer hoge maatschappelijke kosten met zich mee kan brengen, denk maar aan de financiële en ecologische gevolgen van niet-effectieve milieuregeling, is de behoefte aan een methode die ons iets over de kwaliteit van wetgeving kan vertellen, dringend aanwezig. Evaluatie van wetgeving kan een methode zijn om de efficiëntie en effectiviteit, de sociale geldingskracht, de doelmatigheid en de rechtsstatelijke kwaliteit van wetgeving te verbeteren. Evaluatie van wetgeving kan ons in staat stellen om bestaande wetten te beoordelen naar hun reële werking, om binnen het proces van nieuwe wetgeving efficiënter en doelmatiger te werk te gaan en om bestaande wetten te herzien in het licht van nieuw feitenmateriaal. Overigens zet ook de algemene besparingscontext waarbinnen elk wetgevend initiatief wordt uitgevoerd aan tot een efficiëntere en doelmatigere aanwending van de beperkte middelen. Dus ook vanuit die optiek is wetsevaluatie interessant. Wetsevaluatie zou, tenslotte, overigens ook zeer goed passen bij de nieuwe rol van de Senaat als kamer van reflectie (2).

In het licht van de twee zojuist besproken problemen lijkt het verstandig om een wetsevaluatie niet te beperken tot de vraag of de doelstellingen van een wet al dan niet gehaald worden, maar tevens aandacht te besteden aan de vraag of de wet in de praktijk rechtsstatelijke waarborgen kan bieden en of ze vanuit een legis-

(1) Leurquin-De Visscher, F., «Pour une évaluation législative», *Revue belge de Droit constitutionnel*, 1995, 275.

(2) Voir à ce propos notamment Adams, M., «De nieuwe Belgische Senaat en het wetgevingsproces: kamer van reflectie of doublure? Enkele beschouwingen in het licht van de Nederlandse situatie», *Regelmaat. Tijdschrift voor Wetgevingsvraagstukken*, 1996, 230-237.

(1) Leurquin-De Visscher, F., «Pour une évaluation législative», *Revue belge de Droit constitutionnel*, 1995, 275.

(2) Zie hierover met name Adams, M., «De nieuwe Belgische Senaat en het wetgevingsproces: kamer van reflectie of doublure? Enkele beschouwingen in het licht van de Nederlandse situatie», *Regelmaat. Tijdschrift voor Wetgevingsvraagstukken*, 1996, 230-237.



et si elle est cohérente d'un point de vue légistique (1). Soulignons d'emblée que ces deux types de questions ne sont pas entièrement dissociables. Lorsque l'on réalise une évaluation, il n'est pas possible d'isoler ces deux aspects. Si par exemple une législation instrumentale n'offre guère de sécurité juridique ou n'est pas appliquée de manière uniforme, son effectivité ne sera sans doute pas non plus des meilleures.

### III. Types d'évaluation: *ex ante/ex post*

On distingue en règle générale deux types possibles d'évaluation législative: (a) l'évaluation prospective ou *ex ante* et (b) l'évaluation rétrospective ou *ex post* (2). La première forme implique que l'on recherche préalablement quels effets résulteront de l'instauration d'une norme déterminée. Cette méthode peut être basée sur une simulation, la théorie des jeux, une projection, etc. Mais les aspects liés à la technique et à la systématique législatives ou à la légistique peuvent aussi faire l'objet d'un contrôle préalable. La deuxième forme consiste à évaluer une législation donnée après un certain laps de temps, à l'aide notamment de la méthode de l'analyse empirique. On peut encore distinguer une troisième forme, à savoir l'évaluation dite simultanée. Cette forme désigne l'évaluation qui est réalisée parallèlement à l'entrée en vigueur de la réglementation concernée. Cette méthode peut également être qualifiée de « monitoring ». Dans le cadre du présent texte, nous considérerons cette forme comme une forme spécifique d'évaluation *ex post*.

La première méthode paraît de prime abord moins évidente que la seconde, parce qu'elle est moins compatible avec le caractère politique qui préside à la conception des différentes politiques. Les impératifs de temps auxquels sont soumis les responsables politiques sont également difficiles à concilier avec une évaluation prospective détaillée. Il existe pourtant déjà chez nous en un certain sens des formes d'évaluation prospective ou *ex ante*. Signalons notamment à ce propos le rôle de la section de législation du Conseil d'État. Pour limitée ou incomplète qu'elle soit, cette forme d'évaluation n'en est pas moins précieuse. Une autre méthode d'évaluation *ex ante* qui est envisageable, bien que guère développée chez nous à l'heure actuelle, se situe plutôt au niveau de la légistique. Aux Pays-Bas, on utilise des règles de légistique « Aanwijzingen voor de Regelgeving » auxquelles on confronte préalablement les textes législatifs. Ce qui est frappant dans les évaluations *ex ante* par rapport aux évaluations *ex post*, c'est généralement l'absence de données empiriques.

Les évaluations *ex post* consistent en fait en des comparaisons entre la situation avant et après l'entrée en vigueur d'une loi. On peut bien sûr aussi comparer la situation à une situation idéale ou même faire des comparaisons transversales (entre provinces, cantons, etc.), mais ces comparaisons ne doivent pas forcément être réalisées *ex post*.

### IV. Lignes de force d'une évaluation législative pertinente

Quelles sont les lignes de force d'une évaluation législative pertinente? Une évaluation législative pertinente comprend selon nous trois aspects (3). Les deux premiers ont trait aux aspects juridiques, tandis que le dernier est plutôt de nature socio-scientifique. Ces trois aspects doivent être précédés d'un inventaire du droit formel en vigueur, d'une part pour savoir quel arse-

tiel standpunt degelijk in elkaar steekt (1). Waarbij onmiddellijk dient te worden aangetekend dat beide soorten vragen niet helemaal van elkaar zijn te scheiden. Bij een evaluatie kan het ene aspect niet losgekoppeld worden van het andere. Wanneer bijvoorbeeld instrumentele wetgeving weinig rechtszekerheid biedt of niet op gelijke wijze wordt toegepast, dan zal het met de effectiviteit van die wet wellicht ook niet al te best zijn.

### III. Soorten van evaluatie: *ex ante* c.q. *ex post*

In het algemeen worden er twee mogelijke soorten van wetsevaluatie onderscheiden: (a) prospectieve of *ex ante*-evaluatie, en (b) retrospectieve of *ex post*-evaluatie (2). De eerste vorm houdt in dat vooraf wordt nagegaan welke effecten zullen resulteren uit een bepaalde normering. Deze methode kan gebaseerd zijn op simulatie, speltheorie, projectie e.d.m. Maar ook aspecten van wetstechniek, wetssystematiek en legistiek kunnen reeds op voorhand worden gecontroleerd. De tweede vorm heeft tot doel bepaalde wetgeving na verloop van tijd te evalueren. Onder meer de empirische analysetechniek wordt hierbij gebruikt. Er kan tevens nog een derde vorm worden onderscheiden, namelijk de zogenaamde gelijktijdige evaluatie. Deze vorm duidt op het samengaan van het evaluatieve proces met de inwerkingstelling van de bewuste reglementering. Deze methode zouden we ook als « monitoring » kunnen omschrijven. We klasseren deze vorm wat deze tekst betreft eerder als een specifieke vorm van *ex post*-evaluatie.

De eerste methode ligt op het eerste gezicht minder voor de hand dan de tweede, omdat deze zich minder leent voor het politieke karakter van het proces van beleidsvorming. Ook de tijdsdruk die op beleidsvoerders rust is moeilijk te verzoenen met een uitgebreide prospectieve evaluatie. Toch bestaan er bij ons in zekere zin reeds vormen van een dergelijke prospectieve of *ex ante*-evaluatie, waarbij met name de rol van de afdeling wetgeving van de Raad van State moet worden vermeld. Dat is natuurlijk een beperkte of onvolledige vorm van evaluatie, maar desondanks zeer waardevol. Een andere methode die zou kunnen worden gehanteerd als *ex ante*-evaluatie, maar die bij ons nog niet ontwikkeld is, ligt eerder op het legistische vlak. In Nederland gebruikt men bijvoorbeeld zogenaamde « Aanwijzingen voor de Regelgeving » aan de hand waarvan regelgeving op voorhand getoetst wordt.

Wat bij *ex ante*-evaluaties opvalt in vergelijking met *ex post* evaluaties, is het meestal ontbreken van empirische gegevens. *Ex post*-evaluaties bestaan in wezen uit vergelijkingen tussen de situatie vóór en na de invoering van een wet. Vergelijkingen tussen de bestaande situatie en een ideale situatie zijn natuurlijk eveneens mogelijk, evenals transversale vergelijkingen (tussen provincies, kantons ...), maar hoeven niet noodzakelijk *ex post* verricht te worden.

### IV. Krachtlijnen van een zinvolle wetsevaluatie

Wat zijn nu de krachtlijnen van een zinvolle wetsevaluatie? Zinvolle wetsevaluatie lijkt ons te kunnen worden gescheiden in drie aspecten (3). De eerste twee aspecten hebben betrekking op juridische aspecten, het laatste aspect is van eerder sociaal-wetenschappelijke aard. Deze drie aspecten dienen voorafgegaan te worden door een inventarisatie van het formeel geldende recht.

(1) Winter, H.B., Scheltema, M. et Herweijer, M., *Evaluatie van Wetgeving*, Deventer, Kluwer, 1990, 16

(2) La littérature spécialisée distingue encore d'autres formes d'évaluation. Ces dernières ne paraissent cependant pas pertinentes en l'espèce.

(3) Voir à ce sujet, notamment, Winter, H.B. e.a., o.c., 30-34.

(1) Winter, H.B., Scheltema, M. en Herweijer, M., *Evaluatie van Wetgeving*, Deventer, Kluwer, 1990, 16-18.

(2) In de literatuur worden ook nog andere vormen van evaluatie onderscheiden. Deze lijken hier echter weinig relevant.

(3) Zie hierover o.m. Winter, H.B. e.a., o.c., 30-34.

nal de règles législatives doivent être pris en compte dans l'évaluation et, d'autre part, parce que c'est au droit en vigueur que l'on empruntera les critères qui serviront à l'évaluation lors de la troisième phase.

Concrètement, on peut ensuite distinguer les trois phases suivantes :

a) Évaluation de la législation, tout d'abord, sur la base de critères juridiques;

b) Évaluation de la législation, ensuite, sur la base de sa cohérence avec les autres législations pertinentes, la Constitution, le droit international et les principes généraux du droit;

c) Évaluation de la législation, enfin, en vue d'apprécier si ses objectifs sont atteints : il convient d'établir dans quelle mesure la loi a produit les effets escomptés et dans quelle mesure ces effets lui sont imputables. Pour ce faire, une recherche empirique est nécessaire.

Phases a et b : ces phases d'évaluation peuvent être réalisées *ex ante*, et le sont dans la pratique (notamment par la section de législation du Conseil d'État); une évaluation *ex post* reste toutefois parfaitement possible. Il s'agit avant tout d'une évaluation relevant de la technique législative, qui a pour but de vérifier par exemple si les objectifs du législateur ont été bien transposés dans les dispositions élaborées, si le texte législatif est formulé assez clairement et s'il ne recèle aucune contradiction. Ensuite, il convient en phase b d'évaluer les aspects de cohérence, en particulier la manière dont la législation en question s'intègre dans l'ensemble du système juridique. L'évaluation de ces deux aspects doit intervenir de préférence *ex ante*, mais étant donné que la législation fait souvent l'objet, après sa mise en œuvre, de mesures d'affinement et de perfectionnement (lui donnant sans cesse plus d'ampleur et la rendant plus complexe), une analyse *ex post* a, elle aussi, certainement toute sa raison d'être.

Aux Pays-Bas, on utilise à cet effet les «Aanwijzingen voor de Regelgeving» (règles de légistique). Il est recommandé d'également doter la Belgique de pareilles règles. Ensuite, il convient d'évaluer les aspects de cohérence, en particulier la manière dont la législation en question s'intègre dans l'ensemble du système juridique. L'évaluation de ces deux aspects doit intervenir de préférence *ex ante*, mais étant donné que la législation fait souvent l'objet, après sa mise en œuvre, de mesures d'affinement et de perfectionnement (lui donnant sans cesse plus d'ampleur et la rendant plus complexe), une analyse *ex post* a, elle aussi, certainement toute sa raison d'être.

Phase c : cette phase intervient généralement *ex post*, bien que des simulations ou des recherches socio-scientifiques puissent également être réalisées *ex ante*. Quelle qu'en soit la forme, les mesures prises par les pouvoirs publics sont basées sur des hypothèses et des modèles. L'idée première d'une évaluation législative est d'analyser et d'expliquer les effets concrets, dans la société, des hypothèses coulées dans les lois par rapport aux objectifs initiaux du législateur, ce qui oblige l'évaluateur à s'engager dans une recherche plutôt empirique. La troisième phase devra donc débiter par une analyse du processus d'application, de respect et de maintien. Ce stade revêt une importance cruciale étant donné que le législateur tient généralement l'application, le respect et le maintien des lois pour chose acquise et qu'il est donc enclin à considérer que la loi produira effectivement les effets escomptés. Cependant, comme nous l'avons vu ci-dessus, au paragraphe II.2.1, tel n'est pas forcément le cas. Il arrive même, lorsque les choses se passent mal au niveau de l'application, du respect et du maintien de la loi, que les objectifs fixés ne puissent que difficilement être atteints (de manière optimale).

Il faut ensuite examiner si l'objectif de la loi est atteint dans les faits, car même si l'application, le respect et le maintien d'une loi

Dit enerzijds om te weten welk complex van wetsregels dient te worden betrokken in de evaluatie, en anderzijds omdat aan het geldende recht de maatstaven worden ontleend aan de hand waarvan de toetsing in fase drie kan plaatsvinden.

In concreto kunnen daarna de volgende drie fases worden onderscheiden :

a) In de eerste plaats dient wetgeving te worden geëvalueerd op basis van juridische maatstaven;

b) In de tweede plaats dient wetgeving te worden geëvalueerd op basis van samenhang met andere relevante wetgeving, de Grondwet, het internationale recht en algemene rechtsbeginselen;

c) Vervolgens dient te worden beoordeeld of de doeleinden van wetgeving worden bereikt : er zou in kaart moeten worden gebracht in hoeverre de beoogde effecten van de wet werden bereikt en in welke mate dat moet worden toegeschreven aan de wet. Hiervoor is empirisch of sociaal-wetenschappelijk onderzoek nodig.

Fase a en b : deze fases van evaluatie kunnen en worden *ex ante* (door o.m. de afdeling wetgeving van de Raad van State) uitgevoerd, maar een *ex post*-evaluatie is desondanks ook zeer wel mogelijk. Het gaat in de eerste plaats in fase a om een zogenaamde wetstechnische toets, om de vraag bijvoorbeeld of de doelstellingen van de wetgever een goede uitwerking hebben gevonden in de opgestelde bepalingen en of de wettekst voldoende helder is geformuleerd en of er geen tegenstrijdigheden in voorkomen. In de tweede plaats dienen in fase b aspecten van samenhang te worden getoetst, waarbij de inpassing van de betreffende regelgeving in het gehele rechtssysteem centraal staat. De toetsing van deze twee aspecten dient bij voorkeur reeds *ex ante* plaats te vinden, maar doordat regelgeving na invoering vaak in een proces van uitwerking en verfijning terecht komt (met een groeiende omvang en complexiteit tot gevolg) is een *ex post*-analyse zeker ook op zijn plaats.

In Nederland hanteert men voor deze fases de zogenaamde «Aanwijzingen voor de Regelgeving». Het verdient aanbeveling om dergelijke aanwijzingen ook hier te implementeren. Inmiddels is men bij de Kanselarij van de eerste minister overigens druk doende om aan dergelijke aanwijzingen te werken. Dit is een uitermate belangrijke ontwikkeling, omdat dergelijke aanwijzingen overal, altijd en op ieder niveau gebruikt kunnen worden. Als dusdanig kunnen ze leiden tot een cultuur van bezorgdheid om de kwaliteit van regelgeving, maar ook tot een meer coherent regelgevingsbeleid.

Fase c : deze fase wordt meestal *ex post* verricht, alhoewel simulaties of sociaal-wetenschappelijk onderzoek zeker ook *ex ante* kunnen worden uitgevoerd. Overheidsmaatregelen, in welke vorm dan ook, zijn gebaseerd op zekere hypothesen en zekere modellen. De basisidee achter wetsevaluatie is het analyseren en verklaren van de concrete werking van de in wetten vertaalde hypothesen in de maatschappij, en dit in contrast met de initiële doelstellingen van de wetgever. Dit noodzaakt de evaluator om zich tevens te engageren in eerder empirisch onderzoek. Wat de derde fase betreft zal daarom in de eerste plaats een aanvang moeten worden gemaakt met een analyse van het proces van toepassing, naleving en handhaving. Dit stadium is van cruciaal belang, omdat de wetgever er meestal vanzelfsprekend vanuit gaat dat de bepalingen van een wet worden toegepast, nageleefd en gehandhaafd, en dat als gevolg daarvan de beoogde effecten van de wet daadwerkelijk zullen plaatsvinden. Toch is dat, zoals we eerder in paragraaf II.2.1 hebben gezien, niet noodzakelijk het geval. Het is zelfs zo dat wanneer het op het toepassings-, nalevings-, en handavingsniveau fout loopt, de doelstellingen nog maar moeilijk (optimaal) behaald kunnen worden.

Vervolgens moet worden onderzocht of de beoogde doelstelling van een wet daadwerkelijk behaald wordt. Want zelfs indien

sont assurés, les objectifs ne sont pas forcément atteints pour autant.

Il se peut par exemple fort bien que l'application, le respect et le maintien d'une — hypothétique — législation dans le domaine de la consommation des drogues douces soient assurés dans la pratique, mais que l'objectif de cette législation, à savoir le contrôle de la consommation de drogue chez les jeunes, ne soit malgré tout pas atteint. Il convient également d'examiner si la loi réalise dans la pratique les objectifs liés à l'État de droit que sont la sécurité et l'égalité juridiques. Soulignons ici d'emblée le caractère ambitieux de l'entreprise qui consiste à établir un lien de cause à effet entre l'instauration d'une loi et la mesure des effets de cette loi. Tant l'observation de ce lien que la démonstration de son existence requièrent un grand savoir-faire et ne vont pas sans poser des problèmes d'un point de vue socio-scientifique.

L'évaluation visant à déterminer si une loi atteint son objectif peut être décomposée en plusieurs critères d'évaluation qui se situent expressément dans le prolongement les uns des autres (1).

**Efficacité:** l'évaluation de l'efficacité consiste à comparer les résultats atteints et les résultats escomptés. Il s'agit en l'occurrence de mesurer le degré de réalisation des objectifs.

**Effectivité:** le test d'effectivité est axé principalement sur le lien de causalité entre les moyens utilisés par une réglementation et la réalisation des objectifs. En d'autres termes: le changement est-il attribuable à la loi?

**Efficience:** un test d'efficience étudie l'effectivité au sens purement relationnel, voire mathématique. Une réglementation est qualifiée d'efficente lorsque, moyennant un minimum de moyens donnés, elle permet d'atteindre une réalisation maximale des résultats visés. En d'autres termes: l'efficacité est-elle efficiente?

**Impact:** ce critère tire sa raison d'être du fait que l'évaluation n'est généralement axée que sur une ou plusieurs facettes déterminées de la législation. Ce sont des arguments pratiques qui conduisent à cette fragmentation de l'examen. La nécessité d'une approche plus globalisante est compensée par l'étude d'impact, expression par laquelle nous entendons l'ensemble des comportements et situations pertinents qui présentent un lien de causalité avec les normes en question. On pourrait aussi définir l'étude d'impact comme le test portant sur les critères résiduels et ayant pour objet les éléments auxquels, par la force des choses, on n'a pas pu être attentif dans le cadre particulier de l'évaluation. Il est à souligner que la détermination des effets pertinents dans un écheveau de phénomènes sociaux n'est pas chose aisée.

Le schéma ci-après présente les étapes que l'on peut suivre pour l'évaluation législative:

- a) Critères juridiques et légistiques
- b) Cohérence
- c) Objectifs:
  - Application
  - Respect
  - Maintien
  - Effectivité
  - Efficience
  - Efficacité
  - Impact

(1) Voir concernant les critères suivants, notamment Mader, L., *Évaluation législative*, Lausanne, Payot Lausanne, 1985, 77 et 82.

een wet wordt toegepast, nageleefd en gehandhaafd, dan wordt nog niet noodzakelijk de doelstelling ervan behaald.

Het kan bijvoorbeeld wel zo zijn dat, hypothetisch, wetgeving op het terrein van het gebruik van soft-drugs in de praktijk wordt toegepast, nageleefd en gehandhaafd, maar dat de doelstelling van dergelijke hypothetische wetgeving, namelijk het onder controle brengen van druggebruik bij jongeren, desondanks niet gehaald wordt. Tevens moet worden onderzocht of de rechtsstatelijke doelstellingen van de wet in de praktijk behaald worden: rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Er dient hier reeds te worden aangetekend dat het leggen van een band tussen oorzaak en gevolg, tussen het initiëren van wetgeving en het meten van de gevolgen, een ambitieuze onderneming is. Zowel het waarnemen van die band als het aantonen ervan vereist een grote vaardigheid en is, vanuit sociaal-wetenschappelijk gezichtspunt, niet zonder problemen.

De vraag of de doelstelling van een wet behaald wordt kan weer worden opgesplitst in verschillende beoordelingscriteria, die uitdrukkelijk in elkaars verlengde liggen (1):

**Doeltreffendheid:** de evaluatie van de doeltreffendheid komt neer op het vergelijken van de bereikte en beoogde resultaten. Het gaat dan met name om het meten van de graad van realisatie van de doelstellingen.

**Effectiviteit:** een effectiviteitstoets is voornamelijk bekommerd om de causale verhouding tussen de middelen die een regeling aanwendt en de realisatie van de doelstellingen. Met andere woorden: is de wet doeltreffend én is de verandering te wijten aan de wet?

**Efficiëntie:** een efficiëntietoets kijkt naar de effectiviteit vanuit een zuiver relationele, zelfs mathematische zin. Een regeling wordt als efficiënt gedefinieerd als bij een minimum aan gegeven middelen een maximale verwezenlijking van de beoogde resultaten wordt bereikt. Met andere woorden: is de doeltreffendheid efficiënt?

**Impact:** dit criterium dankt zijn bestaansreden aan het feit dat evaluatie zich meestal slechts richt op één of meerdere welbepaalde facetten van wetgeving. Pragmatische argumenten leiden tot deze fragmentatie van het onderzoek. De noodzaak van een meer globaliserende benadering wordt ondervangen door de studie van de impact, waaronder we het geheel van relevante gedragingen en situaties verstaan die causaal verbonden zijn met de betreffende normeringen. Men zou de impactstudie ook kunnen omschrijven als het testen van residuele criteria, waarbij die zaken onder de loupe worden genomen waaraan door de particuliere invalshoek van het evaluatieonderzoek noodgedwongen geen aandacht werd besteed. Hiertoe behoren ongewenste neveneffecten, gunstige niet-voorzien effecten, enz.

In schema zien de stappen die kunnen worden gehanteerd bij wetsevaluatie er als volgt uit:

- a) Juridische en legistische maatstaven
- b) Samenhang
- c) Doeleinden
  - Toepassing
  - Naleving
  - Handhaving
  - Effectiviteit
  - Efficiëntie
  - Doeltreffendheid
  - Impact

(1) Zie over de volgende criteria o.m. Mader, L., *Évaluation législative*, Lausanne, Payot Lausanne, 1985, 77 en 82.

## V. Organisation institutionnelle d'une politique de la législation et de l'évaluation législative: la situation aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, on voit apparaître lentement, mais sûrement, une politique en matière de législation (1). Les règles qui relèvent purement de la technique législative ont été remplacés par des règles légistiques conçues et appliquées grâce à un appui institutionnel au sein des départements ministériels et à l'ensemble des avis du Conseil d'État. Le monde scientifique contribue lui aussi à assurer la continuité de la recherche en la matière : des centres de recherche, des périodiques et des associations garantissent un appui permanent. De plus, des commissions permanentes et des commissions *ad hoc* fournissent des rapports et des avis sur divers problèmes liés à la réglementation.

Au niveau ministériel, la politique de la qualité de la législation est centralisée au ministère de la Justice, plus précisément au sein de la Direction de la législation.

Cette direction assure la mise en œuvre de la politique en collaboration avec les sections de législation de chaque département ministériel. Les propositions de loi, les projets de législation déléguée et les notes visant à apporter des modifications fondamentales à une proposition de loi doivent en tout cas être soumises pour évaluation à la Direction de la législation avant d'être présentées au Conseil des ministres.

Cette direction réalise éventuellement son évaluation conjointement avec d'autres ministères. Le Conseil d'État intervient en qualité d'ultime conseiller du gouvernement. Enfin, le parlement, et plus précisément le Sénat, est censé effectuer une évaluation finale. Les règles de légistique «Aanwijzingen voor de Regelgeving» jouent un rôle clé aux divers stades de cette évaluation. Tout ceci s'inscrit clairement dans une politique d'évaluation *ex ante*. Compte tenu du gage de qualité qu'elle offre, l'institutionnalisation revêt elle aussi une importance capitale pour l'évaluation législative *ex post*. Faute d'une infrastructure mûrement réfléchie, on retombe en effet rapidement dans un régime où l'évaluation *ex post* a lieu sur une base *ad hoc* (2).

Cela ne signifie cependant pas qu'une évaluation *ad hoc* ne soit pas pertinente ou ne puisse être d'aucune utilité; bien au contraire. Cela signifie plutôt que l'institutionnalisation permet de consacrer une attention constante à l'évaluation. Une autre raison justifiant d'institutionnaliser l'évaluation *ex post* réside dans son effet potentiellement stimulant, dès lors que la volonté de procéder à une évaluation *ex post* fait parfois défaut aux décideurs politiques. Pour le parlement, le fait de rendre l'évaluation législative *ex post* obligatoire dans le contexte par exemple des lois-cadres, des lois d'habilitation ou des lois de pouvoirs spéciaux, peut être une manière particulièrement efficace d'étendre sa mission de contrôle. En tout état de cause, une politique d'évaluation structurée systématisée pourrait inciter les fonctionnaires publics (qu'il s'agisse de ministres ou d'autres exécutants) à conduire, à des moments précis, une réflexion sur la politique menée en se basant sur une évaluation. Comment cette institutionnalisation des évaluations législatives *ex post* est-elle réalisée dans l'État providence néerlandais ?

Les Pays-Bas procèdent régulièrement, depuis le début des années 70, à des évaluations *ex post*, sans que l'on puisse parler pour l'heure d'une politique structurelle ou institutionnalisée en la matière (3). Tant le gouvernement que le parlement plaident

(1) Cet alinéa s'inspire de l'excellent aperçu de la politique néerlandaise en la matière présenté dans Popelier, P., *o.c.*, 400-405.

(2) De Leeuw, F.L., «Institutionnalisation van evaluatie-onderzoek bij de overheid», dans *Rekenschap. Evaluatie-onderzoek in Nederland, de stand van zaken*, Utrecht, 1993, 40.

(3) *Ibid.*, 35.

## V. Institutionele organisatie van regelgevingsbeleid en wetgevingsevaluatie: de Nederlandse situatie

In Nederland komt er langzaam maar zeker een regelgevingsbeleid tot stand (1). De loutere wetgevingstechnische aanwijzingen van regelgeving werden vervangen door regelingstechnische aanwijzingen, die worden ontwikkeld en gehandhaafd door een institutionele ondersteuning binnen de ministeriële departementen en door de adviespraktijk van de Raad van State. Ook in de wetenschap zien we trouwens een garantie voor de continuïteit van onderzoek ter zake: onderzoekscentra, tijdschriften, verenigingen garanderen een permanente ondersteuning. Daarnaast bestaan er zowel permanente als *ad hoc* commissies die rapporten en adviezen uitbrengen over diverse problemen van regelgeving.

Op ministerieel niveau wordt het regelgevingskwaliteitsbeleid in Nederland gecentraliseerd bij het ministerie van Justitie, in het bijzonder bij de Directie Wetgeving.

Deze Directie voert het betreffende beleid uit in samenwerking met de wetgevingsafdelingen in elk ministerieel departement afzonderlijk. Alleszins worden voorstellen van wet, ontwerpen van gedelegeerde wetgeving en nota's over ingrijpende wijzigingen op een wetsvoorstel, voordat zij door de Ministerraad worden behandeld, ter evaluatie aan de Directie Wetgeving voorgelegd.

De Directie werkt voor een evaluatie eventueel samen met andere ministeries. De Raad van State toetst als laatste regeringsadviseur. Tenslotte wordt een uiteindelijke evaluatie door het Parlement, en met name door de Senaat, verwacht. Centraal in deze evaluatiemomenten staan steeds de zogenaamde «Aanwijzingen voor de Regelgeving». Dit alles past duidelijk in een evaluatiebeleid *ex ante*. Ook voor wetsevaluatie *ex post* is institutionalisering van wezenlijk belang als kwaliteitswaarborg. Zonder de uitbouw van een doordachte infrastructuur vervalt men immers al snel in een regime waar *ex post*-evaluatie-onderzoek op *ad hoc*-basis plaatsvindt (2).

Dit betekent niet dat *ad hoc*-evaluatie niet zinvol is of kan zijn, integendeel, maar wel dat institutionalisering een constante aandacht voor evaluatie kan verzekeren. Een andere reden om *ex post*-evaluatieonderzoek te institutionaliseren is dat er prikkels door kunnen worden toegediend, omdat de wil om tot *ex post*-evaluatie over te gaan kan ontbreken bij de beleidsmakers. Voor het parlement kan het inbouwen in een wet van een plicht tot *ex post*-wetsevaluatie een bijzonder effectieve manier zijn om zijn controlerende taak uit te bouwen (ook met betrekking tot uitvoeringswetgeving). Hoe dan ook, van een gesystemiseerd en structureel evaluatiebeleid zouden de nodige aansporingen kunnen uitgaan naar overheidsfunctionarissen (het weze ministers of andere uitvoerders) om zich op gezette tijden te bezinnen over het gevoerde beleid aan de hand van evaluatieonderzoek. Hoe is dergelijke institutionalisering van wetsevaluatie *ex post* nu verankerd in de Nederlandse welvaartsstaat ?

In Nederland worden sinds het begin van de jaren '70 regelmatig wetten *ex post* geëvalueerd, maar van een structureel of geïnstitutionaliseerd beleid ter zake is er nog geen sprake (3). Zowel regering als parlement pleiten regelmatig voor evaluatie

(1) Deze en de volgende alinea steunen op het mooie overzicht van het Nederlandse beleid dat te vinden is in Popelier, P., *o.c.*, 400-405.

(2) De Leeuw, F.L., «Institutionnalisation van evaluatie-onderzoek bij de overheid», dans *Rekenschap. Evaluatie-onderzoek in Nederland, de stand van zaken*, Utrecht, 1993, 40.

(3) *Ibid.*, 35.

régulièrement en faveur d'une évaluation législative *ex post*. Dans la note gouvernementale de 1991 intitulée «Zicht op Wetgeving», le gouvernement affirme: «Chaque réglementation doit être évaluée d'une manière ou d'une autre (...). Le législateur doit tenir compte, dès l'élaboration de toute réglementation légale, de la manière dont cette réglementation sera évaluée(1). La Deuxième Chambre des Pays-Bas a déposé environ au même moment une motion visant à mener une politique de fond en la matière.(1) Dans un rapport de la commission Deetman, du nom du président de la Chambre de l'époque, W. Deetman, qui avait pour tâche de mener une réflexion sur des questions de rénovation politique, administrative et constitutionnelle, il était recommandé de toujours procéder en principe à une évaluation systématique de la loi en guise de conclusion des travaux préparatoires, de la procédure parlementaire et de la mise en œuvre de cette législation(2). Cette commission jugeait même envisageable d'intégrer des dispositions d'évaluation dans la législation elle-même.

On ne peut cependant pas encore parler, comme nous l'avons déjà dit, d'une politique d'évaluation structurelle *ex post* aux Pays-Bas. Une étude de la Cour des comptes néerlandaise de 1991(3) nous apprend que rares sont ceux des onze départements de l'administration qui disposaient d'un dispositif raisonnablement développé d'évaluation politique, notamment d'évaluation législative *ex post*(4). Le ministère des Affaires économiques arrivait en tête du peloton sur le plan financier (en pourcentage du budget). Les ministères de la Justice, des Affaires sociales et des Finances fermaient la marche. Les montants affectés à l'évaluation variaient entre 0,02 % et 0,14 % du budget total des départements concernés. Des dispositifs corrects ont parfois été mis en place au sein de certaines cellules des départements, mais il leur manquait alors souvent l'infrastructure nécessaire. Sur ce point, le Centre de recherche scientifique et de documentation (WODC) du ministère de la Justice constitue un bel exemple. Il est important de constater que l'initiative visant à réaliser une évaluation *ex post* trouve souvent son origine dans le débat parlementaire. Parfois, l'évaluation est rendue obligatoire par une disposition légale, parfois elle est la conséquence d'un amendement. Soulignons en outre qu'en 1990, 21 % des évaluations législatives ont coûté moins de 100 000 florins, 38 % ont coûté entre 100 000 et 500 000 florins et 41 % ont coûté plus de 500 000 florins. Le coût moyen d'une telle évaluation est de 375 000 florins. Le coût d'une évaluation type est de 600 000 florins. Le délai moyen était de 2 ans, les extrêmes étant cinq mois et six ans(5).

Nous pouvons dire en résumé que la situation aux Pays-Bas n'est ni parfaite ni idéale pour les évaluations *ex post*, mais que la qualité de la législation bénéficie néanmoins d'une attention constructive et que l'utilisation de fait des évaluations *ex post* n'est en tout cas pas à sous-estimer même si elle ne s'inscrit pas encore dans une politique structurelle. En règle générale, nous constatons aux Pays-Bas une plus grande implication qu'en Belgique du monde scientifique et des milieux politiques dans les questions touchant la qualité de la législation.

## VI. Les propositions de loi pendantes et le projet de loi

Dans le présent paragraphe nous formulerons, à la lumière de ce qui précède, une série d'observations concernant deux propositions et un projet de loi afférents à cette matière, en considérant la

(1) Kamerstukken II, 1990-91, 22008, n<sup>o</sup>s. 1 et 2, 39-40.

(2) Veerman, G.J., «De paradox van de wetsevaluatie», *Justitiële Verkenningen*, 1991, 8.

(3) Kamerstukken II, 1990-91, 21427, n<sup>o</sup> 3.

(4) Kamerstukken II, 1990-91, 22032, n<sup>o</sup>s. 1 et 2.

(5) Soulignons à ce propos que la législation aux Pays-Bas est en fait souvent élaborée au niveau des ministères à l'initiative du ministre, et ce contrairement à la situation belge où ce travail est souvent accompli au niveau des cabinets ministériels.

van wetgeving *ex post*. In de regeringsnota «Zicht op Wetgeving» uit 1991, werd door de regering het volgende gesteld: «Iedere regeling dient (...) op de een of andere wijze te worden geëvalueerd (...). Bij het ontwerpen van elke wettelijke regeling dient de wetgever zich steeds rekenschap te geven van de wijze waarop de evaluatie van de regeling plaats zal vinden(1). De Nederlandse Tweede Kamer diende ongeveer gelijktijdig een motie in om hieromtrent een wezenlijk beleid te voeren(2). Ook in een rapport van de zogenaamde Commissie Deetman, een commissie genoemd naar toenmalig kamervoorzitter W. Deetman die tot taak had nadere gedachten te ontwikkelen omtrent vraagstukken van staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, werd aanbevolen in beginsel altijd over te gaan tot systematische wetsevaluatie, als sluitstuk van wetgevingsvoorbereiding, parlementaire behandeling, en wetgevingsuitvoering(2). Het opnemen van evaluatiebepalingen in wetgeving zelf noemde deze commissie daarbij als een denkbaar instrument.

Desondanks, zoals gezegd, is er in Nederland van een structureel evaluatiebeleid *ex post* nog geen sprake. Een studie van de Nederlandse Algemene Rekenkamer uit 1991(3) leerde dat er slechts bij enkele van de elf departementen van de overheid sprake was van een redelijk ontwikkeld voorzieningenniveau voor het beleidsevaluatief, waaronder *ex post*-wetsevaluatief, onderzoek(4). Het ministerie van Economische Zaken bleek financiële koploper (in percentage van het budget). De ministeries van Justitie, Sociale Zaken en Financiën stonden onderaan de lijst. De bedragen die werden besteed aan evaluatie varieerden van 0,02 % tot 0,14 % van het totale budget van de betrokken departementen. Ook werden binnen sommige onderdelen van departementen soms behoorlijke voorzieningen opgericht, maar ontbrak het daar dan weer aan de nodige infrastructuur. Op dat punt vormt het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie een mooi voorbeeld. Van belang om te constateren is dat de kiem voor het initiatief om een *ex post*-evaluatie uit te voeren vaak in het parlementaire debat ter zake is terug te vinden. Soms werd evaluatie in een wettelijke bepaling verplicht voorgeschreven, soms was het een gevolg van een succesvol amendement. Verder dient te worden aangetekend dat in 1990 21 % van de wetsevaluaties minder dan 100 000 Gulden kostten, 38 % tussen de 100 000 Gulden en 500 000 Gulden 41 % meer dan 500 000 Gulden. Gemiddeld kostte een evaluatie 375 000 Gulden. De kostprijs van een doorsnee evaluatie bedroeg 600 000 Gulden. De gemiddelde looptijd bedroeg 2 jaar, variërend tussen de vijf maanden en zes jaar(5).

Resumerend kunnen we stellen dat de situatie in Nederland voor *ex post*-evaluaties, met name op het niveau van de institutionalisering, niet perfect of ideaal is. Het feitelijk gebruik van *ex post*-evaluaties valt desondanks niet te onderschatten. In zijn algemeenheid bestaat er wel degelijk constructieve aandacht voor de kwaliteit van wetgeving. In Nederland constateren we een grotere betrokkenheid voor vragen van wetgevingskwaliteit, in wetenschap en politiek dan in België.

## VI. De voorliggende wetsvoorstellen en het wetsontwerp

In deze paragraaf wensen wij in het licht van het voorgaande een aantal bemerkingen te formuleren bij twee voorstellen en een ontwerp van wet die betrekking hebben op deze materie. Het hier-

(1) Kamerstukken II, 1990-91, 22008, nrs. 1 en 2, 39-40.

(2) Veerman, G.J., «De paradox van de wetsevaluatie», *Justitiële Verkenningen*, 1991, 8.

(3) Kamerstukken II, 1990-91, 21427, nr. 3.

(4) Kamerstukken II, 1990-91, 22032, nrs. 1 en 2.

(5) Hierbij dient te worden aangetekend dat wetgeving in Nederland feitelijk vaak wordt ontwikkeld op het niveau van de Ministeries, op initiatief van de Minister, zelf. Dit in tegenstelling tot de Belgische situatie waar dit werk vaak op kabinetsniveau wordt verricht.

formule esquissée ci-dessus comme une sorte de solution idéale. Cela ne veut pas dire pour autant que la proposition ou le projet qui ne correspondrait pas à cette solution idéale, soit nécessairement nul et sans valeur. Nous ne reproduisons d'ailleurs pas ici le contenu intégral des propositions et du projet, mais nous nous limiterons à ce qui est nécessaire à notre propos. Pour ce qui est du contenu détaillé, nous renvoyons le lecteur au texte même des propositions et du projet.

Il s'agit concrètement :

- a) de la proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation, n° 1-643/1;
- b) du projet de loi instituant une procédure d'évaluation législative, n° 955/1;
- c) de la proposition visant à créer, au sein du Sénat, un office de la législation, n° 1839/1.

Ad a. Le premier texte déposé (a) contient dix commandements pour une bonne législation (voir partie II de la proposition). Ces commandements sont conçus comme des critères à utiliser par la cellule d'évaluation de la législation que les auteurs entendent créer.

Il ne s'agit pas uniquement de critères juridiques mais aussi de critères socio-scientifiques. Bien qu'ils ne coïncident pas entièrement, ces dix commandements contiennent en fait tous les critères repris au paragraphe IV de la présente note (Lignes de force d'une évaluation législative pertinente). Nous souhaitons nous arrêter un instant sur deux points de la mise en œuvre politique (partie III de la proposition), à savoir l'accent mis sur une évaluation *ex ante* et l'institutionnalisation.

En ce qui concerne le premier point, c'est une très bonne chose que d'utiliser également des critères socio-scientifiques aux fins de l'évaluation. Cependant, plusieurs des critères ou commandements figurant dans la proposition ne peuvent être appliqués pertinemment que *ex post* (sauf à travailler à l'aide de simulations). Dans ce sens, il y a donc une certaine solution de continuité entre les critères et la mise en œuvre politique. Il est logique qu'un Office de la législation créé au sein du Sénat soit axé avant tout sur une évaluation *ex ante*, dès lors qu'il s'agit du stade où le Sénat intervient en tant que législateur. Mais alors il paraît indiqué d'axer davantage les dix commandements sur ce stade et d'utiliser comme fil conducteur les critères qui permettent une évaluation préalable (plus pertinente). Il s'agirait principalement des critères suivants : sécurité juridique, égalité juridique, principe de l'administration individualisée de la justice, principe de subsidiarité, principe de la précision de l'objectif, principe de nécessité, applicabilité ou durabilité(1). Plusieurs de ces critères peuvent évidemment faire aussi l'objet d'une évaluation *ex post*; mais il n'empêche qu'une évaluation *ex ante* sur la base des critères précités est tout aussi possible, voire souhaitable et importante. De plus, il paraît important d'au moins réfléchir à une relation de travail avec la section de législation du Conseil d'État. Est-il par exemple nécessaire d'avoir une double évaluation (ce qui n'est d'ailleurs pas impossible), à la fois par un service de législation et par le Conseil d'État? Dans cette optique, il est bon de souligner, comme nous l'avons vu, qu'aux Pays-Bas cette évaluation intervient aussi au niveau du parlement et/ou du ministère, mais qu'elle peut néanmoins être effectuée également par le Conseil d'État néerlandais.

En ce qui concerne le deuxième point, la mise en œuvre institutionnelle est plutôt limitée, en ce sens que la proposition n'en dit pas long sur le statut, le fonctionnement et l'encadrement de ladite

pour in paragraaf IV beschreven model van wetsevaluatie wordt daarbij als een soort ideaaltype beschouwd. Dat neemt uiteraard niet weg dat, wanneer niet wordt tegemoetgekomen aan dit ideaaltype, het betreffende voorstel of ontwerp dan ook noodzakelijk van nul en generlei waarde is, integendeel zelfs. Overigens reproduceren we de inhoud van de voorstellen en het ontwerp hier niet *in extenso*, maar slechts voor zover noodzakelijk in de context van deze vergadering. Voor de uitgebreide inhoud wordt uiteraard verwezen naar de voorstellen en het ontwerp zelf.

Meer concreet gaat deze bespreking over :

- a) Voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat, nr. 1-643/1.
- b) Wetsontwerp houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van wetgeving, nr. 955/1.
- c) Voorstel tot oprichting van een Dienst Wetgeving bij de Senaat, nr. 1-839/1.

Ad a. In het eerste voorstel (a) staan tien geboden voor goede wetgeving (zie onderdeel 11 van het voorstel). Deze geboden zijn bedoeld als toetsingscriteria voor de cel wetsevaluatie die de indieners wensen op te richten.

Het zijn niet slechts juridische, maar tevens sociaal-wetenschappelijke criteria. Alhoewel ze niet helemaal samenvallen, omvatten deze tien geboden feitelijk alle criteria die ook in deze nota in paragraaf IV («Krachtlijnen van een zinvolle wetsevaluatie») werden opgenomen. Twee punten van de politieke uitwerking (opgenomen in onderdeel III van het voorstel) zouden we hier willen bespreken : de nadruk die gelegd wordt op een evaluatie *ex ante*, en de institutionalisering.

Wat het eerste punt betreft, is het een zeer goede zaak dat er tevens sociaal-wetenschappelijke criteria worden gehanteerd voor de evaluatie. Desondanks kunnen een aantal van de in het voorstel opgenomen criteria of geboden slechts zinnol *ex post* worden getoetst (tenzij er met simulaties wordt gewerkt). In die zin bestaat er dus een zekere discrepantie tussen de criteria en de politieke uitwerking. Het is overigens logisch dat een Dienst Wetgeving bij de Senaat vooral gericht zal zijn op een *ex ante*-evaluatie, omdat dat ook het stadium is waarbij de Senaat, als wetgever, betrokken is. Maar het lijkt dan aangewezen om de tien geboden scherper toe te spitsen op dit stadium, en met name die criteria als leidraad te nemen die (meer zinnol) op voorhand geëvalueerd kunnen worden. Het zou dan vooral om de volgende criteria gaan : rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, beginsel van de individuele rechtsbedeling, beginsel van subsidiariteit, beginsel van de duidelijkheid doelstelling, noodzakelijkheidsbeginsel en uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid(1). Uiteraard kunnen een aantal van deze criteria ook *ex post* getoetst worden, maar dat neemt niet weg dat een *ex ante*-evaluatie aan de vermelde criteria eveneens zeer wel mogelijk, zelfs wenselijk en belangrijk is. Bovendien lijkt het van belang te reflecteren over een werkverhouding met de afdeling wetgeving van de Raad van State. Is er bijvoorbeeld al dan niet behoefte aan een dubbele evaluatie (hetgeen overigens niet onmogelijk is), zowel door een Dienst Wetgeving en de Raad van State? We mogen er vanuit die optiek op wijzen dat, zoals we hebben gezien, dergelijke evaluatie in Nederland eveneens plaatsgrijpt op het niveau van parlement en/of ministerie, maar dat er desondanks eveneens een wetgevings-toetsing door de Nederlandse Raad van State kan plaatsvinden.

Wat het tweede punt betreft : de institutionele uitwerking is eerder beperkt. Dat wil zeggen dat er over het statuut, de werking en de omkadering van de betreffende cel erg weinig terug te vinden

(1) Concernant le contenu spécifique de ces principes, l'on se référera au texte même de la proposition. Par rapport à ce qui vient d'être dit, nous ne saisissons plus très bien quel est le rôle des sociologues dans cette cellule. Il s'agit en effet de critères à caractère plutôt juridique.

(1) Voor de specifieke inhoud van deze beginselen zij verwezen naar het voorstel zelf. De rol van de sociologen in deze cel is ons op basis van hetgeen zojuist gezegd werd, niet helemaal meer duidelijk. Het gaat immers met name om criteria die eerder juridisch van aard zijn.

cellule. Il ne s'agit cependant pas d'une critique mais plutôt d'une constatation. La proposition charge en effet le Bureau du Sénat de la mise en œuvre de cette décision. Néanmoins, il paraît important pour la réussite d'une telle entreprise que l'on soit préalablement parvenu à un certain consensus sur la mise en œuvre concrète du rôle et de la fonction de la cellule d'évaluation de la législation. Certaines options requièrent même expressément la modification de certaines lois, voire de la Constitution.

Voici quelques exemples de questions auxquelles il nous paraît important d'apporter une réponse :

a) Quels sont les propositions et projets de loi (importants/pas importants) qui peuvent ou doivent être soumis à l'avis de la cellule d'évaluation ?

b) À quelle notion de la législation se référerait-on (la loi au sens formel ou matériel) ?

c) Quelle serait la relation entre la cellule d'évaluation de la législation et le Sénat (ferait-elle partie intégrante des services du Sénat ou serait-elle une institution à laquelle le Sénat ainsi que d'autres instances pourraient avoir recours) ?

d) Quels sont les délais auxquels la cellule d'évaluation de la législation est tenue ?

e) L'élaboration d'un avis par la cellule d'évaluation de la législation pourra-t-elle avoir pour effet de suspendre la procédure législative ?

f) Qui peut solliciter l'aide ou l'avis de la cellule ?

g) La cellule d'évaluation de la législation peut-elle sous-traiter les tâches qui lui sont confiées ?

h) Quelle est au juste la relation avec la Chambre des représentants ?

i) Le Sénat peut-il également faire évaluer une législation sans devoir l'évoquer ? etc.

Ad b. Dans la deuxième proposition (1) (b), émanant de MM. Vande Lanotte et De Clerck, qui étaient alors respectivement ministre de l'Intérieur et ministre de la Justice, et qui a été approuvée par le Conseil des ministres, il est demandé alternativement au procureur général près la Cour de cassation et au Conseil d'État d'établir respectivement et alternativement, tous les deux ans, un rapport contenant un relevé des normes juridiques pour lesquelles des difficultés d'application ou d'interprétation ont été rencontrées respectivement par les cours et tribunaux et par le Conseil d'État. Ce rapport est transmis à la Chambre, au Sénat et au gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral transmet ensuite ses observations sur ce rapport au Sénat.

C'est finalement le Sénat qui porte la responsabilité de l'évaluation. L'article 3 dispose en effet : «Le Sénat est chargé de l'évaluation de la législation et dépose, chaque année, un rapport sur l'état de ses travaux.»

On est d'abord frappé par le fait que l'objectif de cette proposition se limite à ce que nous avons classé ci-dessus, au paragraphe IV du présent rapport, dans les phases a et b, en mettant l'accent sur la phase b. Le contrôle (c.-à-d. l'évaluation) qui est instauré revêt donc un caractère juridique. L'exposé des motifs de ce projet de loi définit le contrôle comme suit : «Le présent projet de loi a pour objet de créer une procédure d'actualisation systématique des lois existantes, dont il apparaît qu'elles sont contradictoires, inadaptées ou tombées en désuétude.» (Voir également l'article 2 du projet de loi.) C'est un angle de vue important, mais néanmoins limité, car axé sur les questions de cohérence et de cohésion de la législation.

(1) Nous faisons également référence ici à l'avis que la section de législation du Conseil d'État a rendu sur ce projet (L. 26 894/2).

is in het voorstel. Dit is overigens niet zozeer een kritiek dan wel een constatering. Voor deze uitwerking wordt in het voorstel namelijk verwezen naar het Bureau van de Senaat. Desondanks lijkt het voor het welslagen van een dergelijke onderneming van belang dat er op voorhand een zekere mate van consensus bestaat over de concrete uitwerking van de rol en functie van de cel Wetsevaluatie. Sommige opties vereisen zelfs een uitdrukkelijke (grond)wetswijziging.

We geven enkele voorbeelden van vragen die van belang lijken te zijn om nog te beantwoorden

a) Over welke wetsvoorstellen en ontwerpen mag of moet de cel Wetsevaluatie advies uitbrengen (belangrijke/onbelangrijke) ?

b) Welk wetsbegrip wordt gehanteerd (een formeel wetsbegrip of tevens een materieel wetsbegrip) ?

c) Wat is de verhouding tussen de cel Wetsevaluatie en de Senaat (is het een integraal onderdeel van de werking van de Senaat, of slechts een instituut waarvan de Senaat maar ook andere eventueel gebruik kunnen maken) ?

d) Aan welke termijnen heeft de cel Wetsevaluatie zich te houden ?

e) Kan het voorbereiden van een advies door de cel Wetsevaluatie opschortende werking hebben in het proces van wetgeving ?

f) Wie kan de hulp of het advies van de cel inroepen ?

g) Kan de cel Wetsevaluatie haar werk uitbesteden ?

h) Wat is juist de relatie met de Kamer van volksvertegenwoordigers ?

i) Kan de Senaat ook wetgeving laten evalueren zonder deze te moeten evoceren ? enz.

Ad b. In het tweede voorstel (1) (b), afkomstig van toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Vande Lanotte en toenmalig minister van Justitie De Clerck en goedgekeurd door de Minister-raad, wordt afwisselend aan de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en de Raad van State gevraagd om, respectievelijk en afwisselend om de twee jaar, een verslag op te stellen met een overzicht van de juridische normen waarmee de hoven en de rechtbanken en de Raad van State toepassings- of interpretatiemoelijkheden hebben ondervonden. Dit verslag wordt overgemaakt aan de Kamer, de Senaat en de federale regering, waarna de federale regering haar opmerkingen over dit verslag overmaakt aan de Senaat.

Het is uiteindelijk de Senaat die de verantwoordelijkheid draagt voor de evaluatie. Artikel 3 van het ontwerp stelt namelijk : «De Senaat is belast met de evaluatie van de wetgeving en maakt jaarlijks een verslag op van zijn werkzaamheden.»

Wat in de eerste plaats opvalt, is het volgende : de doelstelling ervan beperkt zich tot wat we eerder in paragraaf IV van dit rapport onder de fases a en b wensten onder te brengen, met nadruk op fase b. De toets, of de evaluatie, die wordt ingevoerd is dus met name juridisch. De memorie van toelichting bij het wetsontwerp omschrijft de toets als volgt : «Dit ontwerp van wet strekt ertoe een procedure te creëren voor de systematische bijwerking van de bestaande wetten waarvan blijkt dat zij tegenstrijdig, onaangepast of in onbruik zijn geraakt.» (Zie ook artikel 2 van het wetsontwerp.) Dit is een belangrijke invalshoek, maar desondanks eerder beperkt. Ze is met name gericht op vragen van coherentie en samenhang van wetgeving.

(1) We verwijzen hier tevens naar het advies dat de Afdeling Wetgeving van de Raad van State over dit ontwerp heeft uitgebracht. L.26 894/2.

L'angle d'évaluation choisi est limité encore pour une autre raison : cette évaluation est forcément rétrospective, dès lors que l'on opte pour une évaluation de la législation existante sous l'angle précité. Nous estimons qu'il est important de continuer à mettre l'accent sur la nécessité d'une évaluation *ex ante* et même de la développer. Car c'est précisément de cette manière que l'on pourra éviter les problèmes de législation et, plus encore, les problèmes de coordination. Le dicton «mieux vaut prévenir que guérir» nous semble éminemment applicable en l'espèce. Il convient d'éviter que la Cour de cassation et le Conseil d'État n'aient à se consacrer trop à un travail qui aurait dû ou pu être accompli plutôt par le législateur ou par un autre organe. Certes, tous les problèmes engendrés par l'exécution ou l'application de la législation ne sont pas prévisibles, mais une partie de ceux-ci pourraient être évités en institutionnalisant également une évaluation *ex ante* digne de ce nom. Le modèle néerlandais d'évaluation *ex ante* de la législation, qui est plus élaboré comme nous l'avons décrit ci-dessus, peut être pris en exemple. En ce sens, nous considérons que l'angle d'approche retenu dans le projet de loi est assez restreint. Sans en contester l'importance, cet aspect devrait en ce qui nous concerne, aller de pair avec une évaluation *ex ante* davantage institutionnalisée.

Au point IV de son avis sur ce projet de loi, la section de législation du Conseil d'État fait état, à juste titre d'ailleurs, du champ d'observation limité de la Cour de cassation et de la section d'administration du Conseil d'État, dès lors que ces instances ne peuvent avoir un panorama des problèmes de législation que dans la mesure où il en découle un contentieux. En conséquence, le Conseil d'État propose dans son avis que le Sénat complète son information de façon systématique par ce que révèlent déjà les rapports d'autres institutions (Cour des comptes, médiateurs, pétitions, doctrine, enquêtes de terrain, réponses aux questions parlementaires, etc.). Cela aussi montre bien toute l'importance d'une large évaluation. Reste à savoir alors s'il ne conviendrait pas d'opter plutôt pour une approche encore plus globale intégrant également la recherche socio-scientifique portant sur ce qui est visé au paragraphe IV ci-dessus sous les appellations : «efficacité», «effectivité», «efficience» et «impact». Une telle recherche est importante mais difficile. La Belgique n'a du reste guère d'expérience en la matière.

C'est pourquoi il paraît intéressant de profiter de l'occasion pour acquérir une expérience de ce genre d'évaluation, notamment en intégrant dans certains projets de loi importants déposés à la Chambre ou au Sénat ou évoqués par ce dernier, une disposition imposant une évaluation *ex post* globale (et prévoyant les moyens nécessaires à cet effet).

De plus, la fédéralisation de la Belgique fait également sentir ses effets en l'espèce. Comment le Sénat peut-il remédier au manque de cohérence entre législations régionales? Il se pose dans ce contexte un problème de compétence. Une autre difficulté de taille nous paraît par ailleurs résider dans l'encadrement institutionnel de tout cela. Tant la Cour de cassation que le Conseil d'État sont déjà surchargés à l'heure actuelle. Nous ne voyons pas comment cette tâche pourra être menée à bien de manière constructive si elle vient s'ajouter à la charge de travail actuelle de ces instances et que des moyens ne soient pas dégagés expressément à cette fin.

Ad c. La troisième proposition que nous aborderons (c) se situe dans le prolongement des deux précédentes. Elle poursuit également un double objectif : d'une part, améliorer la qualité de la législation et, d'autre part, mieux positionner le Sénat dans la procédure législative.

À cet effet, elle prévoit de confier une double mission à un office de la législation à créer au sein du Sénat. Ici encore, le texte est axé

De invalshoek voor evaluatie die werd gekozen is ook om een andere reden beperkt : ze is immers noodzakelijk *ex post*, omdat ervoor gekozen wordt om de reeds bestaande wetgeving te evalueren vanuit de vermelde invalshoek. Wij zijn van mening dat het van belang is om tevens de noodzaak van een evaluatie *ex ante* te blijven benadrukken en zelfs uit te bouwen. Want juist op die wijze kunnen problemen van wetgeving, en zeker ook coördinatieproblemen, worden voorkomen. Het gezegde «voorkomen is beter dan genezen» lijkt hier bij uitstek van toepassing. Er dient te worden voorkomen dat het Hof van Cassatie en de Raad van State al te veel werk zullen moeten verrichten dat eerder, door de wetgever zelf of een ander orgaan, had moeten of kunnen worden gedaan. Weliswaar kunnen niet alle problemen die rijzen bij de uitvoering of toepassing van wetgeving worden voorzien, maar desondanks kan een deel van de problemen worden voorkomen door tevens een degelijke *ex ante*-toetsing te institutionaliseren. Het Nederlandse, meer uitgebouwde model van *ex ante*-wetgevingstoetsing, zoals hierboven beschreven, kan daarbij als voorbeeld dienen. In die zin zijn wij van mening dat de invalshoek die in het wetsontwerp werd gekozen, eerder beperkt is. Ze is weliswaar van belang, maar moet wat ons betreft best samengaan met een beter uitgebouwde geïnstitutionaliseerde *ex ante*-evaluatie.

De afdeling wetgeving van de Raad van State maakt in haar advies over dit wetsontwerp onder punt IV trouwens terecht gewag van het eerder beperkte gezichtspunt dat het Hof van Cassatie en de afdeling administratie van de Raad van State hebben. Met name omdat zij slechts een beeld kunnen vormen over problemen van wetgeving voor zover die volgen uit de geschillen die hun worden voorgelegd. De Raad van State stelt in zijn advies over het wetsontwerp daarom voor dat de Senaat zijn informatie daarom systematisch aanvult met datgene wat reeds blijkt uit verslagen van andere instellingen (Rekenhof, Ombudspersonen, verzoekschriften, rechtsleer, veldonderzoek, antwoorden op parlementaire vragen enz.). Ook hieruit blijkt dat een ruime evaluatie, in de zin van het aantal organen dat erbij betrokken is, van belang kan zijn (waarom werd bijvoorbeeld het Arbitragehof niet gevraagd?). De vraag rijst dan echter of er niet eerder voor een nog ruimere benadering zou moeten worden gekozen, waarbij ook sociaal-wetenschappelijk onderzoek wordt verricht naar wat hierboven in paragraaf IV respectievelijk onder de noemers van «doeltreffendheid», «effectiviteit», «efficiëntie» en «impact» werd gebracht. Dergelijk onderzoek is belangrijk maar moeilijk. In België bestaat er trouwens nauwelijks ervaring mee.

Het lijkt daarom de moeite om de gelegenheid te nemen om ervaring op te doen met een dergelijke evaluatie. Dit kan met name door in een aantal belangrijke wetgevingsprojecten die door de Senaat (of de Kamer) werden geïnitieerd of geëvoceerd, een bepaling op te nemen die tot een ruime *ex post*-evaluatie verplicht (inclusief een reservering van de daartoe benodigde middelen).

Overigens doet ook de federalisering van België zich hier voelen. Wat kan de Senaat remediëren aan slecht op elkaar aansluitende wetgeving van regionaal niveau? Er rijst in die context een bevoegdheidsprobleem. Een ander belangrijk knelpunt lijkt ons trouwens met name de institutionele omkadering van dit alles te zijn. Zowel het Hof van Cassatie als de Raad van State zijn momenteel reeds overbelast. We zien niet goed in hoe deze taak constructief kan worden uitgevoerd indien ze bovenop de huidige werklast komt, en er niet tevens en uitdrukkelijk middelen voor worden uitgetrokken.

Ad c. Het derde vandaag te bespreken voorstel (c) ligt in het verlengde van de vorige twee. Het vertrekt eveneens vanuit een dubbele doelstelling : enerzijds een verbetering van de kwaliteit van wetgeving bewerkstelligen, en anderzijds de rol van de Senaat in het wetgevingsproces duidelijk(er) positioneren.

Daartoe wenst het een dubbele taak toe te kennen aan een op te richten Dienst Wetgeving bij de Senaat. Opnieuw zien we boven-



sur l'aspect juridique de l'évaluation de la qualité de la législation, et pas tant sur une évaluation au niveau socio-scientifique.

Mais contrairement aux deux propositions précédentes, l'évaluation prévue dans celle-ci est une évaluation à la fois *ex ante* et *ex post*. L'Office de la législation a en effet une double mission: *a*) prendre des initiatives visant à simplifier et à coordonner la législation (évaluation *ex post*) et *b*) assister les sénateurs dans l'élaboration des lois (évaluation *ex ante*). Chacune de ces deux missions est très importante, mais la deuxième cadre mieux avec le rôle de législateur qui est celui du Sénat. Sans doute serait-il plus indiqué, pour la simplification et la coordination, de créer un service spécifique, le cas échéant au sein du Conseil d'État. Pour parvenir à un système équilibré au niveau fédéral, il paraît en outre primordial, comme le suggère également la proposition, de créer également un office similaire au sein des services de la Chambre.

Une subdivision de cet office en sections d'après les grandes branches du droit paraît quelque peu surannée. Elle participe d'une vision compartimentée du droit. Une législation à portée politique (modificatrice) ne se calibre plus nécessairement sur les branches classiques du droit. La législation se caractérise de nos jours par une multiplication des approches juridiques. Dans ce sens, la subdivision précitée pourrait même avoir un effet paralysant. Pour le surplus, le champ de l'évaluation pourrait être un peu plus large que celui prévu actuellement dans la proposition. Une évaluation qualitative plus explicite par rapport aux principes de l'État de droit est également à considérer.

## VII. Conclusion

Il conviendrait, d'une manière générale, d'examiner s'il ne serait pas opportun d'institutionnaliser davantage le travail d'évaluation *ex ante*, par exemple au départ des différents ministères et cabinets concernés ou d'un autre organe. L'instauration d'un équivalent des Règles de légistique néerlandaises, utilisables par chacun à tout moment et en tout lieu, permettrait de développer une culture de l'art de bien légiférer dans tous les organes appelés à le faire. Le Sénat pourrait alors, en sa qualité d'organe parlementaire, s'inspirer du modèle néerlandais en se concentrant sur son rôle de contrôle en tant que législateur (plutôt que sur un rôle de correcteur), notamment en devenant l'organe suprême statuant sur l'évaluation de la législation. La culture d'évaluation qualitative de la législation peut parfaitement trouver à s'appliquer déjà au stade préalable.

Le deuxième élément que nous souhaitons souligner, c'est que le problème de la réglementation ne se situe pas uniquement au niveau fédéral mais également aux niveaux inférieurs (communes, régions, provinces et communes). Dans ce sens, il serait bon de prendre l'initiative d'instaurer une commission associant les divers niveaux de pouvoir, qui serait chargée d'examiner le problème induit par l'absence de politique structurelle en matière de législation dans une perspective plutôt nationale et globale et qui, dans cette même perspective, formulerait des propositions d'approche commune. Si l'on ne s'attaque à ce problème qu'au niveau fédéral, il risque d'en résulter un certain nombre d'années d'immobilisme sur le terrain de la politique de la qualité de la législation. Après un certain temps, toute avance novatrice se mue en retard si l'on ne veille pas en permanence à l'entretenir et à la développer et c'est là une loi qui jouera très rapidement en l'espèce. Selon nous, un thème tel que celui de la qualité de la réglementation se prête idéalement à une approche globale.

dien een gerichtheid op het juridische aspect van de evaluatie van wetgevingskwaliteit, en niet zozeer op evaluatie op het sociaal-wetenschappelijke niveau.

Het evaluatiemoment dat in het onderhavige voorstel wordt ingebouwd is echter, in tegenstelling tot de vorige twee voorstellen, *ex ante* zowel als *ex post* bedoeld. De taak van de vermelde Dienst Wetgeving is namelijk dubbel: *a*) initiatieven nemen om wetgeving te vereenvoudigen en te coördineren (*ex post*-evaluatie) en *b*) de senatoren helpen bij het opstellen van wetgeving (*ex ante*-evaluatie). Zowel de eerste als de tweede taak zijn zeer waardevol, maar de tweede taak past eerder bij de rol van de Senaat als wetgever. Wellicht is het eerder aangewezen om voor de vereenvoudiging en coördinatie een eigen dienst op te richten, eventueel in de schoot van bijvoorbeeld de Raad van State. De tijdsdruk is voor een *ex post*-evaluatie trouwens ook wat minder pregnant dan bij een *ex ante*-evaluatie binnen de diensten van de Senaat (want minder, of in ieder geval anders, politiek). Om een evenwichtig systeem op federaal niveau te kunnen bereiken lijkt het verder van groot belang, zoals overigens ook in het voorstel wordt gesuggereerd, om tevens in de Kamer een dergelijke dienst op te richten.

De onderverdeling in afdelingen, onderverdeeld naar rechtstak, in de betreffende Dienst, lijkt wat ouderwets. Het geeft een «verkokerd» beeld op het recht. De realiteit van beleidsgerichte (modificerende) wetgeving is namelijk dat die zich niet noodzakelijk meer richt naar de klassieke indeling in rechtstakken. Wetgeving kenmerkt zich tegenwoordig vaak door een veelvoud aan juridische invalshoeken. In die zin zou de onderverdeling ook belemmerend kunnen werken. Voor het overige zou het evaluatiemoment ook wat ruimer mogen zijn dan zoals het nu staat omschreven in het voorstel. Een meer expliciete evaluatie naar rechtsstatelijke kwaliteit dient te worden overwogen.

## VII. Besluit

In zijn algemeenheid zou onderzocht moeten worden of het niet opportuun is om het *ex ante*-evaluatiewerk ruimer te institutionaliseren, bijvoorbeeld tevens vanuit de respectieve betrokken ministeries, kabinetten of een ander orgaan. De invoering van een equivalent van de Nederlandse «Aanwijzingen voor de Regelgeving,» die altijd en overal en door iedereen gehanteerd kunnen worden, kunnen voor een cultuur van behoorlijke regelgeving zorgen in alle regelgevende organen, maar ook voor een zekere coherentie in het regelgevingsbeleid. De Senaat zou zich dan als parlementair orgaan, eveneens naar Nederlands model, meer kunnen concentreren op zijn controlerende rol als wetgever (waardoor niet al te zeer de nadruk komt te liggen op een *ex post* remediërende rol), onder meer als een allerhoogste en allerlaatste evaluatieorgaan van wetgeving. Een cultuur van kwaliteitsevaluatie van regelgeving kan perfect reeds op voorhand doorgevoerd worden.

Een tweede element dat we wensen te benadrukken is dat het probleem van regelgeving niet alleen op federaal niveau te situeren is, maar tevens op het lagere niveau (op het niveau van de gemeenschappen en gewesten, of het provinciale en gemeentelijke niveau). In die zin zou het goed zijn mocht er een initiatief tot instelling van een overheidscommissie worden genomen, een commissie die het probleem van het ontbreken van een structureel en coherent regelgevingsbeleid vanuit een eerder landelijk en globaal perspectief onderzoekt en vanuit dat perspectief voorstellen voor een globale aanpak doet. Het gevaar bestaat dat van op het moment dat dit probleem slechts op het federale niveau wordt aangepakt, een aantal jaren stilstand op het terrein van het regelgevingskwaliteitsbeleid het resultaat zal zijn. De zogenaamde wet van de remmende voorsprong — die ons leert dat een vernieuwende voorsprong na verloop van tijd tot achterstand leidt als er niet permanent zorg aan onderhoud en uitbouw van de voorsprong wordt besteed — zal dan zeer snel in werking treden. Een thematiek, zoals die van de kwaliteit van regelgeving leent zich wat ons betreft bij uitstek voor een globale aanpak.

Enfin, nous constatons dans les trois propositions une focalisation sur l'aspect juridique de la qualité de la législation. Quelle que soit l'issue politique des propositions examinées aujourd'hui, le parlement fédéral peut cependant toujours profiter de l'occasion pour faire réaliser une évaluation *ex post* au sens large, c'est-à-dire englobant l'évaluation socio-scientifique. Il serait intéressant, à titre d'essai, d'insérer dans une nouvelle législation une disposition permettant de réaliser une telle évaluation globale à l'initiative de la Chambre ou du Sénat. Soulignons cependant à ce propos que la décision de procéder à une évaluation *ex post* ne doit pas faire oublier la nécessité d'une évaluation *ex ante*(1). Comme nous l'avons déjà dit précédemment, il vaut mieux prévenir que guérir.

Nous avons toujours parlé ici de certains types d'évaluation de la législation, à savoir d'évaluations auxquelles le parlement fédéral est associé d'une manière ou d'une autre. Il existe cependant d'autres types d'évaluation de la législation qui peuvent avoir tout leur sens(2). Des organes exécutifs peuvent par exemple être soumis à l'obligation d'établir un rapport annuel dans le cadre de leur mission, ce qui permet d'obtenir un aperçu des problèmes de mise en œuvre et d'application. Le traitement des plaintes déposées auprès des médiateurs peut également être très riche en enseignements comme facteur d'évaluation. Il est difficile de dire dans l'abstrait à quel moment il est préférable d'utiliser tel type d'évaluation plutôt que tel autre. Mais chaque type d'évaluation a sa raison d'être et son utilité.

Tenslotte zien we bij alle drie de voorstellen een gerichtheid op het juridische aspect van wetgevingskwaliteit. Het federale parlement kan echter altijd, los van de politieke toekomst van de voorstellen die vandaag worden besproken, de gelegenheid te baat nemen om een evaluatie *ex post* in ruime zin te doen verrichten, waarbij het sociaal-wetenschappelijke wordt betrokken. Het zou interessant zijn indien als proef een ruime evaluatie, op initiatief van Senaat of Kamer door middel van een bepaling in nieuwe wetgeving, zou worden verricht. Hierbij dient echter wel te worden aangetekend dat een beslissing tot evaluatie *ex post*, de aandacht niet mag afleiden van de nood aan een evaluatie *ex ante*(1). Zoals we eerder reeds stelden: voorkomen is beter dan genezen.

We hebben het hier steeds gehad over bepaalde types van wets-evaluatie, met name evaluaties waarbij het federale parlement op de een of andere manier werd betrokken. Andere soorten van wets-evaluatie zijn evenwel mogelijk en kunnen eveneens zeer zinvol zijn(2). Uitvoeringsorganisaties kunnen bijvoorbeeld verplicht worden om jaarlijks een rapport te maken in het kader van hun taakvervulling, hetgeen een beeld van de uitvoerings- en handhavingsproblematiek kan geven. Ook bijvoorbeeld de behandeling van klachten die bij ombudsmannen worden ingediend, kunnen zeer informatief zijn als moment van evaluatie. *In abstracto* is moeilijk te zeggen wanneer welk type van evaluatie best gebruikt wordt. Maar voor alle types moet en kan ruimte bestaan.

(1) Veerman parle en l'espèce du «paradoxe de l'évaluation législative». Sa théorie est que l'on fait beaucoup usage de l'instrument d'évaluation mais beaucoup moins des résultats obtenus. Voir Veerman, G.J., «De paradox van de wets-evaluatie», *o.c.*, 8.

(2) Winter, H.B., *Evaluatie in het wetgevingsforum*, Deventer, Kluwer, 1996, 327.

(1) Veerman spreekt in dezen overigens van de «paradox van wets-evaluatie». Zijn stelling is dat men van het evaluatieinstrument weliswaar veel gebruik maakt, maar van de resultaten heel wat minder. Zie Veerman, G.J., «De paradox van de wets-evaluatie», *o.c.*, 8.

(2) Winter, H.B., *Evaluatie in het wetgevingsforum*, Deventer, Kluwer, 1996, 327.