

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2003-2004

---

19 JANVIER 2004

---

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

(Déposée par M. Hugo Vandenberghe)

---

### DÉVELOPPEMENTS

---

1. La présente proposition de loi reprend, avec quelques adaptations, le texte du projet de loi instituant une procédure d'évaluation législative, qui a été adopté à l'unanimité au Sénat le 21 janvier 1999 (doc. Sénat, n° 1-955/5).

Ce projet a été frappé de caducité par suite de la dissolution des Chambres du 5 mai 1999. Bien que la Chambre des représentants l'ait relevé de caducité, son examen n'a pas pu être mené à terme (doc. Chambre, n° 50-0372).

La finalité de ce projet est cependant à ce point importante que l'auteur tient à le soumettre de nouveau à l'examen parlementaire sous forme d'une proposition de loi.

2. On connaît, ces dernières années, une inflation des textes législatifs et réglementaires.

Une telle situation rend illusoire l'adage « nul n'est censé ignorer la loi », qui est pourtant inhérent à toute démocratie.

La présomption de connaissance des règles de droit doit s'accompagner d'un effort permanent du législateur d'élaborer des normes cohérentes et accessibles à tous.

L'une des tâches de la section de législation du Conseil d'État, lorsqu'elle est amenée à donner des

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2003-2004

---

19 JANUARI 2004

---

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

(Ingediend door de heer Hugo Vandenberghe)

---

### TOELICHTING

---

Onderhavig voorstel herneemt, met enige aanpassingen, het wetsontwerp houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving, dat op 21 januari 1999 in de Senaat eenparig werd aangenomen (stuk Senaat, nr. 1-955/5).

Ingevolge de ontbinding van de Kamers op 5 mei 1999 verviel het ontwerp. Het werd door de Kamer van volksvertegenwoordigers van verval ontheven doch kon niet verder definitief worden behandeld (stuk Kamer, nr. 50-0372).

De doelstelling van het ontwerp is echter dermate belangwekkend dat de indiener het opnieuw als wetsvoorstel ter parlementaire bespreking wenst voor te leggen.

2. De voorbije jaren worden gekenmerkt door een inflatie van wetgevende en reglementaire teksten.

Het adagium « een ieder wordt geacht de wet te kennen », dat nochtans inherent is aan elke democratie, wordt in een dergelijke situatie denkbeeldig.

Het vermoeden van kennis van de rechtsregels moet gepaard gaan met een voortdurende inspanning van de wetgever om samenhangende en voor iedereen toegankelijke normen op te stellen.

Één van de taken van de afdeling wetgeving van de Raad van State, wanneer zij adviezen moet uitbren-

avis sur des textes législatifs ou réglementaires est précisément de veiller à la cohérence des textes et à leur conformité avec des normes qui leur sont supérieures, la loi, la Constitution ou les traités internationaux.

Elle est aussi souvent amenée à cette occasion à révéler à l'auteur du projet, l'existence de textes anciens qui n'ont jamais été expressément abrogés, bien qu'il soit hors de doute qu'ils ne soient plus appliqués.

À titre d'exemple, le Conseil d'État a relevé, à l'occasion d'un avant-projet d'arrêté royal «portant coordination de la législation relative à la comptabilité de l'État», une série de dispositions finalement abrogées par l'arrêté royal de coordination du 17 juillet 1991: l'article 3 du décret des 15-20 septembre 1792 relatif aux phares, amers, tonnes et balises; le décret (de la convention nationale) des 23-27 août 1793 qui établit un mode de comptabilité; le décret de pluviôse an III sur la comptabilité; la loi du 17 floréal an VII qui fixe les règles de comptabilité conformément au nouveau système des poids et mesures; l'article 2 du décret du 12 août 1807 relatif aux valeurs fausses et aux assignats et mandats versés à la Trésorerie par les comptables et, enfin, la loi du 9 février 1818 réglant les moyens de pouvoir aux besoins financiers du Royaume, modifiée par la loi du 30 novembre 1819.

C'est également à la suite d'observations faites par la section de législation qui considérait l'article 45 de la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées, lequel organise un régime d'autorisation de contracter mariage, comme contraire à des dispositions d'instruments internationaux de protection des droits de l'homme ayant des effets directs, que cette disposition a été abrogée par la loi du 31 juillet 1992.

La loi organique impose encore au Conseil d'État d'établir et de publier annuellement un rapport d'activité. Ce rapport a notamment pour objet de relater les principales difficultés auxquelles le Conseil d'État aurait été confronté dans le courant d'une année et en tirant certaines suggestions.

L'article 6bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État, introduit par la loi du 4 août 1996 permet, enfin, à chacune des branches des pouvoirs législatifs, fédéral, communautaires et régionaux de demander au bureau de coordination de coordonner, de codifier ou de simplifier la législation qu'ils lui désignent.

Les parquets généraux ont également, par le passé, été invité à adresser au ministre de la Justice, «à l'expiration de chaque année judiciaire, un rapport sur les affaires à l'occasion desquelles on aurait reconnu l'insuffisance ou les défauts de la législation en vigueur».

gen over wetgevende of reglementaire teksten, bestaat er net in erop toe te zien dat de teksten samenhangend zijn en in overeenstemming met de hogere normen, de wet, de Grondwet of de internationale verdragen.

Deze afdeling moet bij die gelegenheid ook vaak aan de auteur van het ontwerp het bestaan van oude teksten meedelen die nooit uitdrukkelijk werden opgeheven, maar die zonder twijfel niet meer worden toegepast.

Zo heeft de Raad van State bijvoorbeeld inzake een voorontwerp van koninklijk besluit «houdende coördinatie van de wetten op de Rijkscomptabiliteit», een reeks bepalingen vermeld die uiteindelijk opgeheven zijn bij het koninklijk coördinatiebesluit van 17 juli 1991: artikel 3 van het decreet van 15-20 september 1792 «relatif aux phares, amers, tonnes et balises»; het decreet (van de Nationale Conventie) van 23-27 augustus 1793 «qui établit un mode de comptabilité»; het decreet van 28 pluviôse jaar III «sur la comptabilité»; wet van 17 floréal jaar VII «qui fixe les règles de comptabilité conformément au nouveau système des poids et mesures»; artikel 2 van het decreet van 12 augustus 1807 «relatif aux valeurs fausses et aux assignats et mandats versés à la Trésorerie par les comptables» en tenslotte de wet van 9 februari 1818 «régulant les moyens de pouvoir aux besoins financiers du Royaume», gewijzigd bij de wet van 30 november 1819.

De afdeling wetgeving merkte bovendien op dat artikel 45 van de wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de krijgsmacht, dat een stelsel organiseerde van toelating alvorens een huwelijk te sluiten, strijdig was met verschillende, rechtstreekse toepasselijke bepalingen van internationaal recht betreffende de rechten van de mens. Derhalve werd deze bepaling opgeheven door de wet van 31 juli 1992.

De organieke wet verplicht de Raad van State tevens jaarlijks een activiteitenverslag op te stellen en te publiceren. Dit verslag heeft meer bepaald tot doel de voornaamste moeilijkheden waarmee de Raad van State geconfronteerd zou zijn in de loop van een jaar te vermelden, en er bepaalde suggesties uit te halen.

Artikel 6bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd door de wet van 4 augustus 1996, staat tenslotte elke tak van de wetgevende, federale, gemeenschaps- en gewestelijke machten toe om aan het coördinatiebureau te vragen om de wetgeving die zij aanwijzen te coördineren, te codificeren of te vereenvoudigen.

De parketten-generaal werden in het verleden tevens verzocht om aan de minister van Justitie te richten, «à l'expiration de chaque année judiciaire, un rapport sur les affaires à l'occasion desquelles on aurait reconnu l'insuffisance ou les défauts de la législation en vigueur».

En 1956, ensuite, le ministre de la Justice adressait une circulaire au procureur général près la Cour de cassation, aux procureurs généraux près les cours d'appel et à l'auditeur général près la Cour militaire invitant ces magistrats à faire rapport au ministre sur les vices et défauts de la législation au fur et à mesure de leur constatation, tout en ayant la faculté de présenter en fin d'année judiciaire une étude d'ensemble.

Le législateur lui-même a pris des initiatives visant à simplifier certaines législations.

La présente proposition 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.

Elle charge les plus hautes instances judiciaires du pays, à savoir la Cour de cassation, par l'intermédiaire de son procureur général et le collège des procureurs généraux, ainsi que le Conseil d'État d'adresser à chacune des branches du pouvoir législatif, un rapport indiquant les normes juridiques pour lesquelles des difficultés ont été rencontrées par les cours et tribunaux ainsi que par le Conseil d'État, section d'administration ou section de législation.

Afin d'éviter que la Cour de cassation n'assume, au risque de méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs, des engagements dont l'exécution est susceptible de la placer dans une situation de dépendance vis-à-vis du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif, la proposition charge le procureur général près la Cour de cassation d'adresser ce rapport au parlement et au gouvernement.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### Article 1<sup>er</sup>

Vu les missions particulières attribuées au Sénat, la présente proposition relève du régime obligatoirement bicaméral.

### Article 2

La présente proposition complète l'arsenal des moyens mis à la disposition du législateur fédéral.

Il met en œuvre une procédure d'évaluation de la législation dont le but est d'adapter de manière ordonnée des lois et règlements fédéraux contradictoires ou tombés en désuétude, ou dont l'exécution, l'interprétation ou l'application soulève des difficultés.

Par «exécution» on entend évidemment en premier lieu la tâche d'exécution du pouvoir exécutif (article 108 de la Constitution).

In 1956 richtte de minister van Justitie vervolgens een omzendbrief aan de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, aan de procureurs-generaal bij de hoven van beroep en aan de auditeur-generaal bij het Militaire Gerechtshof, waarin hij deze magistraten verzocht om, naar gelang van hun opmerkingen maar toch met de mogelijkheid om op het einde van het gerechtelijk jaar een globale studie te kunnen voorstellen, aan de minister verslag uit te brengen over de gebreken of tekortkomingen van de wetgeving.

De wetgever zelf heeft initiatieven genomen om bepaalde wetgevingen te vereenvoudigen.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe een procedure te creëren voor de systematische bijwerking van de bestaande wetten waarvan blijkt dat zij tegenstrijdig, onaangepast of in onbruik geraakt zijn.

Het draagt de hoogste gerechtelijke instellingen van het land, namelijk het Hof van Cassatie door toedoen van zijn procureur-generaal in het College van procureurs-generaal en, anderzijds, de Raad van State op om aan elke tak van de wetgevende macht een verslag te richten waarin de juridische normen worden vermeld waarmee de hoven en rechtbanken, alsook de Raad van State, afdeling administratie of afdeling wetgeving, moeilijkheden ondervonden hebben.

Om te vermijden dat het Hof van Cassatie, op gevaar af het principe van de scheiding der machten te miskennen, verplichtingen aangaat waarvan de uitvoering hem in een situatie van afhankelijkheid kan plaatsen jegens de wetgevende of uitvoerende macht, draagt het voorstel de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie op dit verslag te richten aan het parlement en aan de regering.

## ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel 1

Gelet op de bijzondere taken die worden toegewezen aan de Senaat valt dit voorstel onder het obligatoir bicameraal stelsel.

### Artikel 2

Dit voorstel vult het geheel van middelen aan die de federale wetgever ter beschikking heeft.

Het stelt een procedure voor de evaluatie van de wetgeving in werking, waarvan het doel erin bestaat op geordende wijze de wetten en federale reglementen aan te passen die tegenstrijdig of in onbruik geraakt zijn, of waarvan de uitvoering, de interpretatie of de toepassing tot moeilijkheden leidt.

Met «de uitvoering» wordt uiteraard in de eerste plaats verwezen naar de klassieke uitvoeringstaak van de uitvoerende macht (artikel 108 van de Grondwet).

Cette disposition est volontairement rédigée par des termes relativement généraux afin de permettre que tous les problèmes, ou le plus possible d'entre eux, qui peuvent résulter d'une législation puissent mener à une évaluation.

### Article 3

Le rôle du Sénat, dans ce domaine, est, comme chambre de réflexion, renforcé.

En effet, c'est le Sénat qui est chargé de l'évaluation de la législation.

Le Sénat sera chargé d'examiner les rapports déposés par le procureur général et par le Conseil d'État et de rédiger des propositions.

Le Sénat fait, chaque année, rapport sur l'état de ses travaux.

Forcément, s'il le veut, le Sénat, chargé de l'évaluation de la législation, peut, sur des questions spéciales, appeler en consultation des personnes particulièrement qualifiées ou commander des études. Il peut également appeler en consultation les administrations concernées.

Il faut, en effet, permettre que d'autres acteurs du monde juridique puissent signaler des problèmes éprouvés qui peuvent justifier une évaluation de la loi. Ceci s'applique aux administrations, aux avocats, aux notaires, aux associations de consommateurs, aux juristes d'entreprise, aux universités et même aux justiciables.

Toutefois, il n'est pas indiqué de déterminer dans la loi même quelle information le Sénat peut ou non utiliser. L'objectif n'est en effet pas de limiter — au moyen d'une énumération limitative dans la loi — le Sénat dans sa liberté (de mouvement) en la matière. Le Sénat doit pouvoir déterminer lui-même quelles sources d'information il utilise à la suite de l'évaluation. La proposition vise principalement à créer un cadre qui autorise le Parlement, par le biais des rapports visés, à posséder une information structurée en vue d'une évaluation.

Ceci n'empêche pas que le Sénat pourrait charger par exemple une commission spéciale de cette mission d'évaluation de la législation, dès lors qu'il revient au Sénat d'organiser ses travaux comme il le souhaite.

### Article 4

Le point de départ de cette nouvelle procédure tient dans deux rapports annuels qu'établissent le procureur général près la Cour de cassation et le collègue des

Deze bepaling is bewust in vrij algemene termen gesteld om toe te laten dat alle of zoveel mogelijk moeilijkheden, waartoe een wetgeving aanleiding geeft, zouden kunnen leiden tot een evaluatie.

### Artikel 3

De rol van de Senaat op dit vlak, namelijk van kamer van bezinning, wordt versterkt.

Het is inderdaad de Senaat die zal instaan voor de evaluatie van de wetgeving.

De Senaat zal belast worden met het onderzoeken van de door de procureur-generaal en de Raad van State voorgelegde verslagen, en het opmaken van voorstellen.

Elk jaar maakt de Senaat een verslag over zijn werkzaamheden.

Uiteraard kan, indien hij dat wenst, de Senaat, die belast is met de evaluatie van de wetgeving, over speciale vraagstukken bijzonder gekwalificeerde personen raadplegen of studies laten uitvoeren. Hij kan eveneens de betrokken besturen raadplegen.

Het moet immers mogelijk zijn dat andere actoren uit de juridische wereld problemen kunnen signaleren, welke zij ervaren en die een wetsevaluatie kunnen rechtvaardigen. Dit geldt voor de besturen, de advocaten, notarissen, verbruikersverenigingen, bedrijfsjuristen, de universiteiten, en ook de rechtsonderhorigen.

Het is evenwel niet aangewezen om in de wet zelf te bepalen welke informatie wel — en dus ook welke niet — door de Senaat mag worden gehanteerd. Het kan immers niet de bedoeling zijn om — door middel van een limitatieve opsomming in de wet — de Senaat in zijn (bewegings)vrijheid ter zake te gaan beperken. De Senaat moet zelf kunnen bepalen welke informatiebronnen hij aanwendt naar aanleiding van de evaluatie. Met het voorstel wordt vooral beoogd een kader te scheppen dat het Parlement in staat stelt om door middel van de bedoelde verslagen over gestructureerde informatie te beschikken met het oog op een evaluatie.

Dit alles belet geenszins dat de Senaat deze opdracht inzake wetgevingsevaluatie zou kunnen opdragen aan bijvoorbeeld een speciale commissie. Het komt immers de Senaat toe om zijn werkzaamheden te organiseren zoals hij dat wenst.

### Artikel 4

Het uitgangspunt van deze nieuwe procedure bestaat uit het opstellen van twee jaarverslagen door, enerzijds, de procureur-generaal bij het Hof van

procureurs généraux, d'une part, et le Conseil d'État, d'autre part.

En ce qui concerne le contenu du rapport, il n'est à juste titre question que des difficultés d'application et d'interprétation, et non des difficultés lors de l'exécution de lois, étant donné que les cours, les tribunaux et le Conseil d'État ne sont pas chargés de l'exécution des lois, mais sont en revanche bel et bien confrontés à l'interprétation et à l'application de celles-ci.

#### Article 5

Le gouvernement adresse également au Sénat ses observations sur ces rapports. Les administrations sont, de cette manière, associées structurellement à l'œuvre d'évaluation.

Chacune des branches du pouvoir législatif, destinataire des rapports, a la possibilité de prendre des initiatives.

Il revient aux Chambres législatives de déterminer dans leur règlement si les propositions de loi déposées dans le cadre de l'évaluation de la législation ont la même priorité ou non accordée aux projets de loi.

\*  
\* \*

### PROPOSITION DE LOI

#### Article 1<sup>er</sup>

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.

Cassatie en het College van procureurs-generaal, en anderzijds, de Raad van State.

Met betrekking tot de inhoud van het verslag is terecht slechts sprake van toepassings- en interpretatiemoeilijkheden, en niet van moeilijkheden bij de uitvoering van wetten, omdat de hoven en rechtbanken en de Raad van State niet instaan of bevoegd zijn voor de uitvoering van de wetten, maar wel geconfronteerd worden met de interpretatie en toepassing ervan.

#### Artikel 5

De regering richt haar opmerkingen op de verslagen aan de Senaat. Op die wijze zijn de besturen structureel betrokken bij het evaluatiewerk.

Elke tak van de wetgevende macht, waarvoor de verslagen bestemd zijn, kan initiatieven nemen.

Het komt aan de Wetgevende Kamers toe om in hun reglement te bepalen of aan de voorstellen van wet die worden ingediend in het kader van de evaluatie van de wetgeving al dan niet dezelfde prioriteit wordt verleend als aan de ontwerpen van wet.

Hugo VANDENBERGHE.

\*  
\* \*

### WETSVOORSTEL

#### Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

#### Art. 2

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

De Senaat is belast met de evaluatie van de wetgeving en maakt jaarlijks een verslag op van zijn werkzaamheden terzake.

## 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.

19 novembre 2003.

## Art. 4

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 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

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.

19 november 2003.

Hugo VANDENBERGHE.