



**COLLEGE
VAN
PROCUREURS-GENERAAL**

**COLLÈGE
DES
PROCUREURS GÉNÉRAUX**

Brussel, 22 oktober 2009

Bruxelles, le 22 octobre 2009

**OMZENDBRIEF NR. COL 11/2009 VAN
HET COLLEGE VAN PROCUREURS-
GENERAAL BIJ DE HOVEN VAN BEROEP**

**CIRCULAIRE N° COL 11/2009 DU
COLLÈGE DES PROCUREURS GÉNÉRAUX
PRÈS LES COURS D'APPEL**

Mijnheer de Procureur-generaal,
Mijnheer de Federale Procureur,
Mijnheer/Mevrouw de Procureur des Konings,
Mijnheer/Mevrouw de Arbeidsauditeur,

Monsieur le Procureur général,
Monsieur le Procureur fédéral,
Monsieur/Madame le Procureur du Roi,
Monsieur/Madame l'Auditeur du Travail,

Voorafgaande opmerking:

Remarque préalable :

Deze omzendbrief bevat praktische richtlijnen ter organisatie van de ex post wetsevaluatie (Hoofdstuk IV) en de ex ante wetsevaluatie (Hoofdstuk V).

La présente circulaire contient des directives pratiques permettant d'organiser le suivi législatif ex post (chapitre IV) et ex ante (chapitre V).

Gelet op het toenemend belang van de wetsevaluatie en de invulling ervan in de toekomst wordt aan alle parketmagistraten aanbevolen kennis te nemen van deze hoofdstukken en de daarin begrepen richtlijnen.

Compte tenu de l'importance croissante du suivi législatif et sa mise en pratique à l'avenir, il a été recommandé à l'ensemble des magistrats de parquet de prendre connaissance de ces chapitres et des directives y incluses.

BETREFT :

- Ex Post wetsevaluatie: de wet van 25 april 2007 tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie;
- Ex Ante wetsevaluatie: invulling van de proactieve samenwerking van het Openbaar Ministerie ten aanzien van andere staatsmachten;
- Fiche wetsevaluatie.

CONCERNE:

- Suivi législatif ex post : la loi du 25 avril 2007 instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif;
- Suivi législatif ex ante : mise en oeuvre de la coopération proactive du Ministère public vis-à-vis des autres pouvoirs de l'Etat ;
- Fiche suivi législatif.

INHOUDSTAFEL**TABLE DES MATIERES**

I. Algemene beleidsvisie van het Openbaar Ministerie inzake wetsevaluatie	3	I. Vision de politique générale du Ministère public en matière de suivi législatif
II. De ex post wetsevaluatie	5	II. Le suivi législatif ex post
1. Geschiedkundige antecedenten	5	1. Antécédents historiques
2. De wet van 25 april 2007 tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie	7	2. La loi du 25 avril 2007 instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif
2.1. Organisatie van de federale ex post wetsevaluatie	7	2.1. Organisation du suivi législatif fédéral ex post
2.1.1. Enkele elementen uit de voorbereiding van de wet en doelstelling van de wetgever	7	2.1.1. Quelques éléments de la préparation de la loi et de l'objectif du législateur
2.1.2. Bevoegdheid van het Parlementair Comité	15	2.1.2. Compétence du Comité parlementaire
2.1.3. Verslagen toe te zenden aan de wetgevende kamers	17	2.1.3. Rapports à adresser aux chambres législatives
III. Ex ante wetsevaluatie	19	III. Le suivi législatif ex ante
1. Historisch overzicht	19	1. Le suivi législatif ex ante
2. Huidige toestand	21	2. Situation actuelle
IV. Invulling van de ex post wetsevaluatie door het Openbaar Ministerie	25	VI. Mise en œuvre du suivi législatif ex post par le Ministère public
1. Verslagen toe te zenden aan de wetgevende kamers: toelichting	25	1. Rapports à adresser aux chambres législatives : commentaire
2. Organisatie	29	2. Organisation
2.1. De hoofdcoördinatoren van de expertisenetwerken	30	2.1. Les coordinateurs principaux des réseaux d'expertise
2.1.1. Nieuwe moeilijkheden	30	2.1.1. Nouvelles difficultés
2.1.2. Verificatie van het vorig rapport	31	2.1.2. Vérification du rapport précédent
2.2. Referentiemagistraten niveau parket-generaal of auditoraat-generaal	31	2.2. Magistrats de référence au niveau du parquet général ou de l'auditorat général
2.3. Magistraten van het Openbaar Ministerie in het algemeen	31	2.3. Magistrats du Ministère public en général
2.4. Raden van de procureurs des Konings en van de arbeidsauditeurs	32	2.4. Conseils des procureurs du Roi et des auditeurs du travail
2.5. Het betrekken van de magistraten van de zetel	32	2.5. L'implication des magistrats du siège

2.6.	De hoofdcoördinator van het expertisenetwerk strafrechtspleging en strafrechtelijk beleid	33	2.6.	Le coordinateur principal du réseau d'expertise procédure pénale et politique criminelle
2.7.	Samenwerking met de dienst wetgeving van de FOD Justitie	33	2.7.	Coopération avec le service législation du SPF Justice
2.8.	Samenwerking met de beleidscel van de Minister van Justitie	34	2.8.	Coopération avec la cellule stratégique du Ministre de la Justice
3.	In te vullen fiches en velden	34	3.	Fiches et champs à compléter
3.1.	Veld identificatie opsteller	34	3.1.	Champ identification du rédacteur
3.2.	Veld opschrift van betwiste federale wettekst(en)	35	3.2.	Champ titre des textes contestés des lois fédérales
3.3.	Veld nauwkeurige beschrijving van de moeilijkheden en samenvatting van het standpunt van het openbaar ministerie	35	3.3.	Champ description précise des difficultés et résumé du point de vue du ministère public
3.3.1	Moeilijkheden	35	3.3.1.	Difficultés
3.3.2.	Samenvatting standpunt van het Openbaar Ministerie	36	3.3.2.	Résumé du point de vue du Ministère public
V.	Ex ante evaluatie	36	V.	Le suivi législatif ex ante
VI.	Bijlage	40	VI.	Annexe

I. ALGEMENE BELEIDSVISIE VAN HET OPENBAAR MINISTERIE INZAKE WETSEVALUATIE

Alvorens dieper in te gaan op het onderwerp wetsevaluatie is het nuttig het standpunt van het Openbaar Ministerie dat werd opgenomen in de moderniseringsplannen in herinnering te brengen.

In het moderniseringsplan van 25 juni 2007 werd onderstreept dat het College van procureurs-generaal binnen het Openbaar Ministerie een belangrijke bevoegdheid vanwege de Wetgever heeft gekregen inzake de uitwerking van een coherent strafrechtelijk beleid, en inzake het toezicht op de werking van het Openbaar Ministerie. Daarnaast heeft het College een adviserende functie ten aanzien van de Minister van Justitie en, via deze Minister, de andere leden van de Regeringen die een rechtshandavingsbevoegdheid hebben.¹

In de krachtlijnen die aan het moderniseringsplan voorafgaan wordt gesteld dat gelet op de staatkundige eigenheid van het Openbaar Ministerie, het plan ook een visie over de samenwerking met de Staatsmachten, en in het bijzonder met de Minister van Justitie bevat, en inzonderheid een proactieve samenwerking wordt beoogd. Er werd onderstreept dat het Openbaar Ministerie een efficiëntere medewerking wenst te verlenen aan de Minister en de Wetgever door proactief op te treden naar het beleid toe. In het kader van deze proactieve beleidswerking werd onderstreept dat het Openbaar Ministerie met de beleidsinstrumenten zoals opgenomen in het samenwerkingsmodel, wenst deel te nemen aan iedere vorm van ex-ante en ex-post² wetsevaluatie zodat duurzame en coherente wetgeving op het vlak van het strafrecht en de strafrechtspleging tot stand zou komen.³

I. VISION DE POLITIQUE GÉNÉRALE DU MINISTÈRE PUBLIC EN MATIÈRE DE SUIVI LÉGISLATIF

Avant d'approfondir le sujet qui concerne le suivi législatif, il est utile de rappeler le point de vue du Ministère public qui a été repris dans les plans de modernisation.

Le plan de modernisation du 25 juin 2007 soulignait que le Collège des procureurs généraux avait reçu de la part du Législateur un important pouvoir au sein du Ministère public en ce qui concerne d'une part, l'élaboration d'une politique criminelle cohérente et d'autre part, le contrôle de l'activité du Ministère public. En outre, le Collège a une fonction consultative vis-à-vis du Ministre de la Justice et par l'intermédiaire de ce dernier, vis-à-vis des autres membres des Gouvernements qui ont des compétences en matière d'application des lois.¹

Les lignes de force qui précèdent le plan de modernisation disposent que vu le caractère politique propre du Ministère public, le plan comporte également une vision sur la coopération avec les Pouvoirs de l'Etat, plus exactement une coopération proactive et, en particulier avec le Ministre de la Justice. Il a été souligné que le Ministère public souhaite accorder au Ministre et au Législateur une participation plus étendue par une stratégie d'intervention proactive dans la. Dans le cadre de ladite coopération proactive, il a été souligné que le Ministère public désire participer avec les instruments de stratégie, tels que ceux qui figurent dans le modèle de coopération, à toute forme de suivi législatif ex-post et ex-ante² de façon à mettre en place une législation durable et cohérente dans les domaines du droit pénal et de la procédure pénale.³

¹ Artikel 143bis van het gerechtelijk wetboek.

¹ Article 143bis du code judiciaire

² Artikel 11 van de wet van 25 april 2007 tot oprichting van een parlementair comité belast met de wetsevaluatie

³ Beleidsplan van het Openbaar Ministerie van 25 juni 2007, punt 2.2; Krachtlijnen van het beleid van het Openbaar Ministerie, punt 1°.

² Article 11 de la loi du 25 avril 2007 instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif

³ Plan de politique et de gestion du Ministère public du 25 juin 2007, point 2.2 ; Lignes de force de la stratégie du Ministère public, point 1°

In de toelichting bij een wetsvoorstel inzake wetsevaluatie onderstreepte de heer Geert BOURGEOIS dat de drie staatsmachten elkaar in evenwicht houden, maar ook dienen samen te werken, en dat dit het vertrouwen in de rechtstaat enkel maar kan laten toenemen. *"De grote crisis waarin de samenleving zich bevindt en het grote wantrouwen tegenover wetgever, uitvoerende en rechterlijke macht, vereisen precies samenwerking, met respect voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bij het rechtspreken. Als de verslagen van de rechterlijke macht objectief, neutraal en afstandelijk worden opgesteld, kunnen ze maar alleen leiden tot een grotere waardering voor de magistratuur. Omgekeerd kan de verbetering van de wetgevingskwaliteit bijdragen tot het voorkomen van procedures of desgevallend het versnellen van de afwikkeling van rechtsgeschillen."*⁴

Onderhavige omzendbrief heeft niet alleen tot doel invulling te geven aan de wet van 25 april 2007 op grond van de ervaringen opgedaan bij opstelling van de rapporten wetsevaluatie van oktober 2007 en 2008, doch bovendien de invulling van wetsevaluatie in al zijn aspecten te organiseren binnen de werking van het Openbaar Ministerie.

Deze omzendbrief heeft bijgevolg niet alleen betrekking op de uitvoering van de wet van 25 april 2007, maar wil een globale benadering van zowel ex post als ex ante wetsevaluatie organiseren binnen het Openbaar Ministerie zodat de jaarlijkse rapportage een globale visie kan weergeven die eveneens belangrijk is in het kader van de uitwerking van het beleid van het Openbaar Ministerie en waaruit een zo volledig mogelijk zicht blijkt over alle lopende initiatieven die betrekking hebben op wetswijzigingen die kaderen in de algemene adviesbevoegdheid van het College van procureurs-generaal.

Zoals verder zal blijken wordt de gehele organisatie van het Openbaar Ministerie en zijn steundienst, het actueel secretariaat van het College van procureurs-generaal, betrokken bij de wetsevaluatie.

Dans son commentaire sur une proposition de loi relative au suivi législatif, Monsieur Geert BOURGEOIS insistait sur le fait que les trois pouvoirs de l'Etat doivent se contrebalancer mais qu'ils doivent également coopérer, cette coopération ne pouvant qu'accroître la confiance dans l'Etat de droit. *"La crise grave que traverse la société et la grande méfiance à l'égard du législateur, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire requièrent précisément une collaboration, dans le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire dans l'exercice de sa mission juridictionnelle. S'ils sont établis de manière objective, neutre et indépendante, les rapports du pouvoir judiciaire ne peuvent induire qu'une revalorisation de la magistrature. Inversement, l'amélioration de la qualité de la législation peut contribuer à prévenir l'intentement de procédures ou, le cas échéant, à hâter le règlement de litiges."*⁴

La présente circulaire vise non seulement la concrétisation de la loi du 25 avril 2007 sur base des expériences accumulées lors de la rédaction des rapports d'octobre 2007 et 2008 en matière de suivi législatif mais elle a également pour objectif d'organiser la mise en oeuvre du suivi législatif dans tous ses aspects au sein du fonctionnement du Ministère public.

Cette circulaire porte par conséquent non seulement sur l'exécution de la loi du 25 avril 2007 mais elle entend aussi organiser au sein du Ministère public une approche globale du suivi législatif tant ex post qu'ex ante. De cette manière, les rapports annuels peuvent refléter une vision globale qui est importante également pour l'élaboration de la stratégie du Ministère public de laquelle ressort un aperçu aussi complet que possible sur toutes les initiatives en cours relatives aux modifications de loi qui s'inscrivent dans le pouvoir consultatif général du Collège des procureurs généraux.

Tel qu'il apparaîtra plus loin, toute l'organisation du Ministère public et de son service d'appui, le secrétariat actuel du Collège des procureurs généraux, sont associés au suivi législatif.

⁴ Parl.St.; Kamer, DOC 51 0546/001; Wetsvoorstel betreffende de medewerking van het Hof van Cassatie aan de wetsevaluatie.

⁴ Pièces parl. Chambre DOC 51 0546/001; Proposition de loi relative à la coopération de la Cour de cassation dans l'évaluation législative

II. DE EX POST WETSEVALUATIE**1. Geschiedkundige antecedenten**

Het toekennen aan de magistratuur van een rol bij de herziening en verbetering van wetten is gesteund op een lange voorgeschiedenis waarnaar werd verwezen tijdens de parlementaire voorbereiding⁵: (cit)

“Reeds tijdens het Ancien Régime bepaalde artikel 208 van de ordonnance de Blois (mei 1579) dat < de rechters en officieren van de lagere rechtbanken telkenjare een bundeling maken van de slecht nageleefde beschikkingen, met vermelding van de zetels waar deze zijn uitgesproken, en die met toelichting bij de aanleidingen waaruit dergelijke fouten voortkomen aan de parlementen en procureurs-generaal verzenden>

Onder het Franse regime bracht het Hof van Cassatie (Tribunal de Cassation, opgericht in 1790) eerst verslag uit bij het Corps législatif, daarna, tijdens het consulaat, aan de regering. Artikel 1 van het besluit van 5 ventôse jaar X (24 februari 1802) bepaalde dat het Hof van Cassatie elk jaar in de loop van de maand fructidor een delegatie van twaalf leden naar de consuls stuurde en in de Raad van State, in het bijzijn van de ministers, de lijst overlegde van alle wetten, waarvan de ervaring had aangetoond dat ze gebrekkig waren of niet voldeden.

Toen het huidige Hof van Cassatie werd opgericht bij de wet van 4 augustus 1832, kwam deze verplichting niet meer in de wet voor.

Het Hof bracht nog wel verslag uit aan de wetgever met toepassing van de artikelen 23 tot 25 van de wet van 4 augustus 1832. Wanneer een tweede voorziening werd ingesteld na een eerste cassatiearrest, mocht het Hof van cassatie geen definitieve beslissing nemen. Een wetgevende interpretatie moest een einde maken aan het juridisch geschil. Ter voorbereiding van de wetgevende interpretatie, diende het Hof van Cassatie een verslag op te stellen, dat naar verluidt een soort referaat was.

II. LE SUIVI LEGISLATIF EX POST**1. Antécédents historiques**

L'attribution à la magistrature d'un rôle dans la révision et l'amélioration des lois s'appuie sur des antécédents qui ont été évoqués pendant les travaux préparatoires⁵ : (cit)

“Déjà sous l'Ancien Régime, l'article 208 de l'ordonnance de Blois (mai 1579) disposait que < chaque année, les juges et les officiers des tribunaux inférieurs devaient faire un recueil des ordonnances mal respectées, avec mention des sièges où celles-ci ont été prononcées, et qu'ils devaient les envoyer aux parlementaires et aux procureurs généraux avec un commentaire sur les motifs d'où provenaient pareilles fautes >.

Sous le régime français, la Cour de Cassation (tribunal de Cassation, fondé en 1790) a émis un premier rapport au Corps législatif puis, sous le Consulat, au gouvernement. L'article 1^{er} de l'arrêté du 5 ventos de l'année X (24 février 1802) disposait que la Cour de cassation devait envoyer chaque année dans le courant du mois fructidor une délégation composée de douze membres aux consuls et qu'elle devait présenter au Conseil d'Etat, en présence de trois ministres, la liste de toutes les lois dont l'expérience avait démontré qu'elles étaient imparfaites ou ne suffisaient pas.

Quand l'actuelle Cour de cassation fut fondée par la loi du 4 août 1832, cette obligation n'apparut plus dans la loi.

Toutefois, la Cour faisait toujours rapport au législateur, conformément aux articles 23 à 25 inclus de la loi du 4 août 1832. Si un deuxième pourvoi était formé après un premier arrêt de cassation, la Cour de cassation ne pouvait prendre aucune décision définitive. Une interprétation législative devait mettre fin au litige juridique. Afin de préparer l'interprétation législative, la Cour de Cassation devait rédiger un rapport qui, selon nos informations, était une sorte d'exposé.

⁵ Parl. St. Kamer; Wetsvoorstel betreffende medewerking van het Hof van Cassatie aan de wetsevaluatie ingediend door de heer Geert BOURGEOIS, DOC 51 0546/001.

⁵ Pièces parl. Chambre ; Proposition de loi relative à la coopération de la Cour de cassation dans l'évaluation législative par Monsieur Geert BOURGEOIS, DOC 51 0546/001.

Sinds de inwerkingtreding van de wet van 7 juli 1865 zijn de rechtbanken en de hoven verplicht, na twee opeenvolgende cassatieberoepen, de stelling van het Hof van Cassatie, uitgesproken in verenigde kamers, te volgen.

In een mercuriale (<De l'intervention de la magistrature pour la révision des lois> Revue des Revues de droit, IV (1841), p. 318) pleitte procureur-generaal A.J. Delebecques voor een dergelijke regeling en stelde hij voor om ze uit te breiden tot de volledige magistratuur, die op die manier aan de minister van Justitie kon laten weten welke wetten voor verbetering vatbaar waren.

In een omzendbrief van 28 oktober 1846 vroeg de Minister van Justitie aan de procureurs-generaal bij het Hof van Cassatie en de hoven van beroep < mij bij het verstrijken van elk gerechtelijk jaar verslag te doen van de zaken naar aanleiding waarvan de onvolkomenheid van of de leemten in de vigerende regelgeving zouden zijn onderkend. Wat de rechtbanken betreft waarbij het geding aanhangig is, kunnen de gegevens voor uw verslag u door de heren procureurs des Konings en onderzoeksrechters worden verschaft>.

In een omzendbrief van 26 juli 1956 van de minister van Justitie werd aan de procureurs-generaal gevraagd om voortaan verslag uit te brengen over de gebreken en tekortkomingen van de wetgeving naar gelang hun vaststellingen. Nochtans werd nog de mogelijkheid gelaten om op het einde van het gerechtelijk jaar een diepgaander rapport op te stellen: <Verslagen uitgebracht naar aanleiding van bijzondere gevallen zijn echter niet volledig gelijkwaardig aan verslagen over meer algemene aangelegenheden aangezien de beoordeling van de wetgeving die zijn uitgebracht naar aanleiding van een bijzonder geval soms dienen te worden bijgesteld in het licht van andere zaken. Zo aan het einde van het gerechtelijk jaar bepaalde elementen uit de tijdens dat jaar uitgebrachte verslagen u tot een coördinatie of een bijstelling nopen, staat het u steeds vrij ze in een allesomvattende studie te samen te brengen⁶>.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 juillet 1865, après deux pourvois en cassation successifs, les tribunaux et les cours sont obligés de suivre la thèse de la Cour de cassation prononcée en chambres réunies.

Dans une Mercuriale (< De l'intervention de la magistrature pour la révision des lois> Revue des Revues de droit, IV (1841), p. 318), le procureur général A.J. Delebecques préconisait l'adoption de pareille réglementation et il proposa de l'étendre à l'ensemble de la magistrature laquelle pouvait ainsi indiquer au ministre de la Justice quelles lois étaient susceptibles d'un amendement.

Dans une circulaire du 28 octobre 1846, le ministre de la Justice a demandé au procureur général près la Cour de cassation et les Cours d'appel < de bien vouloir à la fin de chaque année judiciaire faire un rapport des affaires à l'occasion desquelles apparurent les imperfections ou les lacunes de la réglementation en vigueur. En ce qui concerne les tribunaux d'instance, les informations pour la rédaction de votre rapport pourront vous être fournies par Messieurs les procureurs du Roi et les juges d'instruction>

Dans une circulaire du 26 juillet 1956 du ministre de la Justice, il a été demandé aux procureurs généraux de désormais faire rapport sur les défauts et les insuffisances de la législation au fur et à mesure de leur constatation. Cependant, la possibilité leur était encore laissée de rédiger un rapport plus détaillé à la fin de l'année judiciaire : < Les rapports émis à l'occasion de cas particuliers n'équivalent toutefois pas les rapports qui portent sur des matières plus générales étant donné que l'appréciation de la législation formulée à la suite d'un cas particulier doit parfois être adaptée à la lumière d'autres affaires. Si, à la fin de l'année judiciaire, certains éléments des rapports émis au cours de cette année vous paraissent nécessiter une coordination ou une mise au point, il vous est toujours loisible de les réunir dans une étude globale⁶>.

⁶Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRÉE; p. 31.

⁶ Pièces parl.; Sénat, séance 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE au nom de la commission pour les matières institutionnelles; p.31

Het is zeer onduidelijk in welke mate deze procedure van verslaggeving gevolgd werd.

Na de circulaire van 1846 zou slechts één verslag naar de minister van Justitie gestuurd zijn door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, het verslag van 20 oktober 1847 betreffende de wetgeving inzake de eedformule (bron: J. VELU op 20 april 1993 in de subcommissie van de commissie voor de Herziening van de Grondwet, belast met het onderzoek van voorstellen tot invoering van een periodieke wetsevaluatie).../.../.."

2. De wet van 25 april 2007 tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie

2.1. Organisatie van de federale ex-post evaluatie

2.1.1. Enkele elementen uit de voorbereiding van de wet en doelstelling van de wetgever

De indieners van het aanvankelijk wetsvoorstel tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie stelden enerzijds de onvolmaaktheid en de ongebreidelde toename van de wetgeving aan de kaak, en anderzijds het feit dat de wetgevingstechnieken die ertoe strekken de kwaliteit van de wetten te waarborgen, zoals de adviezen van de Raad van State, de hoorzittingen met deskundigen en de dubbele lezing, niet meer toereikend zijn.⁷

Wat de ongebreidelde toename van wetgeving betreft werd verwezen naar de verdubbeling van het aantal bladzijden van het Belgisch Staatsblad in tien jaar, en naar het feit dat uit een onderzoek van de Raad van State naar voren is gekomen dat er – in 2003 – nagenoeg 45.000 teksten vigeren, wat met zich meebrengt dat de burgers, de privé-ondernemingen en de verschillende administratieve diensten van het land niet meer in staat zijn om die productie van teksten te onderkennen die op hen van toepassing zijn en die ze in acht moeten nemen. Er werd onderstreept dat men vandaag zou

Il est très difficile de savoir avec précision dans quelle mesure cette procédure de rédaction de rapports a été suivie.

Après la circulaire de 1846, le procureur général près la Cour de Cassation n'aurait adressé qu'un seul rapport au ministre de la Justice, à savoir le rapport du 20 octobre 1847 relatif à la législation en matière de la formule du serment (source : J. VELU le 20 avril 1993 en sous-commission de la commission de Révision de la Constitution, chargée de l'examen des propositions visant à instaurer une procédure d'évaluation législative périodique).../.../.. "

2. La loi du 25 avril 2007 instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif

2.1. Organisation du suivi législatif fédéral ex post

2.1.1. Quelques éléments issus de la préparation de la loi et objectif du législateur

Les auteurs de la proposition de loi initiale instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif ont dénoncé d'une part, l'imperfection et l'accroissement effréné de la législation et d'autre part, le fait que les techniques législatives, qui tendent à garantir la qualité des lois, telles les avis du Conseil d'Etat, les séances d'audition avec des experts et la double lecture, ne suffisent plus.⁷

Par l'accroissement effréné de la législation, on fait référence au doublement du nombre de pages du Moniteur belge en dix ans mais également à une étude menée par le Conseil d'Etat qui a révélé qu'en 2003, pratiquement 45.000 textes étaient en vigueur. En conséquence, les citoyens, les entreprises privées et les différents services administratifs du pays ne sont plus en mesure de distinguer les textes qui s'appliquent à eux et qu'ils doivent respecter. Il a été souligné qu'aujourd'hui, on serait tenté de répliquer à l'adage selon lequel "nul n'est censé ignorer la loi" que "l'on ne sait

⁷ Parl. St. Kamer; DOC 51 0029/001; Samenvatting.

⁷ Pièces parl. Chambre; DOC 51 0029/001; Résumé

geneigd zijn om op het adagium "eenieder wordt geacht de wet te kennen" te repliceren dat "men geen ijzer met handen kan breken."⁸

Er werd ook verwezen naar de overvloed van regelgeving ten gevolge van de internationalisering en onder meer van de doorwerking van het Europees recht, naast de kwaal van de programmawetten.⁹ De Heer Hugo VANDENBERGHE onderstreepte verder hetgeen volgt: "*De democratie functioneert in een rechtsstaat, wat onder meer de eerbiediging van de beginselen van een goede wetgeving inhoudt*".¹⁰

Bij wijze van besluit werd gesteld dat de vraag naar wetsevaluatie op het voorplan is gekomen omdat het besef is gegroeid dat de politieke wereld te veel wetten en te veel slechte wetten uitvaardigt. De zin voor reflectie ontbreekt.¹¹

Het regeerakkoord van juli 2003 werd in herinnering gebracht waar werd gesteld "*Het overaanbod van wetten en reglementen tast de rechtszekerheid en het rechtsgevoel van de burger aan. Een teveel aan wettelijke en reglementaire bepalingen fnuikt de creativiteit van burgers en ondernemingen en hun zin voor*

plus à quel saint se vouer."⁸

Il a également été fait référence à la profusion de règlements à la suite de l'internationalisation et notamment à l'effet du droit européen, outre le mal des lois-programmes⁹. Monsieur Hugo VANDENBERGHE a insisté sur ceci : "*La démocratie fonctionne dans un Etat de droit, ce qui implique notamment le respect des règles d'une bonne législation*".¹⁰

En guise de conclusion, il a été posé que la demande d'un suivi législatif a découlé de la prise de conscience du fait que le monde politique édicte trop de lois et trop de mauvaises lois. Le sens de la réflexion fait défaut.¹¹

L'accord gouvernemental de juillet 2003 a été rappelé. Il dispose que "*L'excès d'offres de lois et de règlements porte atteinte à la sécurité juridique et au sentiment de justice du citoyen. Un excès de dispositions légales et réglementaires mine la créativité des citoyens et des entreprises et leur sens de l'initiative*."

⁸ Parl. St.; Kamer, DOC 51 0029/001; Toelichting; Parl. St.; Kamer; DOC 51 0029/009; Verslag namens de werkgroep van de Commissie voor de Herziening van de Grondwet belast met het onderzoek van voorstellen betreffende wetsevaluatie uitgebracht door de heer Alfons BORGINON, p. 17.

⁸ Pièces parl.; Chambre, DOC 51 0029/009 ; Commentaire ; Pièces parl.; Chambre, DOC 51 0029/009; Rapport au nom du groupe de travail de la Commission pour la révision de la Constitution en charge de l'examen de propositions relatives au suivi législatif, fait par Monsieur Alfons BORGINON; p.17

⁹ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉREÉ; p. 6. Bij de toelichting bij het wetsvoorstel 3-464/1 onderstreepte de heer Hugo VANDENBERGHE dat deze toestand ertoe geleid heeft dat juristen uit de oppositie een beroep tot vernietiging moeten instellen bij het Grondwettelijk Hof om hun bezwaren te doen gelden. Het feit dat dit Hof hem keer op keer in zijn bezwaren heeft gevolgd had tot gevolg dat sommigen gewag maakten van een "*gouvernement des juges*".

¹⁰ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉREÉ; p. 6. Deze spreker stelde verder dat democratie meer is dan algemene verkiezingen winnen en vervolgens naar eigen goeddunken een wetgevend programma uitvoeren.

⁹ Pièces parl.; Sénat, séance 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE au nom de la commission pour les matières institutionnelles; p.6. Dans son commentaire sur la proposition de loi 3-464/1, Monsieur Hugo VANDENBERGHE a souligné que cette situation a débouché sur le fait que des juristes de l'opposition doivent interjeter un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle pour faire valoir leurs objections. Le fait que ladite Cour l'ait suivi dans ses objections eut pour effet que certains parlaient de « *gouvernement des juges* ».

¹⁰ Pièces parl.; Sénat, séance 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE au nom de la commission pour les matières institutionnelles; p.6. Cet orateur a dit ensuite que la démocratie, c'était plus que remporter des élections et exécuter ensuite un programme à sa guise.

¹¹ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉREÉ; p. 10.

¹¹ Pièces parl.; Sénat, séance 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE au nom de la commission pour les matières institutionnelles; p.10

*initiatief(...)*¹². Het regeerakkoord voorzag dat *"in het parlement een vorm van wetsevaluatie zal worden ingevoerd waarbij de in voege zijnde wetten zullen geëvalueerd worden; effectiviteit, proportionaliteit, transparantie en coherentie zullen bij deze beoordeling de uitgangspunten zijn."*¹³

De heer Hugo VANDENBERGHE onderstreepte ook de impact van slechte wetgeving op de gerechtelijke achterstand. Hij verwees hierbij naar de in het *Rechtskundig Weekblad* verschenen studie van J.D.M. Leliard¹⁴, waarin de gebrekkige legistische kwaliteit wordt gehekeld van de wijzigingen die de laatste vijf jaar aan het Gerechtelijk Wetboek en het Wetboek van strafvordering zijn aangebracht. De spreker onderstreepte dat dit voortvloeit uit het gebrek aan zowel politieke belangstelling voor de juiste formulering, als bereidheid om teksten te amenderen wanneer men vergissingen vaststelt. Uit voormelde studie bleek tevens dat de achteruitgang in de kwaliteit van de wetgeving mee de oorzaak is van de toename in de procesvoering en de overbelasting van de hoven en rechtbanken, en hierbij werd verwezen naar het fenomeen van de reparatiewetten.¹⁵

Dezelfde spreker betreurde dat de regering zich meester maakt van de wetgevende macht als een media-event. Hij stelde verder onder meer: *"Het lanceren van een wet is geen wetgevende taak, het is geen onderzoek van de kwaliteit van de wet, het is de gelegenheid om een persconferentie te houden om te verklaren dat er een revolutie gaande is. De juridische kloof in de samenleving vormt één van de redenen van het groter wordende gebrek aan vertrouwen in de politiek en juridische instellingen. Het recht wordt veel te complex en te onoverzichtelijk. De gebruikte terminologie is onhelder en garandeert*

*(...)*¹² ». L'accord gouvernemental prévoyait *« l'instauration d'une forme de suivi législatif au parlement lors duquel les lois en vigueur seront évaluées ; l'effectivité, la proportionnalité, la transparence et la cohérence seront les points de départ de cette appréciation.*¹³ »

Monsieur Hugo VANDENBERGHE a également souligné l'impact d'une mauvaise législation sur l'arriéré judiciaire. A ce titre, il a fait référence à l'étude de J.D.M. Leliard¹⁴, parue dans le *Rechtskundig Weekblad*. Cette étude critique vivement la qualité légistique déficiente des modifications qui ont été apportées au Code judiciaire et au Code d'instruction criminelle au cours des cinq dernières années. L'orateur a souligné que cette situation résulte à la fois de l'absence d'intérêt politique pour la formulation exacte et de la non-disposition à amender les textes quand des erreurs sont constatées. De l'étude précitée, il s'est en outre avéré que la détérioration de la qualité de la législation est également à l'origine de l'accroissement des procédures et de la surcharge des cours et des tribunaux et à ce titre, il a été fait référence au phénomène des lois de réparation.¹⁵

Le même orateur a déploré que le gouvernement s'empare du pouvoir législatif comme d'un événement médiatique. Il dit notamment : *« Le lancement d'une loi n'est pas une tâche législative, ce n'est pas un examen de la qualité de la loi, c'est l'occasion de tenir une conférence de presse pour expliquer qu'une révolution est en cours. Le fossé juridique dans la société constitue l'une des raisons du manque grandissant de confiance dans les institutions politiques et juridiques. Le droit devient beaucoup trop complexe et trop opaque. La terminologie utilisée est floue et ne garantit pas*

¹² Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRÉE; p. 4.

¹³ Regeringsverklaring en regeerakkoord, "Zuurstof voor het land. Een creatief en solidair België", juli 2003.

¹² Pièces parl.; Sénat, séance 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE au nom de la commission pour les matières institutionnelles; p.4

¹³ Déclaration gouvernementale et accord gouvernemental "De l'oxygène pour le pays. Une Belgique créative et solidaire", juillet 2003.

¹⁴ J.D.M. LELIARD, "Enkele opmerkingen over de redactionele kwaliteit van onze wetten" *Rechtskundig Weekblad*; 6 mei 2006, nr. 36.

¹⁵ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRÉE; p. 123; p. 125.

¹⁴ J.D.M. Leliard "Quelques remarques sur la qualité rédactionnelle de nos lois", *Rechtskundig Weekblad*, 6 mai 2006, n° 36

¹⁵ Pièces parl.; Sénat, séance 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE au nom de la commission pour les matières institutionnelles; p.123 ; p.125.

geen duidelijk afgelijnd toepassingsgebied van de wetten. De verschillende wetten kenmerken zich door een gebrek aan onderlinge samenhang.¹⁶”

De rechtszekerheid is volgens de heer Hugo VANDENBERGHE de assepoester van deze tijd, en is het doel van het wetsontwerp. Hij stelde: *“Het recht heeft juist als doel, ook wanneer in het verloop van het leven alles onzeker is en de toekomst altijd open is, een stabiliteitskader te scheppen dat tegemoet komt aan die onzekerheid. Dat is de essentiële bijdrage van de cultuur in een beschaving. De rechtscultuur in een beschaving heeft tot doel een vorm van rechtszekerheid in het leven te roepen omdat enkel rechtszekerheid een waarborg biedt tegen het arbitraire optreden, in de eerste plaats van de overheid, in de tweede plaats van burgers of organisaties tegen andere burgers of organisaties. In de mate dat men de publieke opinie eenzijdig naar het onmiddellijk profijt richt, is het duidelijk dat het begrip “algemeen belang”, dat noodzakelijk is voor de maatschappelijke draagkracht van de rechtsnorm, geërodeerd wordt.¹⁷”*

In een andere tussenkomst verwees de heer Hugo VANDENBERGHE naar een artikel onder de titel *“Europa entmachtet uns und unsere Vertreter”* van de hand van de vroegere Bondsprezident en gewezen lid van het *Bundesverfassungsgericht* Roman HERZOG samen met Lüder GERKEN in *Die Welt am Sonntag*, waarin deze verklaarde dat de idee zelf van de scheiding der machten aan het verdwijnen is. Hij stelde: *“De wetgevende macht komt namelijk volledig in handen van de uitvoerende macht, onder meer ten gevolge van het ingewikkelde machtsspel op Europees vlak, waar de Ministers met elkaar compromissen sluiten door verschillende wetgevingsinitiatieven aan elkaar te klinken. Een lidstaat die voorstander is van een bepaalde richtlijn, zal een akkoord sluiten met een andere lidstaat die voor een andere aangelegenheid een verordening wenst. Wat het vanuit democratisch oogpunt nog zorgwekkender maakt, is dat de*

un domaine d'application des lois clairement délimité. Les différentes lois se caractérisent par l'absence de cohésion mutuelle.¹⁶”

Selon Monsieur Hugo VANDENBERGHE, la sécurité juridique est le souffre-douleur du temps présent et il est l'objet du projet de loi. Il affirme ceci : *“Le droit a seulement pour but de créer un cadre de stabilité pour répondre à cette insécurité juridique, même si tout est incertain dans le déroulement de l'existence et même si tout est toujours possible dans le futur. Telle est la contribution essentielle de la culture dans une civilisation. La culture juridique dans une civilisation a pour objectif de susciter une forme de sécurité juridique parce que seule la sécurité juridique offre une garantie contre l'intervention arbitraire, en premier lieu du gouvernement et en second lieu des citoyens ou des organisations contre d'autres citoyens ou organisations. Dans la mesure où l'on oriente l'opinion publique unilatéralement vers le profit immédiat, il est clair que la notion « d'intérêt général », qui est nécessaire à la portance sociale de la norme juridique, s'érode.¹⁷”*

Dans une autre intervention, Monsieur Hugo VANDENBERGHE a fait référence à un article intitulé *« Europa entmachtet uns und unsere Vertreter »*, rédigé par Roman HERZOG, l'ancien président de la République fédérale et ancien membre du *Bundesverfassungsgericht*, et par Lüder GERKEN dans *Die Welt am Sonntag*. Il y déclarait que l'idée même de la séparation des pouvoirs est en train de disparaître. Il a dit ceci: *“Le pouvoir législatif revient entièrement aux mains du pouvoir exécutif, à la suite notamment du jeu de pouvoir complexe au niveau européen où les Ministres signent des compromis entre eux en trinquant à diverses initiatives législatives. Un Etat membre, qui est partisan d'une directive donnée, conclura un accord avec un autre Etat membre qui désire un règlement pour une autre matière. Les Parlements nationaux ne peuvent plus rien changer à ces textes, ce qui est encore plus préoccupant d'un point de vue démocratique.¹⁸”*

¹⁶ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRÉE; p. 129-130.

¹⁶ Pièces parl.; Sénat, séance 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE au nom de la commission pour les matières institutionnelles; p.129-130

¹⁷ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRÉE; p. 142.

¹⁷ Pièces parl.; Sénat, séance 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE au nom de la commission pour les matières institutionnelles; p.142

*nationale parlementen niets meer aan die teksten kunnen veranderen.*¹⁸”

Wat de Belgische wetsevaluatietendens betreft werd professor Françoise Leurquin-deVisscher geciteerd die twee belangrijke tekortkomingen onderstreepte:

“La pratique montre en effet que le langage parlementaire utilise généralement le terme “évaluation” dans son sens large et l’assimile donc à celui d’appréciation. La dimension originale de la notion, c’est à dire l’utilisation de méthodes scientifiques pour mesurer les effets les plus significatifs des choix exercés par le législateur s’en trouve donc gommée. Et l’évaluation, si elle tient une place appréciable parmi les préoccupations des parlementaires d’aujourd’hui, continue à se baser le plus souvent sur des impressions vagues ou des intuitions définitives plutôt que sur une démarche méthodique étayée par des faits objectifs et des raisonnements reproductibles....
« La seconde déficience qui affecte la pratique évaluative actuelle est son incohérence. Ce manque d’unité, corollaire du caractère spontané du phénomène se marque d’abord dans la sélection des règles qui font l’objet d’une attention particulière quant à l’analyse de leurs effets. Loin d’être le fruit d’une véritable politique, elle apparaît plutôt comme la conséquence de décisions empiriques décidées au coup par coup en fonction du contexte du secteur(...) Cette disparité s’exprime également dans le nombre important d’organes qui, à un titre ou à un autre, sont chargés de procéder à des études évaluatives. ... ”

De auteurs van het wetsvoorstel concludeerden dat de disfuncties die uit die gebreken voortvloeien niet op zich hebben laten wachten. De wetten die vandaag de dag meermaals in de loop van hetzelfde jaar moeten worden herijkt, zijn ontelbaar. Zij stelden dat ook en vooral dat ertoe bijdraagt degenen die buiten het Natieplein de nieuwe maatregelen moeten toepassen of interpreteren of degenen voor wie ze gewoon gelden, in de war te brengen.¹⁹

En ce qui concerne la tendance du suivi législatif belge, le professeur Françoise Leurquin-de Visscher a été citée. Elle a insisté sur deux déficiences importantes:

“La pratique montre en effet que le langage parlementaire utilise généralement le terme ‘évaluation’ dans son sens large et l’assimile donc à celui d’appréciation. La dimension originale de la notion, c’est-à-dire l’utilisation de méthodes scientifiques pour mesurer les effets les plus significatifs des choix exercés par le législateur s’en trouve donc gommée. Et l’évaluation, si elle tient une place appréciable parmi les préoccupations des parlementaires d’aujourd’hui, continue à se baser le plus souvent sur des impressions vagues ou des intuitions définitives plutôt que sur une démarche méthodique étayée par des faits objectifs et des raisonnements reproductibles...
« La seconde déficience qui affecte la pratique évaluative actuelle est son incohérence. Ce manque d’unité, corollaire du caractère spontané du phénomène, se marque d’abord dans la sélection des règles qui font l’objet d’une attention particulière quant à l’analyse de leurs effets. Loin d’être le fruit d’une véritable politique, elle apparaît plutôt comme la conséquence de décisions empiriques décidées au coup par coup en fonction du contexte du secteur (...) Cette disparité s’exprime également dans le nombre important d’organes qui, à un titre ou à un autre, sont chargés de procéder à des études évaluatives...”

Les auteurs de la proposition de loi conclurent que les dysfonctionnements résultant de ces déficiences ne se sont pas fait attendre. Les lois, qui au jour d’aujourd’hui doivent être évaluées plus d’une fois dans le courant de la même année, sont innombrables. Ils dirent aussi et surtout que cela contribue à dérouter ceux qui en dehors de la Nation, doivent appliquer ou interpréter les nouvelles mesures ou bien ceux pour lesquels ces nouvelles mesures doivent

¹⁸ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉREÉ; p. 120; er verwezen naar de echo van dit artikel in De Standaard van 22 januari 2007, onder de titel “*Het einde van de parlementaire democratie*”.

¹⁸ Pièces parl.; Sénat, séance 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPÉREÉ au nom de la commission pour les matières institutionnelles; p.120 ; référence à l’écho de cet article dans De Standaard du 22 janvier 2007, intitulé « La fin de la démocratie parlementaire »

¹⁹ Parl. St.; Kamer, DOC 51 0029//001; Toelichting.

prévaloir¹⁹.

Bij de opmaak van het wetsvoorstel tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie werd verwezen naar verschillende initiatieven in Europese buurlanden, en onder meer naar Frankrijk waar ex post, nadat de wetgeving tot stand is gekomen, het *Office parlementaire d'évaluation de la législation* belast is met de evaluatie van de geldende wetten. Die dienst moet inlichtingen verzamelen en onderzoeken verrichten om te beoordelen of de wetgeving aangepast is aan de situaties waarvoor ze geldt, en heeft tevens tot de taak de wetgeving te vereenvoudigen.²⁰ Spijtig genoeg blijkt het *Office parlementaire d'évaluation de la législation*, dat paritair samengesteld is uit leden van de Assemblée nationale en de Senaat, sinds zijn oprichting in 1996 slechts twee verslagen te hebben gepubliceerd. Tijdens de parlementaire voorbereiding werd gesteld dat dit niet hoeft te verwonderen. Parlementsleden moeten een evenwicht zoeken tussen politieke beschouwingen en hun technische deskundigheid. Hierbij werd gesteld dat men niet moet vaststellen dat in de politieke arena expertise niet langer wordt gewaardeerd omdat ze geen factor is waarmee stemmen kunnen gewonnen worden.²¹

Bij wetsevaluatie wordt uiteraard stilgestaan bij wetgevingstechnische aspecten, maar ook en vooral bij de juridische, economische, sociale en financiële implicaties van de wetten.²²

Het Parlementair Comité zou worden bijgestaan door ambtenaren van het parlement en deskundigen, net zoals dit gebeurt in verscheidene Europese landen, en gebruik maken van wetenschappelijke technieken in het kader van uiterst nauwkeurige onderzoeken, zoals sociologische enquêtes, het opstellen van modellen, haalbaarheidsonderzoeken, doorlichtingen of deskundigenonderzoeken.²³

Lors de l'établissement de la proposition de loi instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif, il a été fait référence à des initiatives diverses prises dans des pays voisins européens, et notamment en France, où l'*Office parlementaire d'évaluation de la législation* est chargé *ex post* de l'évaluation des lois en vigueur, après concrétisation de la législation. Ce service doit rassembler des renseignements et réaliser des études pour apprécier si la législation est adaptée aux situations auxquelles elle s'applique et il a en outre pour fonction de simplifier la législation²⁰. Malheureusement, il s'avère que l'*Office parlementaire d'évaluation de la législation*, composé de façon paritaire de membres de l'Assemblée nationale, n'a publié que deux rapports depuis sa création en 1996. Pendant les travaux préparatoires, il a été dit que cela ne doit pas surprendre. Les Parlementaires doivent chercher un équilibre entre leurs considérations politiques et leur expertise technique. A ce propos, il a été dit qu'il y a lieu de constater à regret que l'expertise n'est plus appréciée dans l'arène politique parce qu'elle n'est pas un facteur avec lequel on peut gagner des voix.²¹

Pour le suivi législatif, on s'est bien sûr arrêté aux aspects techniques de la législation mais également et surtout aux implications juridiques, économiques, sociales et financières des lois.²²

Le Comité parlementaire serait assisté par des agents du Parlement et par des experts, tel que cela se passe dans divers pays européens, et il aurait recours aux techniques scientifiques pour des analyses extrêmement précises telles des enquêtes sociologiques, la rédaction de modèles, des études de faisabilité, des recherches ou des expertises²³.

¹⁹ Pièces parl.; Chambre, DOC 51 0029/001 ; Commentaire

²⁰ Parl. St.; Kamer, DOC 51 0029//001; Toelichting, p. 6.

²¹ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉREÉ; p. 43-44.

²⁰ Pièces parl.; Chambre, DOC 51 0029/001 ; Commentaire, p 6.

²¹ Pièces parl.; Sénat, séance 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007, fait par Monsieur DELPEREE au nom de la commission pour les matières institutionnelles; p.43-44.

²² Parl. St.; Kamer, DOC 51 0029//001; Toelichting, p. 12.

²² Pièces parl.; Chambre, DOC 51 0029/001 ; Commentaire p.12

²³ Parl. St. Kamer; DOC 51 0029//001; Samenvatting.

Belangrijk uitgangspunt was dat het Parlementair Comité naast de mogelijkheid om bij verzoekschrift door federale administratieve diensten en zelfs door particulieren gevat te worden, kennis zou verkrijgen van de onvolmaaktheden van de wetgeving via de inoverwegingneming van de rechtspraak van het Grondwettelijke Hof en via de verslagen van onder meer de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het College van procureurs-generaal.²⁴

Er werd onderstreept dat het Grondwettelijk Hof zeer geregeld scheeftrekkingen in de wetgeving aanklaagt en dat in de bijzondere wet op het Arbitragehof bijzonder weinig belang wordt gehecht aan de communicatie tussen de steller en de beoordelaar van de wetteksten.

Bij de vergelijking met andere Europese landen werd onderstreept dat in Nederland wetsevaluatie op een ad-hoc basis gebeurt. In de Nederlandse dogmatiek wordt, onder impuls van prof.dr. Heinrich WINTER (Rijksuniversiteit Groningen), onder wetsevaluatie verstaan, "*het doelgericht en systematisch verzamelen en analyseren van gegevens over de werking van de wettelijke regeling in de praktijk en de beoordeling daarvan in het licht van de bedoelingen van de wetgever*".²⁵

In Nederland zijn de afgelopen jaren enkele grootscheepse wetgevingsprojecten opgestart zoals de *algemene Wet Bestuursrecht en de Herziening van de Rechterlijke Organisatie*. Er is daarbij voor een gefaseerde aanpak gekozen, waarbij in elke fase wetgeving wordt goedgekeurd en onmiddellijk wordt nagegaan wat de effecten daarvan zijn. Op die manier kan de tweede fase in het wetgevingsproces daarop worden afgestemd. Volgens professor VOERMANS die bij deze twee projecten betrokken is geweest, heeft die werkwijze prima resultaten opgeleverd. Daartegenover staat dat deze aanpak nervositeit wekt bij de uitvoeringsorganisaties en het publiek, die zich over wetgevingsinstabiliteit beklagen. Door een te vroege evaluatie bestaat het gevaar dat

Il est important de souligner que, outre la possibilité d'être saisi par requête par les services fédéraux administratifs ou même par des particuliers, le Comité parlementaire serait informé des imperfections de la législation par la prise en considération de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et par le biais des rapports notamment du procureur général près la Cour de Cassation et du Collège des procureurs généraux.²⁴

Il a été souligné que la Cour constitutionnelle se plaint très régulièrement d'imperfections dans la législation et du fait que dans la loi spéciale sur la Cour d'Arbitrage, si peu d'importance est accordée à la communication entre le rédacteur et l'évaluateur des textes de loi.

En comparant avec d'autres pays européens, il a été souligné qu'aux Pays-Bas, le suivi législatif se fait sur une base ad-hoc. Dans la dogmatique néerlandaise, sous l'impulsion du prof. Dr. Heinrich WINTER (Université d'Etat de Groningen), par suivi législatif, on entend : "*La collecte et l'analyse ciblées et systématiques d'informations sur le fonctionnement du règlement légal dans la pratique et leur appréciation à la lumière des intentions du législateur*".²⁵

Aux Pays-Bas, aux cours des dernières années, quelques projets législatifs de grande envergure ont été mis en œuvre tels que le projet intitulé *Algemene Wet Bestuursrecht en de Herziening van de Rechterlijke Organisatie*. Il fut opté pour une approche par phases lors de laquelle la législation est approuvée à chaque phase et où les effets de celle-ci sont immédiatement vérifiés. De cette manière, on peut ainsi faire correspondre la deuxième phase de la procédure législative. Selon le professeur VOERMANS, qui a été associé à ces deux projets, cette méthode a livré d'excellents résultats. En revanche, cette approche suscite la nervosité auprès des organes d'exécution et du public qui se plaignent d'une instabilité législative. Une évaluation trop précoce peut

²³ Pièces parl.; Chambre, DOC 51 0029/001 ; Résumé

²⁴ Parl. St. Kamer; DOC 51 0029//001; Samenvatting.

²⁴ Pièces parl.; Chambre, DOC 51 0029/001 ; Résumé

²⁵ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRÉE; p. 48.

²⁵ Pièces parl.; Sénat, séance 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007, fait par Monsieur DELPERÉE au nom de la commission pour les matières institutionnelles; p.48

wetgeving voortdurend wordt gewijzigd en bijgestuurd.²⁶

Op Europees vlak werd op het gebrek aan toezicht op en evaluatie van Europese wetgeving gewezen in het *Witboek Europees Bestuur* (COM/2001/428). De nieuwe officiële beleidslijn was dat moest gestreefd worden naar een vereenvoudiging en kwaliteitsverbetering van de wetgeving. Dat houdt een feedbackcultuur in met een meer gestructureerde evaluatie van de wetgeving en betere handhaving. De Commissie heeft in 2002 het "Actieplan vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving" aangenomen (COM/2002/278), waarin onder meer wordt bepaald dat naar een goede ex ante evaluatie moet worden gestreefd (*regulatory impact assessment*), maar ook naar een efficiënte ex post evaluatie. In het verlengde daarvan werd in juni 2003 een interinstitutioneel akkoord "*Better lawmaking*" gesloten (2003/C 321/01), waarin werd aangedrongen op een vroege ex ante evaluatie van wetsvoorstellen van de Commissie.²⁷

Dr. Koen VAN AEKEN (Universiteit Antwerpen – Centrum voor Rechtssociologie) verwees tijdens de hoorzitting naar de Nederlandse situatie, waar de stimulering en de coördinatie van het evaluatieonderzoek werd ondergebracht bij een centrale organisatorische eenheid binnen elk ministerie, om zo de onafhankelijkheid te waarborgen van beleidsmakers en -uitvoerders.²⁸

In België streeft de oprichting van het Parlementair Comité een dubbele doelstelling na: toezien op de wetgevingstechnische nauwkeurigheid van het regelgevend proces en zich ervan vergewissen dat de in België vigerende wetten efficiënt invulling geven aan de doelstellingen die aan die wetten, bij de uitwerking ervan, werden toegewezen. Daarbij is het zaak overlappingsen, incoherenties,

faire naître le risque que la législation soit modifiée et adaptée en permanence.²⁶

Au niveau européen, le « *Witboek Europees Bestuur* » (COM/2001/428) a attiré l'attention sur l'absence d'un contrôle et d'une évaluation de la législation européenne. Selon la nouvelle ligne stratégique officielle, il fallait tendre vers une simplification et une amélioration de la qualité de la législation. Cela implique une culture du feedback avec une évaluation plus structurée de la législation et une maintenance plus efficace. En 2002, la Commission a adopté le "Plan d'action simplification et amélioration de la réglementation" (COM/2002/278) prévoyant notamment qu'il faut tendre vers une bonne évaluation *ex ante* (*regulatory impact assessment*) mais également vers une évaluation *ex post* efficace. Dans le prolongement de ceci, un accord inter-institutionnel appelé "*Better lawmaking*" a été conclu en juin 2003 (2003/C 321/01) où l'on insistait sur une évaluation ex ante précoce des propositions de loi de la Commission.²⁷

Pendant la séance d'audition, le Dr. Koen VAN AEKEN (Université d'Anvers – Centrum voor Rechtsociologie) a évoqué la situation aux Pays-Bas où la stimulation et la coordination de l'évaluation ont été groupées dans une unité organisationnelle centrale au sein de chaque ministère pour ainsi garantir l'indépendance des décideurs et des exécutants²⁸.

En Belgique, la création du Comité parlementaire tend vers un double objectif: contrôler la justesse technico-législative du processus réglementaire et s'assurer que les lois en vigueur en Belgique mettent en oeuvre efficacement les objectifs qui ont été attribués à ces lois lors de leur élaboration. En outre, il s'agit d'éliminer dans la législation les chevauchements, les incohérences, les

²⁶ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉREÉ; p. 50.

²⁶ Pièces parl.; Sénat, séance 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007, fait par Monsieur DELPEREE au nom de la commission pour les matières institutionnelles; p.50.

²⁷ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉREÉ; p. 52.

²⁷ Pièces parl.; Sénat, séance 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007, fait par Monsieur DELPEREE au nom de la commission pour les matières institutionnelles; p.52

²⁸ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉREÉ; p. 89-90.

²⁸ Pièces parl.; Sénat, séance 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007, fait par Monsieur DELPEREE au nom de la commission pour les matières institutionnelles; p.89-90

tegenstrijdigheden of verouderde teksten in de wetgeving weg te werken, maar ligt het tevens in de bedoeling de verzameling wetten inhoudelijk te bekijken in een poging om na te gaan of ze werkelijk die meerwaarde toevoegt die men ervan verwacht.²⁹

2.1.2. Bevoegdheid van het Parlementair Comité

De wet van 25 april 2007 heeft binnen de federale Wetgevende Kamers een Parlementair Comité opgericht belast met de wetsevaluatie. Dit Comité bestaat elf volksvertegenwoordigers en elf senatoren.

Dit Comité neemt kennis van de eraan gerichte verzoekschriften die melding maken van:³⁰

1° de moeilijkheden die rijzen bij de toepassing van de sinds ten minste drie jaar van kracht zijnde wetten en die verband houden met de ingewikkeldheid van de teksten, met de leemten daarin, met het gebrek aan samenhang of met fouten, met het gebrek aan precisering ervan en de daaruit voortvloeiende meerduidige interpretatie, dan wel met hun verouderd of tegenstrijdig karakter;

2° de onaangepastheid van de sinds ten minste drie jaar van kracht zijnde wetten aan de situaties die ze regelen.

Verzoekschriften kunnen worden ingediend door:³¹

1° elke administratieve dienst die ermee belast is de wet toe te passen of elke openbare overheid die ermee belast is toe te zien op de toepassing van de wet;

2° elke natuurlijke persoon en elke publiek- of privaatrechtelijke rechtspersoon;

3° de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de senatoren.

contradictions ou les textes désuets mais l'objectif consiste également à examiner les lois sur le plan du contenu dans une tentative de vérifier si elles ajoutent réellement la plus-value escomptée²⁹.

2.1.2. Compétence du Comité parlementaire

La loi du 25 avril 2007 a instauré au sein des Chambres législatives fédérales un Comité parlementaire chargé du suivi législatif. Ce Comité se compose de onze députés et de onze sénateurs.

Le Comité connaît des requêtes qui lui sont adressées dénonçant³⁰:

1° des difficultés d'application des lois en vigueur depuis au moins trois ans liées à la complexité des textes, à leurs lacunes, à leurs incohérences ou erreurs, à leur manque de précision et à l'interprétation multiple qui en découle ou à leur caractère désuet ou contradictoire;

2° l'inadéquation des lois en vigueur depuis au moins trois ans aux situations qu'elles régissent.

Les requêtes peuvent être introduites par³¹:

1° tout service administratif chargé d'appliquer la loi ou toute autorité publique chargée de contrôler l'application de la loi;

2° toute personne physique et toute personne morale de droit public ou de droit privé;

3° les membres de la Chambre des représentants et les sénateurs.

²⁹ Parl.St.; Kamer; DOC 51 0029/009; Verslag namens de werkgroep van de Commissie voor de Herziening van de Grondwet belast met het onderzoek van voorstellen betreffende wetsevaluatie uitgebracht door de heer Alfons BORGINON, p. 6.

²⁹ Pièces parl.; Chambre, DOC 51 0029/009 ; Rapport au nom du groupe de travail de la Commission pour la révision de la Constitution en charge de l'examen de propositions relatives au suivi législatif, fait par Monsieur Alfons BORGINON; p.6

³⁰ Wet van 25 april 2007, Afdeling II "Bevoegdheden"; Onderafdeling I "Verzoekschriften en de behandeling ervan"; art. 3.

³⁰ Loi du 25 avril 2007, Section II "Des Compétences" ; Sous-section 1^{ère} Des requêtes et de leur traitement » ; art. 3

³¹ Wet van 25 april 2007, Afdeling II "Bevoegdheden"; Onderafdeling I "Verzoekschriften en de behandeling ervan"; art. 4.

De wetgever heeft inzake wetsevaluatie echter een belangrijke rol toegekend aan het Openbaar Ministerie en een regeling uitgewerkt waarbij jaarlijks wordt gerapporteerd aan de Wetgevende Kamers. Op dat aspect wordt verder dieper ingegaan.

De actieradius van het Parlementair Comité wordt beschreven in de artikelen 8 en volgende van de wet van 25 april 2007. Samenvattend kan gesteld worden dat dit Comité of zijn rapporteur verslagen opstelt die worden overgemaakt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, aan de Senaat en aan de terzake bevoegde minister.

Die verslagen hebben betrekking op:

- De verzoekschriften die aan het Comité werden gericht (art. 8);
- De door het Arbitragehof in het geding gebrachte wetgeving die geheel of gedeeltelijk moet worden gewijzigd (art. 9: Eenmaal per maand neemt het Comité de arresten van het Arbitragehof in overweging die een invloed hebben op de doeltreffende werking van het rechtsbestel);
- De rapporten opgesteld door derden-instanties. De rapporten die door de procureur-generaal van het Hof van Cassatie en het College van procureurs-generaal worden opgesteld overeenkomstig art. 11 van bovenvermelde wet worden opgenomen in de parlementaire documenten.³²

Het Comité mag, bij consensus, bij deze verslagen een voorstel van wetgevend initiatief voegen (art. 8, 9 en 13). Bij de voorbereiding van deze wet werd gesteld dat de conclusies van het Comité niet van wetgevende aard mogen zijn, en enkel kunnen dienen als grondslag voor eventuele initiatieven in een door de Grondwet voorgeschreven vorm. Er werd gesteld dat de parlamentsleden en de regering behoren te beoordelen of het opportuun is de suggesties van het Comité geheel of ten dele als ontwerp of als wetsvoorstel over te nemen.³³ Het Comité kan zo nodig aanbevelingen uitbrengen ten

En matière de suivi législatif, le législateur a toutefois attribué un rôle important au Ministère public et a imposé qu'il soit fait chaque année rapport aux Chambres législatives. Cet aspect sera approfondi plus loin.

Le champ d'action du Comité parlementaire est décrit aux articles 8 et suivants de la loi du 25 avril 2007. En résumé, on peut dire que ledit Comité ou son rapporteur rédige des rapports qui sont transmis à la Chambre des représentants, au Sénat et au ministre compétent en la matière.

Ces rapports concernent :

- Les requêtes qui ont été adressées au Comité (art. 8) ;
- La législation mise en cause par la Cour d'Arbitrage qu'il faut modifier entièrement ou partiellement (art. 9 : Une fois par mois, le Comité prend en considération les arrêts de la Cour d'arbitrage qui ont une influence sur l'efficacité de l'ordonnancement juridique)
- Les rapports rédigés par des organismes tiers. Les rapports, qui sont rédigés par le procureur général près la Cour de Cassation et le Collège des procureurs généraux conformément à l'article 11 de la loi précitée, sont repris dans les documents parlementaires³².

Par consensus, le Comité peut annexer à ces rapports toute proposition d'initiative législative (articles 8, 9 et 13). Lors de la préparation de cette loi, il a été dit que les conclusions du Comité ne peuvent pas être de nature législative et qu'elles peuvent uniquement servir de base à d'éventuelles initiatives dans une forme prescrite par la Constitution. Il a été posé que les parlementaires et le gouvernement doivent apprécier l'opportunité de reprendre entièrement ou partiellement les suggestions du Comité comme projet ou comme proposition de loi³³. S'il y a lieu, le Comité peut émettre des

³¹ Loi du 25 avril 2007, Section II "Des Compétences" ; Sous-section 1^{ère} Des requêtes et de leur traitement » ; art. 4

³² Parl. St.; Kamer, DOC 52 0844/001.

³² Pièces parl. Chambre, DOC 52 0844/001

³³ Parl. St.; Kamer, DOC 51 0029/001; Toelichting, p. 15.

behoefte van de ter zake bevoegde minister teneinde de teksten die echt onuitvoerbaar zijn voorlopig te kunnen toepassen.³⁴

Het Comité kan aan de leden van de regering vragen aanwezig te zijn op zijn vergaderingen en de regeringsleden mogen vragen te worden gehoord (art. 16).

2.1.3. Verslagen toe te zenden aan de wetgevende kamers

Art. 11 van voormelde wet bepaalt dat de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het College van procureurs-generaal aan het Comité in de loop van de maand oktober een verslag toezenden, dat een overzicht bevat van de wetten die voor de hoven en de rechtbanken tijdens het voorbije gerechtelijk jaar moeilijkheden bij de toepassing of de interpretatie ervan hebben opgeleverd.

Tijdens de parlementaire voorbereiding werd erop gewezen dat het parlement beroep kan doen op onafhankelijke instanties, en dat de evaluatie onder meer op grond van de jaarverslagen van het College van procureurs-generaal en van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie geschiedt.³⁵

Het College van procureurs-generaal en de procureur-generaal van het Hof van Cassatie richtten in toepassing van bovenvermeld art. 11 een verslag aan het Parlementair Comité in de loop van de maand oktober 2007 en 2008. Deze rapporten worden opgenomen in de parlementaire documenten.³⁶

Bij gelegenheid van zijn uiteenzetting stelde de heer Marc LAHOUSSE dat hij niet het woord kon nemen in zijn hoedanigheid van eerste voorzitter

recommandations pour le ministre compétent en la matière afin de pouvoir appliquer provisoirement les textes qui sont vraiment inexécutables³⁴.

Le Comité peut demander aux membres du gouvernement d'assister à ses réunions et ceux-ci peuvent demander à être entendus (art. 16).

2.1.3. Rapports à envoyer aux Chambres législatives

L'art. 11 de la loi précitée dispose que dans le courant du mois d'octobre, le procureur général près la Cour de cassation et le Collège des procureurs généraux adressent au Comité un rapport comprenant un relevé des lois qui ont posé des difficultés d'application ou d'interprétation pour les cours et tribunaux au cours de l'année judiciaire écoulée.

Dans le cadre des travaux parlementaires, l'attention a été attirée sur le fait que le parlement peut solliciter des instances indépendantes et que l'évaluation a lieu notamment sur base des rapports annuels du Collège des procureurs généraux et du procureur général près la Cour de Cassation.³⁵

En application de l'article 11 précité, le Collège des procureurs généraux et le procureur général près la Cour de Cassation ont adressé un rapport au Comité parlementaire dans le courant du mois d'octobre 2007 et 2008. Ces rapports sont repris dans les documents parlementaires.³⁶

A l'occasion de son exposé, Monsieur Marc LAHOUSSE a dit qu'il ne pouvait pas prendre la parole en sa qualité de premier président de la

³⁴ Parl. St.; Kamer, DOC 51 0029/001; Toelichting, p. 16.

³³ Pièces parl. Chambre, DOC 51 0029/001 ; Commentaire, p. 15

³⁴ Pièces parl. Chambre, DOC 51 0029/001 ; Commentaire, p. 16

³⁵ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRÉE; p. 16.

³⁵ Pièces parl.; Sénat, séance 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007, fait par Monsieur DELPEREE au nom de la commission pour les matières institutionnelles; p.16

³⁶ Parl. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers; DOC 52 0844/001; Overzicht van de wetten die voor de hoven en rechtbanken moeilijkheden bij de toepassing of de interpretatie ervan hebben opgeleverd; VERSLAG van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal aan het parlementair Comité belast met de wetsevaluatie.

³⁶ Pièces parl. Chambre des Représentants, DOC 52 0844/001 ; Relevé des lois qui lors de leur application ou de leur interprétation, ont donné lieu à des difficultés pour les cours et les tribunaux ; RAPPORT du procureur général près la Cour de Cassation du collège des procureurs généraux au Comité parlementaire en charge du suivi législatif.

van het Hof van Cassatie omdat het Hof immers geen verbintenissen kan aangaan waarvan de uitvoering het Hof later afhankelijk kan maken van de wetgevende of uitvoerende macht. Hierop werd gerepliceerd dat om die reden de heer Hugo VANDENBERGHE bijvoorbeeld in zijn wetsvoorstel niet de eerste voorzitter van het Hof, maar de procureur-generaal de opdracht gaf een verslag naar het parlement en de regering te sturen.³⁷

Tijdens de hoorzittingen onderstreepte de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, de heer Marc DE SWAEF, dat de laatste jaren zich een geïnstitutionaliseerde maar officieuze wetsevaluatie heeft ontwikkeld waarin het Openbaar Ministerie bij het Hof van Cassatie een prominente rol speelt. Sinds het jaar 2000 bevatten de jaarverslagen van het Hof van Cassatie een rubriek met voorstellen "de lege ferenda". Ook hij stelde dat gelet op het principe van de scheiding der machten het voor zich spreekt dat dit hoofdstuk, dat door de procureur-generaal in samenwerking met de advocaten-generaal wordt opgesteld, niet het standpunt van het Hof uitdrukt noch het Hof bindt.³⁸

De eerste versie van het wetsvoorstel tot oprichting van een Parlementair Comité bepaalde dat de Raad van State eveneens een jaarlijks rapport diende over te maken. Dit werd weggelaten vanwege de polemiek die er dreigde te ontstaan over de niet-gevolgde adviezen van de Raad van State.³⁹

Cour de Cassation parce que la Cour ne peut effectivement pas contracter des accords dont elle peut faire dépendre ultérieurement l'exécution du pouvoir législatif ou exécutif. A cela, il a été répliqué que c'était la raison pour laquelle, dans sa proposition de loi, Monsieur Hugo VANDENBERGHE n'a par exemple pas donné pour mission au premier président de la Cour mais plutôt au procureur général d'envoyer un rapport au parlement et au gouvernement³⁷.

Pendant les auditions, le procureur général près la Cour de Cassation, Monsieur Marc DE SWAEF, a souligné qu'il s'est développé ces dernières années un suivi législatif institutionnalisé mais officieux dans lequel le Ministère public près la Cour de Cassation joue un rôle de premier plan. Depuis l'an 2000, les rapports annuels de la Cour de Cassation comportent une rubrique contenant des propositions « de lege ferenda ». Il a dit aussi que vu le principe de la séparation des pouvoirs, il va de soi que ce chapitre, qui est rédigé par le procureur général en collaboration avec les avocats généraux, n'exprime pas le point de vue de la Cour ni ne lie celle-ci.³⁸

La première version de la proposition de loi portant création d'un Comité parlementaire prévoyait que le Conseil d'Etat devait également remettre un rapport annuel. Cela fut abandonné en raison de la polémique qui menaçait de surgir en ce qui concerne les avis non suivis du Conseil d'Etat.³⁹

³⁷ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRIÉ; p. 30.

³⁷ Pièces parl.; Sénat, séance 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007, fait par Monsieur DELPEREE au nom de la commission pour les matières institutionnelles; p.30

³⁸ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRIÉ; p. 31-32.

³⁸ Pièces parl.; Sénat, séance 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007, fait par Monsieur DELPEREE au nom de la commission pour les matières institutionnelles; p.31-32

³⁹ Parl.St.; Kamer; DOC 51 0029/009; Verslag namens de werkgroep van de Commissie voor de Herziening van de Grondwet belast met het onderzoek van voorstellen betreffende wetsevaluatie uitgebracht door de heer Alfons BORGINON, p. 34.

³⁹ Pièces parl.; Chambre, DOC 51 0029/009 ; Rapport au nom du groupe de travail de la Commission pour la révision de la Constitution en charge de l'examen de propositions relatives au suivi législatif, fait par Monsieur Alfons BORGINON; p.34.

III. EX ANTE WETSEVALUATIE

1. Historisch overzicht

Tijdens de parlementaire voorbereiding werd een wetsvoorstel besproken tot oprichting van een Raad voor de wetgeving, waarbij werd ingegaan op de evolutie van de Belgische wetgeving.⁴⁰ (cit)

"In 1833 stelde Charles Rogier voor om bij koninklijk besluit een Raad van wetgeving op te richten, met als taak de regering en het parlement te helpen bij hun wetgevende opdracht."⁴¹

Bij koninklijk besluit van 3 december 1911 werd bij het ministerie van Justitie een Raad van wetgeving ingesteld. De Raad bestond uit elf leden. De minister van Justitie mocht, voor de studie van een bepaald vraagstuk, tijdelijk leden toevoegen, aangewezen op grond van hun bijzondere bevoegdheid. De minister kon de Raad raadplegen over de voorbereiding van wetsontwerpen en van verordeningen tot uitvoering van wetten. Hij kon hem ook advies verzoeken over bestuursvragen met betrekking tot de werking van de rechterlijke macht.

Bij koninklijk besluit van 13 mei 1922 werd bij het ministerie van Justitie de Raad voor wetgeving heringericht. Deze Raad bestond uit ten minste negen en ten hoogste vijftien leden. De functie van lid en secretaris van de Raad waren onverenigbaar met die van lid van een der beider kamers. In de schoot van de Raad werd een bestendige <comiteit> opgericht, bestaande uit de voorzitter van de Raad en zes leden.

De minister van Justitie kon, voor de studie van een vraagstuk, het voorbereiden van een bepaald wetsontwerp of besluit, aan de Raad en het bestendig comité, een of meer tijdelijke leden toevoegen die op grond van hun bijzondere bevoegdheid daarvoor in aanmerking kwamen. De taak van het bestendig comité

III. EVALUATION EX ANTE

1. Aperçu historique

Lors des travaux préparatoires, on a discuté d'une proposition de loi instaurant un Conseil législatif tout en abordant l'évolution de la législation belge.⁴⁰ (cit)

"En 1833, Charles Rogier a proposé de créer, par arrêté royal, un Conseil de législation, ayant pour tâche d'aider le gouvernement et le parlement dans leur mission législative."⁴¹

Un Conseil de législation a été institué auprès du Ministère de la Justice par arrêté royal du 3 décembre 1911. Le Conseil était composé de onze membres. Le Ministre de la Justice pouvait, pour l'étude d'une problématique déterminée, ajouter temporairement des membres, désignés sur base de leur compétence particulière. Le ministre pouvait consulter le Conseil au sujet de la préparation de projets de loi et de règlements pris en exécution de lois. Il pouvait aussi lui demander avis au sujet de questions administratives relatives au fonctionnement du pouvoir judiciaire.

Le Conseil de législation institué auprès du Ministère de la justice a été réaménagé par arrêté royal du 13 mai 1922. Ce Conseil était constitué de neuf membres au moins et de quinze membres au plus. La fonction de membre et de secrétaire du Conseil était incompatible avec celle de membre de l'une des deux chambres. On a créé au sein du Conseil, un <comité> permanent, constitué du président du Conseil et de six membres.

Le ministre de la Justice pouvait, pour l'étude d'une problématique, pour la préparation d'un projet de loi ou arrêté déterminé, ajouter au Conseil et au comité permanent, un ou plusieurs membres temporaires qui entraient en considération sur base de leur compétence particulière. La tâche du comité permanent

⁴⁰ Parl. St.Kamer; DOC 51 0547/001, p 7.

⁴⁰ Doc. Parl. Chambre; DOC 51 0547/001, p. 7.

⁴¹ H. VELGE, *La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'État*, 1947, p. 16.

⁴¹ H. VELGE, *La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'Etat*, p. 16.

bestond erin advies uit te brengen over al de vraagstukken die door de Minister van Justitie werden voorgelegd. Het bereidde de ontwerpen van wetten en besluiten voor waarmee het werd belast.

Kort nadat hij de Raad voor wetgeving opgericht had, gaf minister Carton de Wiart hem de opdracht een wetsontwerp uit te werken over de overheidsaansprakelijkheid. De Raad formuleerde het voorstel tot oprichting van een hof voor het administratief contentieux.⁴²

Dezelfde Minister gaf aan de Raad de opdracht de hervorming van het strafrechtelijk vooronderzoek te bestuderen en een wetsontwerp voor te bereiden dat het eerste boek van het nieuwe wetboek van strafvordering zou worden. Het Rapport présenté au nom du Conseil de législation par M. SERVAIS sur la révision du livre premier du Code d'instruction criminelle bevatte, naast een algemene uiteenzetting, een volledig uitgewerkt voorontwerp van 152 artikelen, door de minister als wetsontwerp ingediend op 23 april 1914.

Op 19 oktober 1937 verklaarde Carton de Wiart in de Kamer van volksvertegenwoordigers dat de Raad voor wetgeving was bedoeld als < een korps van zeer bekwame juristen dat de Regering en het Parlement ten dienste zou staan met het oog op een degelijker redactie van teksten, zowel voor de ontwerpen en voorstellen van wet als voor de besluiten en verordeningen... Het heeft achtereenvolgens onder voorzitterschap van de heren Adolphe PRINS, SERVAIS, en DUPRIEZ, aan de Staat en de wetgever uitstekende diensten bewezen.⁴³

In een pleidooi voor de oprichting van de Raad van State vond R. VICTOR het werk van de Raad voor wetgeving onvoldoende: "De Raad van wetgeving heeft hierin reeds belangrijke verbeteringen aangebracht doch zijn actie blijkt onvoldoende.

De Raad van wetgeving is samengesteld uit zeer hoogstaande juristen, doch het zijn alle persoonlijkheden die ook uiterst drukke

consistait à émettre un avis au sujet de toutes les questions soumises par le Ministre de la Justice.

Il préparait les projets de lois et arrêtés dont il était chargé.

Peu après avoir créé le Conseil de législation, le ministre Carton de Wiart lui donna mission d'élaborer un projet de loi relatif à la responsabilité des pouvoirs publics. Le Conseil a formulé la proposition de créer une cour du contentieux administratif.⁴²

Le même ministre a donné au Conseil mission d'étudier la réforme de l'enquête pénale et de préparer un projet de loi qui allait devenir le livre premier du nouveau code d'instruction criminelle. Le Rapport présenté au nom du Conseil de législation par M. SERVAIS sur la révision du livre premier du Code d'instruction criminelle contenait, outre un exposé général, un avant-projet complètement élaboré de 152 articles, lequel a été déposé comme projet de loi par le ministre le 23 avril 1914.

Le 19 octobre 1937, Carton de Wiart a déclaré à la Chambre des Représentants que le Conseil de législation était envisagé comme < un corps de juristes très compétents qui serait au service du Gouvernement et du Parlement en vue d'une bonne rédaction des textes, tant pour les projets et propositions de loi que pour les arrêtés et règlements... Le Conseil a rendu d'excellents services à l'Etat et au législateur sous la présidence successive de Messieurs Adolphe PRINS, SERVAIS et DUPRIEZ.⁴³

Dans un plaidoyer en faveur de la création du Conseil d'Etat, R. VICTOR trouvait le travail du Conseil de législation insuffisant : « Le Conseil de législation a déjà apporté d'importantes améliorations en ceci, mais son action s'avère insuffisante.

Le Conseil de législation est composé de juristes très éminents, mais ce sont toutes des personnes qui sont aussi extrêmement

⁴² H. VELGE, o.c. p. 17.

⁴² H. VELGE, o.c. p. 17

⁴³ CH. LAMBOTTE, *De Raad van State*, p. 35; J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, p. 28.

⁴³ CH. LAMBOTTE, *De Raad van State*, p. 35; J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, p. 28.

⁴⁴ R. VICTOR, "Beschouwingen over de Raad van State", *Rechtskundig Weekblad*, 10 december 1939, 451.

⁴⁴ R. VICTOR, "Beschouwingen over de Raad van State", *Rechtskundig Weekblad*, 10 décembre 1939, 451

bezigheden hebben, hetzij in de magistratuur, hetzij in de balie en zij beschikken niet over de nodige tijd om zich volledig te wijden aan de taak die zij in de Raad voor wetgeving te vervullen hebben.⁴⁴”

Bij besluit van de regent van 28 augustus 1948 werd de Raad voor wetgeving afgeschaft, met volgende considerans: “Overwegende dat de inwerkingtreding van de bepalingen van de wet van 23 december 1946 betreffende de afdeling wetgeving van de Raad van State de afschaffing voor gevolg heeft van de Raad voor wetgeving die bij het ministerie van Justitie werd opgericht.”

2. Huidige toestand

Bij de opmaak van het wetsvoorstel tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie werd verwezen naar verschillende initiatieven in Europese buurlanden, en onder meer naar Frankrijk waar elk wetsontwerp ex ante vóór de goedkeuring van de wettekst gepaard gaat met een effectenstudie die tot doel heeft de administratieve, juridische, sociale, economische en budgettaire gevolgen van de overwogen maatregel te beoordelen. Dat onderzoek wordt overgezonden aan de assemblees, die kunnen beslissen het te publiceren.⁴⁵

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de problemen in verband met de ongebreidelde toename en de onvolkomenheden van de wetteksten moeten worden verholpen door gelijktijdig twee evaluatietechnieken in te voeren. Enerzijds moet het proces dat de totstandkoming van de normen leidt worden geperfectioneerd. Anderzijds moet een evaluatieprocedure worden ingevoerd voor teksten die in ons rechtsbestel reeds van kracht zijn.

De wet van 25 april 2007 is er bewust alleen gericht op de tweede techniek, namelijk de ex post evaluatie, in te voeren. Het Comité heeft bijgevolg enkel de bevoegdheid de moeilijkheden te behandelen bij toepassing van de vigerende wetten.⁴⁶

occupées, soit dans la magistrature, soit au barreau, et elles ne disposent pas du temps nécessaire pour se consacrer entièrement à la tâche qu’elles ont à accomplir au Conseil de législation.⁴⁴”

Le Conseil de législation a été supprimé par arrêté du Régent du 28 août 1948, avec la motivation suivante : « Attendu que l’entrée en vigueur des dispositions de la loi du 23 décembre 1946 concernant la section législation du Conseil d’Etat entraîne la suppression du Conseil de législation, qui avait été créé auprès du ministère de la Justice.”

2. Situation actuelle

Lors de la rédaction de la proposition de loi créant un Comité Parlementaire chargé du suivi législatif, on a fait référence à différentes initiatives des pays voisins européens, et notamment de la France, où chaque projet de loi ex ante est accompagné, avant l’approbation du texte de loi, d’une étude des effets qui a pour but d’examiner les conséquences administratives, juridiques, sociales, économiques et budgétaires de la mesure envisagée. Cette étude est transmise aux assemblees, qui peuvent décider de la publier.⁴⁵

Il ressort des travaux préparatoires qu’il faut remédier aux problèmes liés aux imperfections des textes de loi et à leur augmentation effrénée en introduisant simultanément deux techniques d’évaluation. D’une part, il faut perfectionner le processus qui conduit à l’établissement des normes. D’autre part, il faut introduire une procédure d’évaluation pour les textes déjà en vigueur dans notre système juridique.

La loi du 25 avril 2007 est délibérément uniquement axée sur la deuxième technique, à savoir l’introduction de l’évaluation ex post. Le Comité a par conséquent uniquement le pouvoir d’examiner les difficultés engendrées par l’application des lois en vigueur.⁴⁶

⁴⁵ Parl. St.; Kamer, DOC 51 0029//001; Toelichting, p. 6.

⁴⁵ Doc. Parl. Chambre, DOC 51 0029/001; Exposé des motifs, p. 6.

⁴⁶ Parl. St.; Kamer, DOC 51 0029/001; Toelichting, p. 13.

⁴⁶ Doc. Parl.; Chambre, DOC 51 0029/001; Exposé des Motifs, p. 13.

Tijdens de parlementaire voorbereiding werd er nochtans op gewezen dat de regering inzake de ex ante evaluatie een eerste stap heeft gedaan met de invoering van de "Kafkatest" die tot doel heeft te voorkomen dat er nieuwe regelgeving wordt aangenomen die al te veel administratieve lasten meebrengt. Er werd onderstreept dat sinds 1 oktober 2004 de Ministerraad alle wetsontwerpen en ontwerpen van koninklijk besluit onderwerpt aan die administratieve lastentoets.⁴⁷ Er werd ook gewezen op het feit dat de regering haar goedkeuring hechtte aan de "Duurzame ontwikkelings-effectenbeoordeling" (DOEB) die het mogelijk moet maken om de economische sociale en milieu-effecten van wetgeving preventief in te schatten. De staatssecretaris voor administratieve vereenvoudiging stelde dat de verbetering van de kwaliteit van de wetgeving niet alleen een taak is voor het parlement, maar ook voor de regering, en dat de "Kafkatest" op termijn zou moeten uitgroeien tot een ex – ante wetsevaluatie.⁴⁸

Tijdens de parlementaire besprekingen werd de aandacht erop gevestigd dat bij 80 % van de wetten het initiatief uitgaat van de regering, en er weinig wetsvoorstellen worden aangenomen zodat de regering erover moet waken om zo kwaliteitsvol mogelijke wetsontwerpen in het parlement in te dienen. De budgettaire impact van een wetsontwerp zou een vast onderdeel van de parlementaire voorbereiding moeten uitmaken, en de regering zou een financiële impactfiche moeten opmaken die aan het parlement wordt meegedeeld. De kwaliteitsverbetering en de adequate formulering van wetteksten moeten derhalve in de voorbereidingsfase van het ontwerp plaats vinden, en dit is noodzakelijkerwijze een opdracht voor de uitvoerende macht omdat ze nu eenmaal de politieke besluitvorming domineert.⁴⁹

Lors des travaux préparatoires, on a toutefois attiré l'attention sur le fait que le gouvernement avait effectué un premier pas en matière d'évaluation ex ante en introduisant le « test Kafka » qui a pour but d'éviter que l'on adopte une nouvelle réglementation qui entraîne trop de charges administratives. On a souligné que depuis le 1^{er} octobre 2004, le Conseil des Ministres soumettait tous les projets de loi et projets d'arrêtés royaux à ce test des charges administratives.⁴⁷ On a aussi attiré l'attention sur le fait que le gouvernement avait approuvé le projet "d'appréciation des effets sur le plan du développement durable", qui doit permettre d'évaluer préventivement les effets économiques et sociaux de la législation. Le Secrétaire d'état à la simplification administrative a déclaré que l'amélioration de la qualité de la législation n'était pas seulement le travail du parlement, mais aussi du gouvernement, et que le "test Kafka" devrait devenir à terme une évaluation de la législation ex ante.⁴⁸

Lors des débats parlementaires, on a attiré l'attention sur le fait que pour 80 % des lois, l'initiative émanait du gouvernement et que peu de propositions de loi étaient adoptées, de sorte que le gouvernement doit veiller à déposer au parlement des projets de loi de la plus grande qualité possible. L'impact budgétaire d'un projet de loi devrait constituer une partie permanente de la préparation parlementaire et le gouvernement devrait établir une fiche d'impact financier qui est communiquée au parlement. L'amélioration de la qualité et la formulation adéquate des textes de loi doivent dès lors se faire en phase de préparation du projet et ceci est nécessairement une mission du pouvoir exécutif, puisque c'est ce dernier qui domine le processus décisionnel politique.⁴⁹

⁴⁷ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRÉE; p. 4.

⁴⁸ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRÉE; p. 19; p. 126.

⁴⁷ Doc. Parl.; Sénat, session 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE, au nom de la commission des affaires institutionnelles; p. 4.

⁴⁸ Doc. Parl. Sénat; session 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE, au nom de la commission des affaires institutionnelles p. 19; p. 126.

⁴⁹ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRÉE; p. 44-45.

⁴⁹ Doc. Parl. Sénat; session 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE, au nom de la commission des affaires institutionnelles; p.44-45.

Ex ante bestaan thans bij de administratie twee instrumenten:⁵⁰

- De administratieve impactfiche

Die fiche bestaat uit een vragenlijst die werd uitgewerkt door de federale Dienst voor de Administratieve vereenvoudiging. Die dienst werd opgericht bij de programmawet van 1998 maar blijkbaar volgde het koninklijk besluit tot regeling van de tenuitvoerlegging ervan niet.

- De administratieve lastentoets of Kafkaclausule

Op grond van die clausule moet elk regeringslid voor elk voorontwerp van wet of van besluit onderzoeken welke administratieve lasten een nieuwe tekst impliceert.

Tijdens de hoorzittingen kwam de heer Alex ARTS, voorzitter van het Grondwettelijk Hof hierop terug. Hij stelde dat aansluitend bij de regeringsinitiatieven over de administratieve impactfiche en de administratieve lastentoets, naar het voorbeeld van de verplichte voorafgaande milieueffectenrapporten, een rapport zou kunnen worden vereist, waarin de doelstelling, de redelijke verantwoording en de verwachte gevolgen van de wetgevende norm klaar worden uiteengezet.⁵¹ De heer R. ANDERSEN, voorzitter van de Raad van State, bevestigde het feit dat de wetten wegwerpvoorwerpen worden of methodes voor experimenten, en hun levensduur even kort is als die van vlinders. Amper goedgekeurd dienen ze reeds gewijzigd te worden en worden nieuwe wetten ingevoerd om ze te vervangen. Hij haalde aan dat België vaak bewonderd wordt om zijn buitengewone wetgeving die drie eeuwen voorsprong heeft op de andere, maar dat wat de toepasbaarheid ervan betreft, moet toegegeven worden dat deze wetgeving niet toepasbaar is bij gebrek aan voldoende middelen. Hij gaf voorbeelden van wetten die iedereen ons benijdt, maar waarvan weinigen

Ex ante, il existe actuellement deux instruments au niveau de l'administration⁵⁰ :

- La fiche d'impact administratif

Cette fiche consiste en une liste de questions élaborées par l'Agence fédérale pour la Simplification administrative. Cette agence a été créée par la loi-programme de 1998, mais l'arrêté royal qui devait en régler l'exécution n'a apparemment pas encore été pris.

- Le test concernant les charges administratives ou clause Kafka

Sur base de cette clause, chaque membre du gouvernement doit examiner, pour chaque avant-projet de loi ou d'arrêté, les charges administratives impliquées par un nouveau texte.

Lors des auditions, Monsieur Alex ARTS, président de la Cour constitutionnelle est revenu sur ce point. Il a déclaré que complémentaiement aux initiatives du gouvernement relatives à la fiche d'impact administratif et au test concernant les charges administratives, on pourrait exiger la rédaction d'un rapport décrivant avec précision l'objectif, la justification raisonnable et les conséquences escomptées de la norme législative, à l'instar des rapports d'incidence sur l'environnement requis à titre préalable.⁵¹ Monsieur R. ANDERSEN, président du Conseil d'Etat, a confirmé le fait que les lois étaient devenues des objets jetables ou des méthodes d'expérimentation et que leur durée de vie était aussi courte que celle des papillons. A peine approuvées, elles doivent déjà être modifiées et de nouvelles lois sont introduites pour les remplacer. Il évoquait le fait que la Belgique était souvent admirée pour sa législation extraordinaire qui a trois siècles d'avance sur les autres, mais qu'en ce qui concerne son applicabilité, il fallait avouer que cette législation n'était pas applicable, à défaut de moyens suffisants. Il a donné des exemples de lois que

⁵⁰ Parl.St.; Kamer; DOC 51 0029/009; Verslag namens de werkgroep van de Commissie voor de Herziening van de Grondwet belast met het onderzoek van voorstellen betreffende wetsevaluatie uitgebracht door de heer Alfons BORGINON. p. 12; p. 40 e.v.

⁵⁰ Doc. Parl.; Chambre; DOC 51 0029/009; Rapport fait par Monsieur Alfons BORGINON au nom du groupe de travail de la Commission pour la Révision de la Constitution, chargé d'examiner les propositions relatives au suivi législatif, p. 12; p. 40 et suivantes

⁵¹ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRIÉE; p. 23; Parl. St.; Kamer, DOC 51 0029/009, p. 11.

weten dat ze niet realistisch zijn omdat ze slechts een "aankondigingseffect" hebben.⁵²

Met betrekking tot de wetsevaluatie ex ante werd bovendien onderstreept dat op zijn minst 50 % van de wetgeving van Europese oorsprong is.⁵³

Tijdens de hoorzitting stelde professor VOERMANS dat het Europees wetgevingsbeleid heeft aangetoond dat een systematische ex ante evaluatie van de doorloopeffecten van een wet heel wat problemen voorkomt die kunnen opduiken bij post evaluatie. Een groot probleem voor evaluatoren is namelijk dat de wetgever niet altijd voldoende duidelijk heeft aangegeven wat de doelstellingen zijn van een wet. Daarom dient hij de ratio legis precies te omschrijven en de criteria te bepalen aan de hand waarvan het welslagen van een wet kan worden afgemeten.⁵⁴

Wat de Europese regelgeving betreft onderstreepte hij de papieren cultuur van implementatie van EU-regelgeving in de lidstaten, het volstaat namelijk dat deze keurig in de Nederlandse rechtsorde is geïmplementeerd en de Europese Commissie daarmee vrede neemt. Europese beleidsprocessen zijn betrekkelijk eendimensionaal; beleid wordt ontwikkeld en daarna geïmplementeerd. Daar blijft het bij. Lidstaten zijn niet geneigd om de Europese Commissie te laten weten dat ze er niet in slagen de EU-regelgeving uit te voeren. Dit verklaart het hoge implementatiedeficit dat niet ontdekt wordt, of de zogenaamde stille verliezen. Terwijl de implementatie op papier geheel in orde is, blijkt de EG-wetgeving mede ten gevolge van kwaliteitsgebreken voor de

chacun nous envie, mais dont peu savent qu'elles ne sont pas réalistes parce qu'elles n'ont qu'un « effet d'annonce »⁵².

En rapport avec l'évaluation législative ex ante, on a en outre souligné qu'au moins 50 % de la législation était d'origine européenne⁵³.

En cours d'audition, le professeur VOERMANS a déclaré que la politique législative européenne avait démontré qu'une évaluation systématique ex ante des effets liés à l'application d'une loi permet d'éviter de nombreux problèmes qui peuvent être mis en évidence lors d'une évaluation ex post. L'une des grandes difficultés rencontrées par les évaluateurs est que le législateur n'a pas toujours indiqué clairement quels sont les objectifs d'une loi. C'est la raison pour laquelle il doit définir avec précision la ratio legis et déterminer les critères sur la base desquels on pourra mesurer le succès d'une loi.⁵⁴

En ce qui concerne la réglementation européenne, il a souligné la culture « papier » de la transposition de la réglementation européenne dans les Etats membres. Il suffit en effet que cette réglementation ait été correctement transposée en droit néerlandais pour satisfaire la Commission européenne. Les processus en matière de politique européenne sont relativement unidimensionnels. La politique est d'abord développée, puis exécutée. Cela ne va pas plus loin. Les Etats membres ne sont pas enclins à faire savoir à la Commission européenne qu'ils ne parviennent pas à mettre en œuvre les textes réglementaires de l'UE. Ceci explique le déficit élevé de mise en œuvre qui n'est pas découvert, ou ce que l'on appelle les pertes passives. Tandis que la mise en oeuvre sur papier de la législation européenne

⁵² Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRIÉE; p. 35-36.

⁵¹ Doc. Parl. Sénat; session 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE, au nom de la commission des affaires institutionnelles p. 23 ; Doc. parl. ; Chambre, DOC 51 0029/009, p. 11.

⁵² Doc. Parl. Sénat; session 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE, au nom de la commission des affaires institutionnelles p. 35-36.

⁵³ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRIÉE; p. 47.

⁵³ Doc. Parl. Sénat; session 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE, au nom de la commission des affaires institutionnelles; p. 47.

⁵⁴ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRIÉE; p. 50.

⁵⁴ Doc. Parl. Sénat; session 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE, au nom de la commission des affaires institutionnelles p. 50.

nationale uitvoerings- of handhavingsinstanties nogal eens onuitvoerbaar of handhaafbaar.⁵⁵

Uit alle tussenkomsten tijdens de voorbereiding van kwestieuze wet blijkt dat wanneer een wet wordt gemaakt, men moet stilstaan bij de kostprijs, en de economische, sociale en financiële gevolgen ervan.⁵⁶ Toekomstige regelgeving moet samen met de betrokken actoren op het terrein worden afgetast, en moet gepaard gaan met een kosten-batenanalyse.

IV. INVULLING VAN DE EX POST WETSEVALUATIE DOOR HET OPENBAAR MINISTERIE

1. Verslagen toe te zenden aan de wetgevende kamers: toelichting

Zoals gezegd bepaalt art. 11 van voormelde wet dat de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het College van procureurs-generaal aan het Comité in de loop van de maand oktober een verslag toezenden, dat een overzicht bevat van de wetten die voor de hoven en de rechtbanken tijdens het voorbije gerechtelijk jaar moeilijkheden bij de toepassing of de interpretatie ervan hebben opgeleverd.

De ex post wetsevaluatie betreft bijgevolg de opmaak van het jaarlijks rapport dat aan het parlementair Comité dient te worden overgemaakt, en dat thans een wettelijke verplichting uitmaakt.⁵⁷

ne pose aucun problème, il s'avère qu'en raison notamment de problèmes liés à la qualité de cette législation, les instances nationales compétentes se trouvent dans l'impossibilité de l'exécuter ou d'en assurer le maintien.⁵⁵

Il ressort de toutes les interventions qui ont eu lieu lors de la préparation de la loi en question, que lorsque l'on prépare une loi, l'on doit s'attarder au prix de revient et à ses conséquences économiques, sociales et financières.⁵⁶ Les textes réglementaires futurs devront être examinés sur le terrain avec les acteurs concernés et devront être accompagnés d'une analyse des pertes et profits.

IV. MISE EN OEUVRE DU SUIVI EX POST PAR LE MINISTÈRE PUBLIC

1. Rapports à adresser aux chambres législatives : commentaire

Comme déjà dit, l'art. 11 de la loi précitée stipule que le procureur général près la Cour de Cassation et le Collège des Procureurs généraux adressent au Comité, dans le courant du mois d'octobre, un rapport comprenant un relevé des lois qui ont posé des difficultés d'application ou d'interprétation pour les cours et tribunaux au cours de l'année judiciaire écoulée.

Le suivi législatif ex post consiste par conséquent en l'établissement du rapport annuel qui doit être transmis au Comité parlementaire et qui constitue maintenant une obligation légale.⁵⁷

⁵⁵ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRÉE; p. 51

⁵⁵ Doc. Parl. Sénat; session 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE, au nom de la commission des affaires institutionnelles; p. 51.

⁵⁶ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRÉE; p. 122; p. 143.

⁵⁶ Doc. Parl. Sénat; session 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE, au nom de la commission des affaires institutionnelles; p. 122 ; p. 143.

⁵⁷ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRÉE; p. 127.

⁵⁷ Doc. Parl. Sénat; session 2006-2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE, au nom de la commission des affaires institutionnelles; p. 127.

Het is nuttig te onderstrepen dat art. 11 bij het rapport vanwege de overheden van het Openbaar Ministerie niet verwijst naar de beperking dat de gesignaleerde moeilijkheden zouden betrekking moeten hebben op wetten die sinds ten minste drie jaar van kracht zijnde.

Deze rapportage heeft betrekking op de moeilijkheden die de rechtbanken en hoven hebben ondervonden gedurende het voorbije gerechtelijk jaar. Er wordt verwacht dat het rapport een korte beschrijving bevat van de normen die tot moeilijkheden bij de toepassing of interpretatie ervan aanleiding hebben gegeven, alsook de redenen waarom een aanpassing wordt gesuggereerd.⁵⁸ De beperking tot een termijn van "ten minste drie jaar in werking" bij het luik met betrekking tot de verzoekschriften steunde op de volgende overwegingen:⁵⁹

- De doeltreffendheid van een wet kan slechts worden nagegaan nadat een vaste uitvoeringspraktijk is ontstaan.
- Door het inbouwen van een afkoelingsperiode vermijdt men dat wetsevaluatie zou verworden tot een vorm van beroep tegen de nieuwe wet.
- Een zekere periode tussen de inwerkingtreding van een wet en de evaluatie komt de rechtszekerheid ten goede.

Deze beperking viseert dus enkel het luik van de grieven die per verzoekschrift worden overgemaakt aan het Parlementair Comité en niet het jaarlijks rapport van het Openbaar Ministerie,⁶⁰ en is ook niet absoluut. Een vluigere tussenkomst kan bijvoorbeeld nodig zijn omwille van samenhang tussen meerdere wetten.

Wat het opstellen van het jaarlijks rapport van het Openbaar Ministerie betreft blijft het noodzakelijk de ondervonden moeilijkheden bij toepassing of interpretatie van een federale rechtsregel meteen te signaleren. Er werd

Il est utile de souligner que pour ce qui est du rapport adressé par les autorités du Ministère public, l'art. 11 ne fait pas référence à la restriction selon laquelle les difficultés signalées devraient porter sur les lois qui sont en vigueur depuis au moins trois ans.

Ce rapport porte sur les difficultés que les cours et tribunaux ont connues au cours de l'année judiciaire écoulée. L'on s'attend à ce que le rapport comprenne une brève description des normes qui ont engendré des difficultés d'application ou d'interprétation, ainsi que les raisons pour lesquelles une adaptation est suggérée.⁵⁸ La limitation aux « lois en vigueur depuis au moins trois ans » pour ce qui est du volet relatif aux requêtes était fondée sur les considérations suivantes:⁵⁹

- On ne peut examiner l'efficacité d'une loi avant que ne se soit développée une pratique d'exécution constante.
- L'insertion d'une période tampon permet d'éviter que l'évaluation législative ne se transforme en une sorte de procédure de recours contre la nouvelle loi.
- Le fait de laisser s'écouler un certain laps de temps entre l'entrée en vigueur d'une loi et son évaluation est de nature à favoriser la sécurité juridique.

Cette restriction vise donc uniquement le volet des griefs qui sont transmis par requête au Comité Parlementaire et non pas le rapport annuel du Ministère public,⁶⁰ et elle n'est pas non plus absolue.

Une intervention plus rapide peut par exemple être nécessaire en raison de la connexité entre plusieurs lois.

Pour ce qui est de la rédaction du rapport annuel du Ministère public, il reste nécessaire de signaler immédiatement les difficultés engendrées par l'application ou l'interprétation d'une règle de droit fédérale. Il a toutefois été

⁵⁸ Parl. St.; Kamer, DOC 51 0029/001; Toelichting, p. 16.

⁵⁹ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRIÉ; p. 156.

⁵⁸ Doc. Parl.; Chambre, DOC 51 0029/001; Exposé des Motifs, p. 16.

⁵⁹ Doc. Parl.; Sénat, session 2006 – 2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE, au nom de la commission des affaires institutionnelles; p. 196.

⁶⁰ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRIÉ; p. 165.

⁶⁰ Doc. Parl.; Sénat, session 2006 – 2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE, au nom de la commission des affaires institutionnelles; p. 165.

tijdens de parlementaire voorbereiding echter opgemerkt dat indien verslagen van derden-instanties melding maken van ernstige moeilijkheden met wetten die geen drie jaar in werking zijn, die moeilijkheden niet mogen vermeld worden in verslag dat het Parlementair Comité zelf bezorgt aan de kamers en de bevoegde Minister.⁶¹ Er werd tijdens de parlementaire voorbereiding opgemerkt dat de ratio legis van dit verbod zeer onduidelijk is en het hele opzet van het onderzoek van de verslagen van derden-instanties behoorlijk uitholt.⁶²

Het vermelden van die moeilijkheden met recentere wetten blijft pertinent voor het Openbaar Ministerie. Het opstellen van dit rapport wijzigt inderdaad niets aan de algemene adviserende bevoegdheid van het Openbaar Ministerie. Het College van procureurs-generaal heeft de taak de Minister van Justitie in te lichten en te adviseren, ambtshalve of op diens verzoek, over alles wat verband houdt met de opdrachten van het Openbaar Ministerie. De Raad van procureurs des Konings heeft de taak het College ambtshalve of op diens verzoek te adviseren over de harmonisatie en de uniforme toepassing van de regels en over elke zaak die verband houdt met de opdrachten van het Openbaar Ministerie.⁶³ Hetzelfde wordt verwacht van de Raad van arbeidsauditeurs.⁶⁴ Het rapport overstijgt als instrument bijgevolg de loutere wettelijke verplichting, en maakt thans evenzeer een beleidsinstrument uit.

Het Gerechtelijk Wetboek werkte de stroom van informatieoverdracht door alle geledingen van het Openbaar Ministerie naar de Minister van Justitie en bijgevolg de regering uit. Aan deze bevoorrechte informatiestroom wordt niets gewijzigd. De bevoegde Minister blijft immers de eerste aanspreekbare politieke autoriteit.⁶⁵ De

souligné lors des travaux préparatoires que si des rapports d'organismes tiers font état de graves difficultés engendrées par des lois qui sont en vigueur depuis moins de trois ans, ces difficultés ne peuvent être signalées dans le rapport que le Comité parlementaire remet lui-même aux chambres et au Ministre compétent.⁶¹ Il a été souligné au cours des travaux préparatoires que la ratio legis de cette interdiction était fort peu évidente et que toute la finalité de l'examen des rapports d'organismes tiers se trouvait largement vidée de sa substance.⁶²

Le fait de signaler les difficultés engendrées par des lois plus récentes reste pertinent pour le Ministère public. La rédaction de ce rapport ne modifie en effet nullement la compétence générale d'avis du Ministère public. Le Collège des Procureurs généraux a pour mission d'informer et de donner des avis au Ministre de la Justice, d'office ou à sa demande, sur tout ce qui a trait aux missions du Ministère public. Le Conseil des procureurs du Roi a pour mission de donner des avis au Collège, d'office ou à sa demande, sur l'harmonisation et l'application uniforme des dispositions et sur toute question en rapport avec les missions du Ministère public.⁶³

L'on attend la même chose du Conseil des Auditeurs du travail.⁶⁴ En tant qu'instrument, le rapport dépasse par conséquent la simple obligation légale et constitue actuellement aussi un instrument de politique.

Le Code judiciaire a mis au point la transmission d'informations allant de tous les membres du Ministère public vers le Ministre de la Justice et par conséquent vers le gouvernement. Aucun changement n'est apporté à ce flux d'informations privilégié. Le Ministre compétent reste en effet la première autorité politique à

⁶¹ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRÉE; p. 165.

⁶² Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRÉE; p. 166.

⁶¹ Doc. Parl.; Sénat, session 2006 – 2007 ; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE, au nom de la commission des affaires institutionnelles; p. 165.

⁶² Doc. Parl.; Sénat, session 2006 – 2007 ; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE, au nom de la commission des affaires institutionnelles; p. 166.

⁶³ Artikel 150bis Gerechtelijk Wetboek.

⁶⁴ Document houdende de krachtlijnen voor een Strategisch plan voor de modernisering van het Openbaar Ministerie van 3 juli 2008, punt 1.2.1.

⁶³ Article 150bis Code judiciaire.

⁶⁴ Document contenant les lignes de force d'un plan stratégique de modernisation du Ministère public, du 3 juillet 2008, point 1.2.1.

⁶⁵ Parl. St.; Kamer, DOC 51 0029/001; Toelichting, p. 15.

rapporten van 2007 en 2008 werden ten andere door de beleidscel van de Minister gehanteerd bij het bepalen van prioriteiten inzake voor te stellen wetswijzigingen.

Uiteraard herhalen de rapporten de moeilijkheden die reeds werden gesignaleerd maar waaraan nog niet werd verholpen door een wetgevend optreden.

De wet van 25 april 2007 versterkt bijgevolg de informatiepositie van het Openbaar Ministerie, inzonderheid van het College van procureurs-generaal, door een rechtstreeks kanaal te openen naar een Parlementair Comité belast met wetsevaluatie.

De wet van 25 april 2007 vertrekt van twee hypothesen:⁶⁵

- De eerste hypothese heeft voornamelijk betrekking op de vorm en de interne logica van de teksten (de complexiteit ervan, de leemten erin, eventuele onsamenhangendheden of fouten, gedateerdheid of tegenstrijdigheden).
- De tweede hypothese slaat op de inpassing van de wet in het juridische, sociale economische of financiële bestel. Hier komt het er op aan na te gaan of de wet op redelijke wijze de doelstellingen haalt die de wetgever bij goedkeuring ervan voor ogen had.⁶⁷

In zijn uiteenzetting merkte de heer *Nicolas BERNARD* (doctor in de rechten en assistent aan de *facultés universitaires Saint-Louis Brussel*) op dat de traditionele vormen van wetsevaluatie slechts op bepaalde aspecten van de gevolgen van de wetgeving gericht zijn en hopeloos blind blijven voor onverwachte gevolgen, ongeacht of

laquelle on peut s'adresser.⁶⁵ Les rapports de 2007 et 2008 ont par ailleurs été utilisés par la cellule stratégique du Ministre pour fixer des priorités en matière des modifications de loi à proposer.

Les rapports rappellent évidemment les difficultés qui ont déjà été signalées mais auxquelles aucune intervention législative n'a encore permis de remédier.

La loi du 25 avril 2007 renforce par conséquent la position d'information du Ministère public, en particulier du Collège des Procureurs généraux, en ouvrant un canal direct vers un Comité parlementaire chargé du suivi législatif.

La loi du 25 avril 2007 part de deux hypothèses:⁶⁶

- La première hypothèse concerne essentiellement la forme et la logique interne des textes (la complexité des textes, leurs lacunes, leurs éventuelles incohérences ou erreurs ou leur caractère désuet ou contradictoire).
- Le second cas de figure concerne la manière dont la loi s'intègre dans l'ordre juridique, social, économique ou financier. Il s'agira de déterminer si la loi atteint de manière raisonnable les buts que le législateur s'était fixés au moment de son adoption.⁶⁷

Dans son exposé, Monsieur *Nicolas BERNARD* (docteur en droits et assistant aux *facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles*) soulignait que les formes traditionnelles de suivi législatif ne sont axées que sur certains aspects des effets de la législation et restent désespérément aveugles aux effets inattendus, que ceux-ci

⁶⁵ Doc. Parl.; Chambre, DOC 51 0029/001; Exposé des Motifs, p. 15.

⁶⁶ Parl. St.; Kamer, DOC 51 0029/001; Toelichting, p 11.

⁶⁷ Parl. St.; Kamer, DOC 51 0029/001; Toelichting, p 12: Er werd verwezen naar het Franse model. Overeenkomstig de Franse wet van 14 juni 1996 heeft de "Office parlementaire d'évaluation de la législation" tot taak na te gaan in hoever de wetgeving passend inwerkt op de situaties waarop zij betrekking heeft. Met andere woorden, de evaluatie bestaat erin te verifiëren of de aangewende juridische en bestuurlijke middelen volstaan om de verwachte effecten te sorteren en de in uitzicht gestelde doelstellingen te halen.

⁶⁶ Doc. Parl.; Chambre, DOC 51 0029/001; Exposé des Motifs, p. 11.

⁶⁷ Doc. Parl.; Chambre, DOC 51 0029/001; Exposé des Motifs, p. 12 : On a fait référence au modèle français. Conformément à la loi française du 14 juin 1996, « l'Office parlementaire d'évaluation de la législation » a pour mission de vérifier dans quelle mesure la législation répond adéquatement aux situations auxquelles elle a trait. En d'autres termes, l'évaluation consiste à vérifier si les moyens juridiques et administratifs employés suffisent pour sortir les effets attendus et atteindre les objectifs escomptés.

die nu gunstig of ongunstig zijn. Het zijn juist deze onverwachte struikelblokken – die nauwelijks zichtbaar zijn en dus door de overheid over het hoofd worden gezien – die moeten worden geïdentificeerd opdat de overheid de weg kan vrijmaken voor de toepassing van de rechtsregel. Hij legde er de nadruk op dat wetsevaluatie een waardevol methodologisch instrumentarium biedt aan de waarnemer die de validiteit van een norm wil onderzoeken vanuit het standpunt van de bestemming. Hij promootte de methode van de pluralistische impactevaluatie omdat bij dit onderzoek de reactie van de rechtsgebruikers als criterium wordt gehanteerd, en de onderzoeker zich moet plaatsen op het niveau van de rechtstreeks bij de wet betrokken personen om de gevolgen ervan te beoordelen.⁶⁸

Aansluitend bij deze overwegingen, is het in een democratische maatschappij niet alleen aan te bevelen maar noodzakelijk dat magistraten die geconfronteerd worden met een oneigenlijke aanwending of misbruik van rechtsregels dit zouden signaleren, zelfs indien dit aan het licht zou komen binnen de behandeling van burgerlijke zaken. Hier ligt ook een belangrijke taak weg voor de arbeidsauditoraten en auditoraten-generaal die geconfronteerd kunnen worden met misbruiken in de zaken waarin zij al dan niet ambtshalve of verplicht advies verlenen. Op het aspect van de evaluatie op het vlak van de regelgeving van de gewestelijke autoriteiten wordt verder ingegaan.

2. Organisatie

Een goede invulling van wetsevaluatie die meteen aansluit bij de bevoegdheden van College van procureurs-generaal, inzonderheid art. 143bis Ger W, en in het verlengde staat van de huidige werkzaamheden van de expertisenetwerken vereist dat op een georganiseerde wijze wordt tewerk gegaan en dat jaarlijks tot een compilatie wordt overgegaan van alle moeilijkheden.

soient favorables ou défavorables. Ce sont précisément ces pierres d'achoppement inattendues – qui sont à peine visibles et dont les autorités publiques ne s'aperçoivent pas – qui doivent être identifiées afin que les autorités puissent libérer la voie pour l'application de la règle de droit. Il a insisté sur le fait que le suivi législatif offrait un appareillage méthodologique précieux à l'observateur qui cherche à éprouver la validité de la norme du point de vue de ses destinataires. Il promouvait la méthode pluraliste d'évaluation d'impact parce que le critère retenu pour cet examen est celui de la réaction des usagers du droit et parce que l'analyste doit se placer au niveau des personnes directement concernées par la loi pour apprécier les effets de celle-ci.⁶⁸

Dans le prolongement de ces considérations, l'on peut dire que dans une société démocratique, il est non seulement recommandable mais nécessaire que des magistrats qui sont confrontés à un usage impropre ou à un abus des règles de droit le signalent, même si ceci se révèle dans le cadre de l'examen d'affaires civiles. Une mission importante revient ici aussi aux auditorats du travail et auditorats généraux qui peuvent être confrontés à des abus dans les affaires où ils rendent d'office ou obligatoirement un avis. L'aspect de l'évaluation sur le plan de la réglementation des autorités régionales sera abordé plus loin.

2. Organisation

Une bonne implémentation du suivi législatif qui s'inscrit en même temps dans le cadre des compétences du Collège des Procureurs généraux, en particulier de l'article 143bis Code jud., et dans le prolongement des activités actuelles des réseaux d'expertise requiert que l'on travaille de manière organisée et que l'on procède chaque année à une compilation de toutes les difficultés.

Dit vereist het opstellen van fiches waarin een

Ceci nécessite l'établissement de fiches dans

⁶⁸ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRIÉE; p. 96; p. 111.

⁶⁸ Doc. Parl.; Sénat, session 2006 – 2007 ; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE, au nom de la commission des affaires institutionnelles; p. 96 ; p. 111.

aantal velden dienen ingevuld te worden zodat ze gemakkelijk kunnen opgenomen worden in een overzicht. Die velden worden verder besproken.

Om een globaal overzicht te bekomen van alle moeilijkheden waartoe de wetgeving jaarlijks aanleiding heeft gegeven wordt vanaf heden de volgende taakverdeling in acht genomen:

2.1. De hoofdcoördinatoren van de expertisenetwerken

2.1.1. Nieuwe moeilijkheden

Elk gerechtelijk jaar deelt de hoofdcoördinator van ieder expertisenetwerk vóór 15 mei een overzicht mee van alle federale wetsbepalingen die aanleiding gaven tot moeilijkheden aan het secretariaat van het College van procureurs-generaal (later de steundienst van het Openbaar Ministerie). Die overzichten bestaan uit afzonderlijke fiches per wetsbepaling (of samenhangende bepalingen) opgesteld volgens het hierna uitgewerkt model.

Teneinde over een zo volledig mogelijk en nuttig overzicht te beschikken wordt verwacht van de hoofdcoördinatoren dat zij het coördinatieteam en in voorkomend geval zo nodig het volledig expertisenetwerk hierover raadplegen. Enkel op die wijze kan een brede basis worden geraadpleegd.

Deze fiches en overzichten worden voorzien van een vertaling zodat het definitief globaal rapport tijdig kan samengesteld worden. Het secretariaat van het College van procureurs-generaal (later de steundienst van het Openbaar Ministerie) staat in voor de graduele vertaling van alle fiches. Indien er zich een capaciteitsprobleem voordoet inzake vertaling worden afspraken gemaakt met de procureur-generaal tot wiens portefeuille het bewust expertisenetwerk behoort.

De daartoe aangeduide jurist(en) van het secretariaat staan de procureur-generaal te Antwerpen bij inzake het controleren en vergelijken van de fiches en de coördinatie van de opstelling van het uiteindelijke rapport van het

lesquelles il faut compléter un certain nombre de champs pour qu'elles puissent facilement être intégrées dans un tableau récapitulatif. Nous discuterons de ces champs par la suite.

Afin d'avoir un aperçu global de toutes les difficultés engendrées chaque année par la législation, on observera désormais la répartition des tâches suivante:

2.1. Les coordinateurs principaux des réseaux d'expertise

2.1.1. Nouvelles difficultés

Chaque année judiciaire, le coordinateur principal de chaque réseau d'expertise communique pour le 15 mai, au secrétariat du Collège des procureurs généraux (plus tard, le service d'appui du Ministère public) un aperçu de toutes les dispositions légales fédérales qui ont donné lieu à des difficultés. Ces aperçus consistent en des fiches, distinctes par disposition de loi (ou dispositions connexes), établies suivant le modèle ci-après élaboré.

Afin de disposer d'un aperçu le plus complet et le plus utile possible, l'on attend des coordinateurs principaux qu'ils consultent à ce sujet le team de coordination et le cas échéant, au besoin, l'ensemble du réseau d'expertise. Ce n'est que de cette manière qu'une large base peut être consultée.

Ces fiches et aperçus sont pourvus d'une traduction, de manière à ce que le rapport global définitif puisse être établi à temps. Le secrétariat du Collège des procureurs généraux (plus tard, le service d'appui du Ministère public) assure la traduction graduelle de toutes les fiches. Si un problème de capacité se présente en matière de traduction, des accords sont pris avec le procureur général titulaire de la matière du réseau d'expertise en question.

Le(s) juriste(s) du secrétariat, désignés à cet effet, assistent le procureur général d'Anvers dans le contrôle et la comparaison des fiches ainsi que dans la coordination de la rédaction du rapport définitif du Collège des procureurs

College van procureurs-generaal. Daartoe wordt een bijzondere site opgericht binnen OMPTRANET waar alle op te nemen en gecontroleerde fiches worden opgenomen.

généraux. L'on créera à cet effet sur OMPTRANET un site particulier reprenant toutes les fiches qui ont été contrôlées et doivent être intégrées.

2.1.2. Verificatie van het vorig rapport

Elk gerechtelijk jaar controleert de hoofdcoördinator van ieder expertisenetwerk of de teksten opgenomen in het vorig jaarrapport wetsevaluatie van het College van procureurs-generaal die betrekking hebben op het domein van het netwerk hebben aanleiding gegeven tot wetwijzigingen of tot een actie vanwege het Parlementair Comité wetsevaluatie of vanwege de regering.

Hij deelt vervolgens vóór 15 mei aan het secretariaat van het College mee of de teksten dienen gehandhaafd of gewijzigd te worden. In dat laatste geval wordt een gewijzigde tekst met vertaling ten behoeve van het globaal rapport overgemaakt. Tevens wordt in voorkomend geval gemeld tot welke wetwijziging of actie het vorig rapport wetsevaluatie heeft aanleiding gegeven. Het geheel wordt steeds door de daartoe aangeduide jurist(en) van het secretariaat voorgelegd aan de procureur-generaal te Antwerpen teneinde het definitief rapport voor te bereiden.

2.2. Referentiemagistraten niveau parket-generaal of auditoraat-generaal

Referentiemagistraten van de parketten-generaal of auditoraten-generaal belast met een materie die niet behoort tot het domein van een expertisenetwerk volgen dezelfde werkwijze zoals voorzien voor de hoofdcoördinatoren van de expertisenetwerken wat hun vakgebied betreft. Zij plegen overleg met de referentiemagistraten belast met hetzelfde domein op het niveau van het ressort.

2.3. Magistraten van het openbaar ministerie in het algemeen

Voor de magistraten van het Openbaar Ministerie die met een wetgevend probleem worden geconfronteerd geldt de aanbeveling hun korpschef hierover in te lichten zodat deze

2.1.2. Vérification du rapport antérieur

Chaque année judiciaire, le coordinateur principal de chaque réseau d'expertise vérifie si les textes qui figuraient dans le rapport annuel précédent de suivi législatif du Collège des Procureurs généraux et qui ont trait au domaine d'activité du réseau, ont entraîné des modifications de loi ou une action de la part du Comité parlementaire de suivi législatif ou de la part du gouvernement.

Il fera savoir ensuite au secrétariat du Collège pour le 15 mai, si les textes doivent être maintenus ou modifiés. Dans ce dernier cas, un texte modifié, accompagné d'une traduction, est transmis en vue de l'établissement du rapport global. Le cas échéant, on signale en même temps à quelle modification de loi ou action le rapport antérieur de suivi législatif a donné lieu. Le(s) juriste(s) du secrétariat, désigné(s) à cet effet, soumettent toujours le tout au procureur général d'Anvers en vue de la préparation du rapport définitif.

2.2. Les magistrats de référence niveau parquet général ou auditorat général

Les magistrats de référence des parquets généraux ou auditorats généraux qui sont chargés d'une matière qui ne relève pas du domaine d'un réseau d'expertise, suivent la même méthode de travail que celle prévue pour les coordinateurs principaux des réseaux d'expertise pour ce qui est de leur domaine. Ils se concertent avec les magistrats de référence chargés du même domaine au niveau du ressort.

2.3. Les magistrats du Ministère public en général

Vaut pour les magistrats du Ministère public qui sont confrontés à un problème législatif la recommandation d'en informer leur chef de corps, de manière à ce que ce dernier puisse en

laatste het College van procureurs-generaal hiervan, hetzij rechtstreeks via het secretariaat, hetzij via de Raad van de procureurs des Konings of de Arbeidsauditeurs, in kennis kan stellen. Bij deze meldingen wordt eveneens gebruik gemaakt van de ontworpen wetsevaluatiefiches.

2.4. Raden van de procureurs des Konings en van de Arbeidsauditeurs

In de materies die niet behandeld worden door expertisenetwerken of door referentiemagistraten en bijgevolg buiten de hierboven geschetste informatiestroom vallen, lijkt het aangewezen dat de Raden van de procureurs en de arbeidsauditeurs de moeilijkheden die zij vaststellen zouden ter kennis brengen van het College van procureurs-generaal op dezelfde wijze als de hoofdcoördinatoren van de expertisenetwerken, en bijgevolg gebruik maken van de ontworpen fiches.

2.5. Het betrekken van de magistraten van de zetel

Art. 11 van de wet van 25 april 2007 beperkt de jaarlijkse rapportering inzake wetsevaluatie tot de organisatie van het Openbaar Ministerie, met name de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het College van procureurs-generaal.

Deze werkwijze vloeit logischerwijs voort uit de bijzondere opdracht van het Openbaar Ministerie zoals omschreven in het Gerechtelijk Wetboek, inzonderheid het feit dat het Openbaar Ministerie behoeder is van de wet. Verder werd tijdens de parlementaire voorbereiding van onderhavige wet onderstreept dat het niet aangewezen was dat een Hof zich zou verbinden tot een bepaalde visie, en dit werd in verband gebracht met de eerbiediging van het beginsel van de scheiding der machten.⁶⁹

Uit art. 11 van voormelde wet blijkt echter dat het verslag een overzicht bevat van de wetten die voor de hoven en de rechtbanken tijdens het

informer le Collège des Procureurs généraux, soit directement via le secrétariat, soit par le biais du Conseil des procureurs du Roi ou des auditeurs du travail. Pour signaler ces problèmes, ils utiliseront également les fiches de suivi législatif qui ont été mises au point.

2.4. Les Conseils des procureurs du Roi et des auditeurs du travail

Dans les matières qui ne sont pas traitées par les réseaux d'expertise ou par des magistrats de référence et tombent par conséquent en dehors du flux d'information ci-dessus esquissé, il semble indiqué que les Conseils des procureurs et des auditeurs du travail signalent au Collège des procureurs généraux les difficultés qu'ils constatent, de la même manière que les coordinateurs principaux des réseaux d'expertise, et qu'ils utilisent par conséquent les fiches établies.

2.5. L'implication des magistrats du siège

L'art. 11 de la loi du 25 avril 2007 limite le rapport annuel de suivi législatif à l'organisation du Ministère public, à savoir au Procureur général près la Cour de Cassation et au Collège des Procureurs généraux.

Cette méthode de travail découle logiquement de la mission particulière du Ministère public, telle que décrite au Code judiciaire, en particulier du fait que le Ministère public est gardien de la loi. Lors des travaux préparatoires à la présente loi, il a en outre été souligné qu'il n'était pas indiqué qu'une Cour se lie à une vision déterminée et ceci a été mis en relation avec le respect du principe de la séparation des pouvoirs.⁶⁹

Il ressort cependant de l'article 11 de la loi précitée que le rapport comprend un relevé des lois qui ont posé des difficultés d'application ou

⁶⁹ Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRIÉE; p. 30 – 32.

⁶⁹ Doc. Parl.; Sénat, session 2006 – 2007 ; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPERÉE, au nom de la commission des affaires institutionnelles; p. 30 – 32.

voorbij gerechtigd jaar moeilijkheden bij de toepassing of de interpretatie ervan hebben opgeleverd. Het opstellen van een zo volledig mogelijk beeld veronderstelt dat de magistraten van de zetel betrokken worden en bevestigd worden over de moeilijkheden die zij hebben ondervonden. Thans nemen bepaalde hoven elementen van wetsevaluatie op in hun werkingsverslag.

De bevestiging van de zetel kan best georganiseerd worden op het niveau van de eerste voorzitters van de hoven van beroep en van de arbeidshoven. Daartoe zal elk jaar een brief gericht worden aan de eerste voorzitters teneinde de magistraten van de zetel via hun kanaal te bevestigen. Bij deze brief zullen de fiches wetsevaluatie ter beschikking gesteld worden zodat kan gestreefd worden naar een eenvormige werkwijze, en deze informatiestroom kan gevoegd worden aan het verslag van het College van procureurs-generaal. Strijdige visies over bepaalde onderwerpen zullen in voorkomend door het College van procureurs-generaal besproken worden met de eerste voorzitters.

2.6. De procureur-generaal te Antwerpen

Het secretariaat van het College (latere Steundienst) levert zoals gezegd de nodige ondersteuning voor het verzamelen en verwerken van de fiches, de vertaling ervan en de verwerking van het geheel in één jaarlijks globaal rapport.

De procureur-generaal te Antwerpen verzamelt enerzijds de moeilijkheden die betrekking hebben op het strafprocesrecht in het algemeen, en gaat anderzijds over tot verificatie van het ontwerp van rapport en de vergelijking met het vorig jaarrapport. Hij waakt over de coördinatie van alle overgemaakte rapporten en fiches en de vertaling ervan, en de verwerking ervan tot één globaal rapport wetsevaluatie ten behoeve van het College van procureurs-generaal.

2.7. Samenwerking met de dienst wetgeving van de FOD Justitie

De dienst wetgeving van de FOD Justitie heeft zijn medewerking toegezegd bij de opstelling van het jaarlijks rapport wetsevaluatie. Die

d'interprétation pour les cours et tribunaux au cours de l'année judiciaire écoulée. La présentation d'une image la plus complète possible suppose que les magistrats du siège soient impliqués et interrogés au sujet des difficultés qu'ils ont rencontrées. A l'heure actuelle, certaines cours intègrent des éléments de suivi législatif dans leur rapport d'activité.

L'idéal est d'interroger le siège au niveau des premiers présidents des cours d'appel et des cours du travail. A cet effet, on adressera chaque année une lettre aux premiers présidents, afin que les magistrats du siège soient interrogés via leur canal. Les fiches de suivi législatif seront jointes à cette lettre, de manière à pouvoir tendre à une méthode de travail uniforme et à pouvoir joindre ce flux d'informations au rapport du Collège des Procureurs généraux.

Les visions contradictoires relatives à certains sujets seront, le cas échéant, discutées par le Collège des Procureurs généraux avec les premiers présidents.

2.6. Le procureur général d'Anvers

Le secrétariat du Collège (futur Service d'appui) fournit, comme déjà dit, le soutien nécessaire au recueil et au traitement des fiches, à leur traduction et à l'intégration de l'ensemble dans un rapport annuel global.

Le procureur général d'Anvers rassemble d'une part, les difficultés relatives au droit de procédure pénale en général et s'emploie d'autre part, à vérifier le projet de rapport et à le comparer au rapport précédent. Il veille à la coordination de toutes les fiches et de tous les rapports transmis, à leur traduction et à leur intégration dans un rapport global de suivi législatif à l'usage du Collège des Procureurs généraux.

2.7. Coopération avec le service législation du SPF Justice

Le service législation du SPF Justice a promis sa collaboration à la rédaction du rapport annuel de suivi législatif. Cette collaboration porte sur

medewerking heeft betrekking op het bekomen van een beter overzicht van de lopende wetgevende acties en initiatieven zodat een betere beeldvorming ontstaat van de stand van zaken bij het opstellen van het jaarrapport en er desgevallend naar initiatieven kan verwezen worden.

2.8. Samenwerking met de beleidscel van de Minister van Justitie

De rapportage aan het Parlementair Comité Wetsevaluatie is complementair aan de adviserende bevoegdheid van het Openbaar Ministerie ten aanzien van de Minister van Justitie zoals geïndiceerd in art. 143bis van het Gerechtelijk Wetboek. Het jaarlijks rapport wetsevaluatie wordt eveneens aan de beleidscel van de Minister van Justitie meegedeeld.

De rapporten inzake wetsevaluatie van oktober 2007 en 2008 werden door de beleidscel trouwens gebruikt om de politieke prioriteiten inzake wetgevende initiatieven te bepalen en meestal zal dit kanaal tot een passende reactie leiden.⁷⁰ Deze tweesporige informatiestroom staat ten andere volkomen in het verlengde van de door het Openbaar Ministerie beoogde proactieve samenwerking met andere staatsmachten.⁷¹

3. In te vullen fiches en velden

De invulling van art. 11 van bovenvermelde wet, inzonderheid de jaarlijkse rapportage tijdens de maand oktober vereist een eenvormige werkwijze. Om die reden wordt geopteerd voor het gebruik van fiches waarbij precieze velden dienen ingevuld te worden, en die gradueel en tijdig vertaald worden zodat de bij wet bepaalde termijn wordt gerespecteerd.

l'obtention d'un meilleur aperçu des actions et initiatives législatives en cours, de manière à avoir une meilleure image de la situation au moment de la rédaction du rapport annuel et à pouvoir, le cas échéant, faire référence à des initiatives.

2.8. Coopération avec la cellule stratégique du Ministre de la Justice

Le rapport fait au Comité parlementaire chargé du suivi législatif est complémentaire à la compétence d'avis que le Ministère public a à l'égard du Ministre de la Justice, telle que visée à l'art. 143bis du Code judiciaire. Le rapport annuel de suivi législatif est également communiqué à la cellule stratégique du Ministre de la Justice.

Les rapports de suivi législatif d'octobre 2007 et 2008 ont d'ailleurs été utilisés par la cellule stratégique pour déterminer les priorités politiques en matière d'initiatives législatives et ce canal conduira le plus souvent à une réaction adéquate.⁷⁰ Ce double flux d'informations s'inscrit par ailleurs entièrement dans le prolongement de la coopération proactive avec les autres pouvoirs étatiques, qui est visée par le Ministère public.⁷¹

3. Champs et fiches de suivi législatif à compléter

La mise en œuvre de l'art. 11 de la loi précitée, en particulier le rapport annuel du mois d'octobre, nécessite une méthode de travail uniforme. C'est pour cette raison que l'on opte pour l'utilisation de fiches, où il faut compléter des champs précis et qui sont traduites graduellement et à temps, de sorte que le délai fixé par la loi est respecté.

⁷⁰ Parl. St.; Kamer, DOC 51 0029/001; Zie de toelichting, p. 15.

⁷¹ Beleidsplan van het Openbaar Ministerie van 25 juni 2007, punt 2.2; Krachtlijnen van het beleid van het Openbaar Ministerie, punt 1°.

⁷⁰ Doc. Parl.; Chambre, DOC 51 0029/001 ; Voir l'Exposé des Motifs, p. 15.

⁷¹ Plan politique du Ministère public, du 25 juin 2007, point 2.2 : Lignes de force de la politique du Ministère public, point 1°.

3.1. Veld identificatie opsteller

In dit veld wordt de hoedanigheid aangeduid van de opsteller van de fiche (hoofdcoördinator expertisenetwerk, referentiemagistraat e.a.).

3.2. Veld opschrift van betwiste federale wettekst(en)

Het spreekt voor zichzelf dat de wettekst die moeilijkheden heeft opgeleverd in de zin zoals verder beschreven wordt gepreciseerd. De **precisering gebeurt door aanduiding van de wetsbepaling en weergave van de tekst ervan.**

Indien de moeilijkheden betrekking hebben op meerdere samenhangende wetteksten of bepalingen worden ze allemaal gepreciseerd en geciteerd. Indien de moeilijkheden betrekking hebben op een gehele en te omvangrijke wetgeving kan echter verwezen worden naar de laatste stand van die wetgeving zoals opgenomen in de databanken, maar dient de toelichting in het veld « moeilijkheden » bijzonder precies aan te geven welk samenspel van bepalingen aanleiding moet geven tot een herziening.

3.3. Veld nauwkeurige beschrijving van de moeilijkheden en samenvatting van het standpunt van het Openbaar Ministerie

3.3.1. Moelijkheden

Er wordt zoals gezegd verwacht dat het rapport een korte beschrijving bevat van de normen die tot moeilijkheden bij de toepassing of interpretatie ervan aanleiding hebben gegeven, alsook de redenen waarom een aanpassing wordt gesuggereerd. De moeilijkheden die de rechtbanken en hoven hebben ondervonden dienen uiteraard beschreven te worden.

Er is hierbij eveneens aandacht te besteden aan:

- De vorm en de interne logica van de teksten (de complexiteit ervan, de leemten erin, eventuele onsamenhangendheden of fouten, gedateerdheid of tegenstrijdigheden).
- De inpassing van de wet in het

3.1. Champ d'identification de l'auteur de la fiche

Dans ce champ, on indique la qualité de l'auteur de la fiche (coordinateur principal réseau d'expertise, magistrat de référence etc.).

3.2. Champ portant indication du (des) texte(s) de loi fédéral(aux) contesté(s)

Il est évident que le texte de loi qui a posé des difficultés est précisé dans le sens défini ci-après. **La précision est apportée par indication de la disposition légale et reproduction du texte de celle-ci.**

Si les difficultés portent sur plusieurs textes de loi ou dispositions connexes, elles sont toutes précisées et citées. Si les difficultés portent sur l'ensemble d'une législation trop importante, on peut toutefois renvoyer au dernier état de cette législation, tel qu'il figure dans les banques de données, mais le commentaire doit indiquer dans le champ « difficultés » de manière particulièrement précise quelle est la conjonction de dispositions qui doit entraîner une révision.

3.3. Champ de description précise des difficultés et résumé du point de vue du Ministère public.

3.3.1. Difficultés

On s'attend, comme déjà dit, à ce que le rapport contienne une brève description des normes qui ont entraîné des difficultés d'application ou d'interprétation, ainsi que les raisons pour lesquelles une adaptation est suggérée. Les difficultés que les cours et tribunaux ont rencontrées doivent évidemment être décrites.

A cet égard, il convient aussi d'être attentif à :

- la forme et la logique interne des textes (leur complexité, leurs lacunes, leurs éventuelles incohérences ou erreurs, leur caractère désuet ou contradictoire).
- L'intégration de la loi dans l'ordre

juridische, sociale, economische of financiële bestel. Hier komt het aan na te gaan of de wet op redelijke wijze de doelstellingen haalt die de wetgever bij goedkeuring ervan voor ogen had.

juridique, social, économique ou financier. Il s'agira de déterminer si la loi atteint de manière raisonnable les buts que le législateur s'était fixés au moment de son adoption.

Verder is eveneens bijzondere aandacht te besteden aan reactie van de rechtsgebruikers, waarbij wetsbepalingen tot oneigenlijk of onverwacht gebruik of zelfs misbruik, kunnen aanleiding geven. Ook dit aspect is bijzonder belangrijk in het kader van ex post wetsevaluatie.

Il convient en outre d'être particulièrement attentif à la réaction des usagers du droit, en ce sens que les dispositions de loi peuvent entraîner un usage impropre ou inattendu ou même un abus.

Cet aspect est aussi particulièrement important dans le cadre du suivi législatif ex post.

3.3.2. Samenvatting standpunt van het Openbaar Ministerie

Er wordt verwacht dat het openbaar Ministerie een standpunt naar voor brengt waarbij een richting wordt gegeven aan een mogelijke oplossing, of waarbij een methode of zelfs een voorontwerp van wetswijziging wordt voorgesteld. Het opstellen van wetteksten maakt echter geen verplichting uit.

3.3.2. Résumé du point de vue du Ministère public

On s'attend à ce que le Ministère public propose un point de vue qui donne une piste de solution éventuelle ou qui suggère une méthode voire même un avant-projet de modification de loi. La rédaction de textes de loi ne constitue cependant pas une obligation.

V. DE EX ANTE EVALUATIE

Tijdens de parlementaire voorbereiding van het wetsontwerp tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie en het wetsvoorstel houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving, werd verwezen naar de tien geboden voor de goede wetgeving, namelijk:⁷²

V. L'ÉVALUATION EX ANTE

Lors des travaux préparatoires au projet de loi instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif et à la proposition de loi instituant une procédure d'évaluation législative, on a fait référence aux dix commandements de la bonne législation, à savoir:⁷²

⁷² Parl. St.; Senaat, zitting 2006 – 2007; 3-648/4; Verslag van 27 maart 2007 namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer DELPÉRIÉ; p. 9; 19.

⁷² Doc. Parl.; Sénat, session 2006 – 2007; 3-648/4; Rapport du 27 mars 2007 fait par Monsieur DELPEREE, au nom de la commission des affaires institutionnelles; p. 9; 19.

I. Rechtszekerheid;	I. La sécurité juridique ;
II. Rechtsgelijkheid;	II. L'égalité juridique
III. Beginsel van de individuele rechtsbedeling;	III. Le principe de l'administration individualisée de la justice ;
IV. Beginsel van het juiste niveau – subsidiariteit;	IV. Le principe du niveau adéquat - la subsidiarité ;
V. Beginsel van de duidelijke doelstelling;	V. Le principe de la précision de l'objectif ;
VI. Noodzakelijkheidsbeginsel;	VI. Le principe de nécessité ;
VII. Uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid;	VII. Le principe d'applicabilité ou de durabilité ;
VIII. Effectiviteit en efficiëntie;	VIII. Le principe de l'effectivité et de l'efficacité ;
IX. Proportionaliteit van impact en doelstellingen;	IX. Le principe de la proportionnalité de l'impact et des objectifs ;
X. De sociale werking.	X. L'effet social.

Wetsevaluatie mag niet louter en alleen vanuit een juridische invalshoek worden beschouwd.

Bij de opmaak van voorontwerpen van wetsvoorstel of wetsontwerp binnen het kader van de werkzaamheden van de expertisenetwerken, werkgroepen ad hoc al dan niet in samenwerking met de FOD Justitie of op vraag van de beleidscel van de Minister van Justitie of anderszins, bij de opmaak van een advies over een wetsvoorstel of wetsontwerp is het dus telkens aan te bevelen elk voorontwerp te toetsen aan die geboden.

Inzonderheid zou elk wetgevend initiatief moeten gepaard gaan met een effectenstudie die tot doel heeft de administratieve, juridische, sociale, economische en budgettaire gevolgen van de overwogen maatregel te beoordelen. De budgettaire impact en de impact op het gebied van personele of materiele middelen is bijzonder belangrijk. De bijkomende administratieve lasten moeten goed aangeduid worden, en een kosten-batenanalyse is noodzakelijk.

De doelstellingen of ratio legis moet steeds precies omschreven worden evenals de criteria aan de hand waarvan het wetslagen van een voorstel kan worden afgemeten

Wanneer een terugverdieneffect te verwachten is, dient dat eveneens geraamd te worden.

Le suivi législatif ne peut être considéré purement et simplement d'un point de vue juridique.

Lors de la rédaction d'avant-projets de proposition de loi ou projet de loi, réalisée dans le cadre d'activités des réseaux d'expertise, de groupes de travail ad hoc collaborant ou non avec le SPF Justice, ou à la demande de la cellule stratégique du Ministre de la Justice ou d'une quelconque autre manière, lors de la rédaction d'un avis relatif à une proposition de loi ou à un projet de loi, il est donc chaque fois recommandé de confronter chaque avant-projet à ces commandements.

Chaque initiative législative devrait en particulier s'accompagner d'une étude d'incidence ayant pour but d'examiner les conséquences administratives, juridiques, sociales, économiques et budgétaires de la mesure envisagée. L'impact budgétaire et l'impact sur le plan du personnel et des moyens matériels sont particulièrement importants. Il faut clairement indiquer les charges administratives complémentaires et il est nécessaire de réaliser une analyse coût-efficacité.

Les objectifs ou la ratio legis doivent toujours être clairement indiqués, de même que les critères sur la base desquels on pourra mesurer le succès d'une proposition.

Les conséquences positives auxquelles on pourrait s'attendre, doivent aussi être évaluées.

Alle aspecten van de ex post evaluatie komen bovendien ook aan bod bij de ex ante wetsevaluatie. Inzonderheid is steeds aandacht te geven aan het mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik waartoe een nochtans goed bedoelde regeling zou kunnen aanleiding geven.

Tous les aspects de l'évaluation ex post doivent en outre aussi être abordés lors de l'évaluation législative ex ante. Il faut en particulier toujours être attentif à l'abus éventuel ou à l'usage impropre auquel un règlement procédant cependant d'une bonne intention pourrait donner lieu.

Brussel, 22 oktober 2009.

Bruxelles, le 22 octobre 2009

De procureur-generaal bij het hof van beroep
te Luik, voorzitter van het College van
Procureurs-generaal,

Le procureur général près la cour d'appel à
Liège, Président du Collège des procureurs
généraux,

Cédric VISART de BOCARMÉ

De procureur-generaal bij het hof van beroep
te Gent,

Le procureur général près la cour d'appel à
Gand,

Frank SCHINS

De procureur-generaal bij het hof van beroep
te Bergen,

Le procureur général près la cour d'appel à
Mons,

Claude MICHAUX

De procureur-generaal bij het hof van beroep
te Antwerpen,

Le procureur général près la cour d'appel à
Anvers,

Yves LIÉGEOIS

De procureur-generaal bij het hof van beroep
te
Brussel,

Le procureur général près la cour d'appel à
Bruxelles,

Marc de le COURT

BIJLAGE :**FICHE WETSEVALUATIE**

1. Identificatie opsteller
2. Opschrift betwiste federale wettekst(en)
3. Nauwkeurige beschrijving van de moeilijkheden en samenvatting van het standpunt van het OM
<p>a) <u>Moeilijkheden</u></p> <p>b) <u>Samenvatting standpunt van het OM</u></p>

ANNEXE :**FICHE SUIVI LÉGISLATIF**

1. Identification de l'auteur
2. Titre du (des) texte(s) légaux fédéraux contestés
3. Description précise des difficultés et résumé du point de vue du MP
<p>c) <u>Difficultés</u></p> <p>d) <u>Résumé du point de vue du MP</u></p>

