

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 8 septembre 1997, d'une demande d'avis sur un projet de loi "instituant une procédure d'évaluation de la législation", a donné le 16 février 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 september 1997 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving", heeft op 16 februari 1998 het volgende advies gegeven :

I. La Cour de cassation et l'évaluation législative.

L'évaluation législative, ainsi que le relève l'exposé des motifs, retient l'attention des Chambres législatives, comme du pouvoir exécutif, depuis un certain temps déjà. La doctrine participe à cette réflexion (1); des organismes internationaux aussi (2).

L'avant-projet de loi charge notamment le Procureur général près la Cour de cassation d'établir un rapport bisannuel, et en définit l'objet : préparer l'évaluation législative confiée principalement au Sénat.

Or, la sous-commission de la Commission de la révision de la Constitution chargée de l'examen de propositions instituant une évaluation périodique de la législation, de la Chambre des représentants, a pu entendre, le 20 avril 1993, un exposé de M. Jacques Velu, Procureur général près la Cour de cassation, examinant les limites dans lesquelles pareille réforme du travail législatif peut se concilier avec la Constitution, en particulier avec les

-
- (1) Voyez entre autres M. Adams, "Wetgeving en beleid. Pleidooi voor een heroverweging van de rol van het parlement in het wetgevingsproces en een systeem van wetsevaluatie", in *Wetgeving in theorie en praktijk, wetgevingstheorie - legisprudentie*, M. Adams en L.J. Wintgens (eds.), Anvers, Maklu, 1994, pp. 55 à 75; P. Delnoy, *Pour une nouvelle génération de légistes*, J.T., 1979, p. 653; Fr. Leurquin-De Visscher, *Pour une évaluation législative*, R.B.D.C., 1995, pp. 275-287.
- (2) Recommandation du Conseil de l'O.C.D.E. concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle et document de référence adoptés le 9 mars 1995, OCDE/SG (95) 17, p. 3.

.../...

principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire (1).

Aussi a-t-il été demandé au délégué du ministre de justifier l'avant-projet présentement examiné de ce point de vue.

Dans sa réponse, le délégué du ministre a fait savoir ce qui suit :

"De bezwaren en opmerkingen van de heer J. Velu, destijds procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, bij de voorstellen inzake wetsevaluatie die in 1992 en 1993 werden besproken in de Subcommissie van de Commissie voor de Herziening van de Grondwet, belast met het onderzoek van voorstellen tot invoering van een periodieke wetsevaluatie, geven aanleiding tot de volgende bemerking.

1. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat het uitgangspunt voor de destijds gevoerde discussie, en ook voor de kritiek en de opmerkingen vanwege dhr. Velu, bestond in een aantal voorstellen die, hoewel de doelstellingen ervan dezelfde zijn, aanzienlijk verschillen van, en tot op zekere hoogte zelfs van een geheel andere orde zijn dan het thans voorliggende voorontwerp.

2. Het is integendeel zo dat bij het opmaken van het huidige ontwerp terdege rekening werd gehouden met de opmerkingen van dhr. Velu en de andere door de subcommissie gehoorde deskundigen; wat meer is, het ontwerp is volledig in overeenstemming met de conclusies van de subcommissie, zoals geformuleerd op p. 40 e.v. van het commissieverslag.

(1) Rapport de la sous-commission, 26 avril 1994, Ch., 439/2-91/2 (S.E.), pp. 7-24.

3. De opmerkingen van dhr. Velu betreffen vooral het eventueel invoeren van een verplichte verslaggeving c/medewerking vanwege het Hof van Cassatie of zijn Eerste Voorzitter, en de grondwettelijke en andere bezwaren die dit oproept. Dit neemt niet weg dat hij een nauwe samenwerking tussen de machten een rechtmatige betrachting noemt, en zelf een aantal kanalen aanwijst via dewelke deze samenwerking zou kunnen plaatsvinden (deelneming van magistraten aan parlementaire commissies, vrijwillige verslaggeving ...). Belangrijker nog is dat dhr. Velu tevens aangeeft dat zijn bezwaren niet gelden wanneer een verslag aan Parlement en Regering wordt gericht door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie (waarvoor overigens precedënten bestaan).

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt nu precis aangegeven dat "om te vermijden dat het Hof van Cassatie, op gevaar af van het principe van de scheiding der machten te miskennen, verplichtingen aangaat die haar in een situatie van afhankelijkheid kan plaatsen ten opzichte van de wetgevende of uitvoerende macht (een vrees uitgedrukt door dhr. Velu), (...) het ontwerp de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie (opdraagt) om dit verslag te richten aan het Parlement en de Regering."

Aldus wordt aan de (voornaamste) bezwaren van dhr. Velu tegemoetgekomen.

4. Met het huidige wetsontwerp is ook niet langer sprake van een "ingrijpende hervorming van het wetgevend werk". De evaluatie wordt (in overeenstemming met de conclusies van de subcommissie vooral opgedragen aan de Senaat, en behoort eerder tot de normale taak van de wetgever. Wel wordt hier een kader geschapen dat het Parlement in staat stelt om door middel van een jaarverslag over gestructureerde informatie te beschikken met het oog op een evaluatie. Een wettelijke regeling verdient daarbij de voorkeur boven een informele, discrete raadpleging, precies omwille van de duidelijkheid, bovendien blijkt een circulaire, zoals die van toepassing was van 1846 tot 1956, niet te volstaan.

.../...

5. Het gevaar voor mogelijk tegenstrijdige adviezen of interpretaties lijkt eerder een argument voor wetsevaluatie te zijn; een dergelijke evaluatie zou nl. tegenstrijdige vonnissen en arresten kunnen voorkomen. Verder is het aan de rechterlijke macht zelf om zich niet in deze of gene zin te laten beïnvloeden. Dhr. Suetens wijst er overigens terecht op dat de wetgevende en de rechterlijke macht, ook indien zij samenwerken, autonoom zijn in hun beoordeling van een norm. Dhr. Velu geeft tenslotte zelf aan dat deze en andere bezwaren (bv. het argument van de vrijheid van jurisprudentiële interpretatie) niet gelden wanneer het de procureur-generaal is, en niet het Hof of zijn Eerste Voorzitter zelf, die het verslag opstelt (blijven ze dus wel gelden wanneer de Eerste Voorzitter vrijwillig een verslag meedeelt, mogelijkheid die wordt weerhouden door dhr. Velu ?).

6. Andere deskundigen, eveneens gehoord door de subcommissie, verklaarden zich voorstander van een jaarlijkse rapportering met name door de Raad van State, met het oog op een wetsevaluatie.

7. In het verslag wordt ook terecht gewezen op de noodzaak van een evaluatie a priori, die moet leiden tot een verbetering van het wetgevende werk, met andere woorden tot een degelijke, transparante en eenvoudige regelgeving. Met het oog op meer eenvormigheid en juridische nauwkeurigheid bij het opstellen van regelgeving heeft de Regering inmiddels een redactiecomité en een commissie belast met het uitwerken van een "codex", waarin een aantal regels en formules worden uitgewerkt die meer eenheid en een betere samenhang in de hand werken."

Il résulte de ces explications que, considéré de ce point de vue, le projet n'appelle pas en droit d'observations.

*

.../...

II. Les sections d'administration et de législation du Conseil d'Etat et l'évaluation législative.

A s'en tenir aux solutions esquissées lors des travaux prérappelés de la sous-commission, si la jurisprudence de la section d'administration du Conseil d'Etat peut aussi servir à révéler la nécessité éventuelle de corrections législatives, en revanche, l'établissement du rapport bisannuel dont serait chargé le Conseil, ne pourrait être confié aux magistrats siégeant au sein de la section d'administration - par identité de motifs avec ce qui a été exposé par le Procureur général près la Cour de cassation, à propos de ladite Cour - pour éviter toute interférence entre la teneur des arrêts à délibérer et le contenu des rapports adressés au Sénat par le Conseil. Pour éviter cet écueil, l'établissement du rapport pourrait être confié à la section de législation du Conseil d'Etat, aux magistrats de l'Auditorat et à ceux du Bureau de coordination. Le texte de l'avant-projet de loi doit être revu en ce sens, en raison de la relative indétermination de son libellé actuel ("le Conseil d'Etat").

*

III. La question de l'"exécution" des lois.

Le terme "exécution" manque de précision à défaut d'être commenté dans l'exposé des motifs.

.../...

Au surplus, s'il est utilisé dans l'article 2 de l'avant-projet de loi, en revanche, il ne figure pas à l'article 4, alinéa 2.

Le texte des articles 2 et 4 ainsi que l'exposé des motifs doivent être revus en conséquence.

Le texte de l'article 4, alinéa 2, serait plus clair si l'adverbe "respectivement", était inséré entre les mots "ont été rencontrées" et les mots "par les Cours et tribunaux".

IV. L'évaluation législative ex post en dehors du contentieux juridictionnel.

La cour de cassation, comme la section d'administration du Conseil d'Etat, constituent des observatoires privilégiés de la vie du droit, mais dans sa forme contentieuse. Le champ d'observation des juridictions est forcément limité, parce qu'affecté de ce biais. Il est vrai que, par l'examen préalable des textes réglementaires d'exécution des lois, la section de législation est en mesure d'élargir quelque peu cette perspective. Mais le panorama demeurera incomplet tant en ce qui concerne les questions non soumises à des juridictions qu'en ce qui concerne celles qui ont échappé à l'emprise de la loi.

.../...

Pour éviter que les travaux du Sénat visés à l'article 3 de l'avant-projet ne souffrent de ce qui deviendrait une erreur de perspective, sans doute convient-il de prévoir que la haute assemblée complète son information de façon systématique par ce que révèlent déjà les rapports d'autres institutions notamment, à titre d'exemple, les cahiers d'observations de la Cour des comptes (Constitution, article 180), les rapports annuels rédigés par les médiateurs fédéraux (loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, article 15) ou par diverses autorités administratives indépendantes, les réponses aux questions parlementaires, les pétitions, certaines études doctrinales, voire des enquêtes de terrain.

Le texte de l'article 4, alinéa 1er, doit être complété en vue d'indiquer quelles autres informations le Sénat doit prendre en considération dans l'évaluation de la législation.

V. L'évaluation législative ex ante.

Les adaptations législatives commandées par les résultats des évaluations prendront du temps. En amont de cette évaluation ex post, il convient donc de développer les instruments de l'évaluation législative et réglementaire ex ante, pour les bénéfices que celle-ci procure en terme de sécurité juridique, pour l'autorité de la loi et son effectivité, et dans un souci d'économie de moyens, notamment budgétaires.

.../...

Selon les informations communiquées au Conseil d'Etat par le délégué du ministre et reproduites ci-dessus, cette amélioration est en cours. Sans cet effort concomitant annoncé par le Gouvernement, l'avant-projet de loi conduirait à une politique d'évaluation législative anormalement focalisée sur des appréciations a posteriori. Cette méthode pourrait accentuer le phénomène regrettable de la législation "par essais et erreurs". C'est pourquoi il est essentiel que les deux volets de la réforme (évaluation ex ante et évaluation ex post) progressent de façon parallèle.

Dans l'intervalle, une des leçons déduites des études systématiques consacrées à l'évaluation législative, peut être appliquée dès aujourd'hui. Pour chaque initiative législative, il est, en effet, recommandé de vérifier si les difficultés auxquelles on entend obvier, ne peuvent pas être résolues, au moins partiellement, par une meilleure utilisation des moyens déjà disponibles - même et surtout si les résistances rencontrées pour les mettre en oeuvre de façon optimale sont parfois considérables, plus considérables que celles que la loi oppose à son changement.

A ce titre, pour améliorer ab initio, la qualité des textes normatifs et l'espérance que les moyens matériels et humains nécessaires à leur application existeront, il serait profitable que les ressources de l'administration consultative soient, dès à présent, mieux exploitées. A cette fin, il importe que les avis soient demandés à temps et, à tout le moins, pris sérieusement en considération par les auteurs des projets.

.../...

VI. Les moyens de la phase préparatoire de l'évaluation législative.

L'exposé du Procureur général près la Cour de cassation, comme celui de M. Paul Tapie, Premier Président du Conseil d'Etat, faits respectivement le 20 avril 1993 et le 3 mars 1993, devant la sous-commission de la Chambre, mettaient en évidence la difficulté de faire face à ces nouvelles missions, rebus sic stantibus.

L'Inspecteur des finances, dans son avis du 10 juillet 1997 sur l'avant-projet de loi, relevait pour sa part ce qui suit :

"De Inspectie van Financiën veronderstelt dat dit voorstel geen bijkomende middelen vergt. Er zal wel een verhoging van de werklast zijn bij Cassatie/Raad van State.".

Faute que soient prévus les moyens complémentaires nécessaires à sa mise en oeuvre, l'exécution de la phase préparatoire de l'évaluation législative confiée aux deux juridictions risquera de compromettre l'accomplissement régulier de leurs missions légales actuelles (1).

(1) Pour permettre aux auteurs d'établir des rapports en connaissance de cause, il pourrait être utile de prévoir expressément qu'ils pourront correspondre avec les destinataires desdits rapports.

VII. L'évaluation législative et le rapport annuel prévu à l'article 119 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Compte tenu de l'obligation qui est imposée au Conseil d'Etat de faire un rapport, il y a lieu de revoir l'article 119 des lois coordonnées pour circonscrire le contenu du rapport annuel qui est prévu afin d'éviter tout double emploi.

Observation finale

Le texte néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

I. Het Hof van Cassatie en evaluatie van de wetgeving.

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting hebben zowel de wetgevende kamers als de uitvoerende macht sedert enige tijd aandacht voor evaluatie van de wetgeving. Ook in de rechtsleer wordt daarover nagedacht (1), net als bij bepaalde internationale instellingen (2).

Het voorontwerp van wet belast onder meer de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie met het opmaken van een tweejaarlijks verslag en omschrijft het onderwerp hiervan als het voorbereiden van de, hoofdzakelijk aan de Senaat opgedragen evaluatie van de wetgeving.

De subcommissie van de Commissie voor de herziening van de Grondwet, belast met het onderzoek van voorstellen tot invoering van een periodieke wetsevaluatie, een subcommissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers, heeft op 20 april 1993 een uiteenzetting van de heer Jacques Velu, procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, gehoord, waarin

-
- (1) Zie onder meer M. Adams, Wetgeving en beleid. Pleidooi voor een heroverweging van de rol van het parlement in het wetgevingsproces en een systeem van wetsevaluatie, in Wetgeving in theorie en praktijk, wetgevings-theorie - jurisprudentie, M. Adams en L.J. Wintgens (eds.), Antwerpen, Maklu, 1994, blz. 55 tot 75; P. Delnoy, "Pour une nouvelle génération de légistes", J.T., 1979, blz. 653; F. Leurquin-De Visscher, "Pour une évaluation législative", R.B.D.C., 1995, blz. 275-287.
- (2) Aanbeveling van de Raad van de O.E.S.O. voor een betere regelgeving en referentiedocument, aangenomen op 9 maart 1995, OCDE/SG (95) 17, blz. 3.

.../...

onderzocht werd binnen welke grenzen zulk een hervorming van het wetgevend werk zich verdraagt met de Grondwet, inzonderheid met de beginselen van scheiding der machten en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht (1).

De gemachtigde van de minister is dan ook verzocht het thans voorliggende voorontwerp uit dat oogpunt te rechtvaardigen.

De gemachtigde van de minister heeft in zijn antwoord het volgende verklaard :

"De bezwaren en opmerkingen van de heer J. Velu, destijds procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, bij de voorstellen inzake wetsevaluatie die in 1992 en 1993 werden besproken in de Subcommissie van de Commissie voor de Herziening van de Grondwet, belast met het onderzoek van voorstellen tot invoering van een periodieke wetsevaluatie, geven aanleiding tot de volgende bemerking.

1. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat het uitgangspunt voor de destijds gevoerde discussie, en ook voor de kritiek en de opmerkingen vanwege dhr. Velu, bestond in een aantal voorstellen die, hoewel de doelstellingen ervan dezelfde zijn, aanzienlijk verschillen van, en tot op zekere hoogte zelfs van een geheel andere orde zijn dan het thans voorliggende voorontwerp.

2. Het is integendeel zo dat bij het opmaken van het huidige ontwerp terdege rekening werd gehouden met de opmerkingen van dhr. Velu en de andere door de subcommissie gehoorde deskundigen; wat meer is, het ontwerp is volledig in overeenstemming met de conclusies van de subcommissie, zoals geformuleerd op p. 40 e.v. van het commissieverslag.

(1) Verslag van de subcommissie, 26 april 1994, Kamer, 439/2-91/2 (B.Z.), blz. 7-24.

3. De opmerkingen van dhr. Velu betreffen vooral het eventueel invoeren van een verplichte verslaggeving c/medewerking vanwege het Hof van Cassatie of zijn Eerste Voorzitter, en de grondwettelijke en andere bezwaren die dit oproept. Dit neemt niet weg dat hij een nauwe samenwerking tussen de machten een rechtmatige betrachting noemt, en zelf een aantal kanalen aanwijst via dewelke deze samenwerking zou kunnen plaatsvinden (deelneming van magistraten aan parlementaire commissies, vrijwillige verslaggeving ...). Belangrijker nog is dat dhr. Velu tevens aangeeft dat zijn bezwaren niet gelden wanneer een verslag aan Parlement en Regering wordt gericht door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie (waarvoor overigens precedents bestaan).

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt nu precies aangegeven dat "om te vermijden dat het Hof van Cassatie, op gevaar af van het principe van de scheiding der machten te miskennen, verplichtingen aangaat die haar in een situatie van afhankelijkheid kan plaatsen ten opzichte van de wetgevende of uitvoerende macht (een vrees uitgedrukt door dhr. Velu), (...) het ontwerp de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie (opdraagt) om dit verslag te richten aan het Parlement en de Regering."

Aldus wordt aan de (voornaamste) bezwaren van dhr. Velu tegemoetgekomen.

4. Met het huidige wetsontwerp is ook niet langer sprake van een "ingrijpende hervorming van het wetgevend werk". De evaluatie wordt (in overeenstemming met de conclusies van de subcommissie vooral opgedragen aan de Senaat, en behoort eerder tot de normale taak van de wetgever. Wel wordt hier een kader geschapen dat het Parlement in staat stelt om door middel van een jaarverslag over gestructureerde informatie te beschikken met het oog op een evaluatie. Een wettelijke regeling verdient daarbij de voorkeur boven een informele, discrete raadpleging, precies omwille van de duidelijkheid, bovendien blijkt een circulaire, zoals die van toepassing was van 1846 tot 1956, niet te volstaan.

.../...

5. Het gevaar voor mogelijk tegenstrijdige adviezen of interpretaties lijkt eerder een argument voor wetsevaluatie te zijn; een dergelijke evaluatie zou nl. tegenstrijdige vonnissen en arresten kunnen voorkomen. Verder is het aan de rechterlijke macht zelf om zich niet in deze of gene zin te laten beïnvloeden. Dhr. Suetens wijst er overigens terecht op dat de wetgevende en de rechterlijke macht, ook indien zij samenwerken, autonoom zijn in hun beoordeling van een norm. Dhr. Velu geeft tenslotte zelf aan dat deze en andere bezwaren (bv. het argument van de vrijheid van jurisprudentiële interpretatie) niet gelden wanneer het de procureur-generaal is, en niet het Hof of zijn Eerste Voorzitter zelf, die het verslag opstelt (blijven ze dus wel gelden wanneer de Eerste Voorzitter vrijwillig een verslag meedeelt, mogelijkheid die wordt weerhouden door dhr. Velu ?).

6. Andere deskundigen, eveneens gehoord door de subcommissie, verklaarden zich voorstander van een jaarlijkse rapportering met name door de Raad van State, met het oog op een wetsevaluatie.

7. In het verslag wordt ook terecht gewezen op de noodzaak van een evaluatie a priori, die moet leiden tot een verbetering van het wetgevende werk, met andere woorden tot een degelijke, transparante en eenvoudige regelgeving. Met het oog op meer eenvormigheid en juridische nauwkeurigheid bij het opstellen van regelgeving heeft de Regering inmiddels een redactiecomité en een commissie belast met het uitwerken van een "codex", waarin een aantal regels en formules worden uitgewerkt die meer eenheid en een betere samenhang in de hand werken."

Uit deze uitleg blijkt dat uit dit oogpunt bij het ontwerp geen juridische opmerkingen te maken zijn.

*

.../...

II. De afdelingen administratie en wetgeving van de Raad van State en evaluatie van de wetgeving.

Volgens de regeling die tijdens de bovengenoemde werkzaamheden van de subcommissie in grote lijnen is uitgewerkt, kan de rechtspraak van de afdeling administratie van de Raad van State weliswaar ook dienen om duidelijk te maken dat bepaalde wetten mogelijk bijgestuurd moeten worden, maar mag - om dezelfde redenen als die welke de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie met betrekking tot dat Hof in zijn uiteenzetting heeft genoemd - het opmaken van een tweejaarlijks verslag, waarmee de Raad belast zou worden, niet worden toevertrouwd aan de magistraten die zitting hebben in de afdeling administratie, zo niet bestaat het gevaar dat de inhoud van te wijzen arresten uitlekt in de verslagen die door de Raad aan de Senaat worden gezonden. Om die klip te omzeilen, zou het opmaken van het verslag kunnen worden toevertrouwd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, de magistraten van het Auditoraat en die van het Coördinatiebureau. De tekst van het voorontwerp van wet, waarin thans vrij vage bewoordingen worden gebruikt ("de Raad van State"), dient dan ook in die zin te worden herzien.

*

III. "Uitvoering" van de wetten.

De term "uitvoering" is te vaag, aangezien hij in de memorie van toelichting niet van commentaar wordt voorzien.

.../...

Bovendien wordt hij wel gebruikt in artikel 2 van het voorontwerp van wet, maar niet in artikel 4, tweede lid.

De tekst van de artikelen 2 en 4 alsook de memorie van toelichting moeten bijgevolg worden aangepast.

De tekst van artikel 4, tweede lid, zou duidelijker zijn indien het bijwoord "respectievelijk" ingevoegd wordt tussen het woord "waarmee" en de woorden "de Hoven en rechtbanken".

Het woord "alsook" dient dan vervangen te worden door "en".

IV. Evaluatie van de wetgeving *ex post* buiten de rechterlijke geschillenbeslechting.

Het Hof van Cassatie is net zoals de afdeling administratie van de Raad van State een bevoorrechte waarnemer van het rechtsgebeuren, maar dan alleen via de geschillen. Het waarnemingsgebied van de rechtbanken is noodzakelijkerwijs beperkt, want verloopt altijd op die manier. Het is namelijk zo dat de afdeling wetgeving, door de regelgevende teksten tot uitvoering van wetten vooraf te onderzoeken, deze gezichtshoek enigszins kan verruimen. Toch zal het beeld onvolledig blijven, zowel wat betreft de kwesties die niet aan rechtbanken worden voorgelegd, als wat betreft de aangelegenheden die tot dusverre niet bij wet geregeld zijn.

.../...

Om te voorkomen dat de in artikel 3 van het voorontwerp genoemde werkzaamheden van de Senaat te lijden zullen hebben van een vertekend beeld, dient wellicht bepaald te worden dat de hoge vergadering haar informatie systematisch aanvult met datgene wat reeds blijkt uit verslagen van andere instellingen, zoals bijvoorbeeld opmerkingenboeken van het Rekenhof (Grondwet, artikel 180), jaarverslagen opgemaakt door de federale ombudsmannen (wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, artikel 15) of door verschillende onafhankelijke overheidsinstanties, antwoorden op parlementaire vragen, verzoekschriften, rechtsgeleerde studies, ja zelfs veldonderzoek.

De tekst van artikel 4, eerste lid, moet worden aangevuld om aan te geven welke andere informatie de Senaat in bedenking moet nemen bij het evalueren van de wetgeving.

V. Evaluatie van de wetgeving.

De wetswijzigingen die volgens de uitkomst van de evaluaties noodzakelijk blijken, zullen tijd vergen. Alvorens de wet- en regelgeving ex post te evalueren, behoren dan ook de instrumenten te worden ontwikkeld om ze ex ante te evalueren, omdat laatstgenoemde evaluatie de rechtszekerheid alsook het gezag en de werkzaamheid van de wet ten goede zal komen, maar ook omdat aldus middelen, inzonderheid begrotingsmiddelen, kunnen worden bespaard.

.../...

Volgens de uitleg die de gemachtigde ambtenaar aan de Raad van State heeft verstrekt en die hierboven is vermeld, is die verbetering aan de gang. Zonder die gelijktijdige inspanning die de Regering heeft aangekondigd, zal dit voorontwerp leiden tot een beleid waarbij de evaluaties van de wetgeving abnormaal op beoordelingen a posteriori toegespitst zijn. Die werkwijze kan het betreurenswaardige fenomeen van wetgeving via de "trial and error-methode" nog versterken. Daarom is het van fundamenteel belang dat de beide aspecten van de hervorming (evaluatie ex ante en evaluatie ex post) gelijke tred houden.

Intussen kan één van de conclusies van de systematische studies over evaluatie van de wetgeving nu reeds worden toegepast. Het is immers aan te bevelen voor elke concept-wet na te gaan of de moeilijkheden die men tracht te ondervangen niet door een betere aanwending van de al beschikbare middelen kunnen worden opgelost, althans gedeeltelijk, zelfs en vooral als de weerstand om die middelen optimaal aan te wenden, soms bijzonder groot of groter is dan de weerstand die met een wijziging van de wet gemoeid is.

Om de kwaliteit van de regelgeving van het begin af te verbeteren en de kans te vergroten op het voorhanden zijn van de stoffelijke middelen en menselijke hulpbronnen die noodzakelijk zijn om die regelgeving te kunnen toepassen, zou het daarom goed zijn dat de middelen inzake adviesverlening door de overheid nu reeds beter worden aangewend. Daartoe moeten de adviezen tijdig worden aangevraagd en moeten de stellers van de ontwerpen er op zijn minst ernstig aandacht aan besteden.

.../...

VI. De middelen in de voorbereidende fase van de evaluatie van de wetgeving.

In hun uiteenzetting van respectievelijk 20 april 1993 en 3 maart 1993 voor de subcommissie van de Kamer hebben de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en de heer Paul Tapie, eerste voorzitter van de Raad van State, onderstreept dat die nieuwe taken rebus sic stantibus moeilijk te vervullen zijn.

De inspecteur van Financiën van zijn kant heeft in zijn advies d.d. 10 juli 1997 over het voorontwerp van wet op het volgende gewezen :

"De Inspectie van Financiën veronderstelt dat dit voorstel geen bijkomende middelen vergt. Er zal wel een verhoging van de werklast zijn bij Cassatie/Raad van State.".

Indien de extra middelen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de voorbereidende fase van de evaluatie van de wetgeving achterwege blijven, bestaat het risico dat die uitvoering die aan de beide rechtscolleges wordt opgedragen het regelmatig volbrengen van hun huidige wettelijke taken in het gedrang zal brengen (1).

(1) Opdat de schrijvers van verslagen met kennis van zaken kunnen rapporteren, is het misschien nuttig uitdrukkelijk te bepalen dat zij kunnen corresponderen met degenen voor wie die verslagen bestemd zijn.

VII. Evaluatie van de wetgeving en het jaarverslag dat in artikel 119 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt voorgeschreven.

Gelet op de verplichting die aan de Raad van State wordt opgelegd om een verslag op te maken, behoort artikel 119 van de gecoördineerde wetten te worden herzien om de inhoud van het voorgeschreven jaarverslag af te bakenen en aldus overlappingsen te voorkomen.

Slotopmerkingen

De Nederlandse tekst van het ontwerp is uit een oogpunt van correct taalgebruik slordig gesteld. Bij wijze van voorbeeld en onder voorbehoud van de voorgaande inhoudelijke opmerkingen wordt op het volgende gewezen :

Artikel 1

De formulering "die bedoeld wordt" is ongebruikelijk in de wetgevingstechniek. Men schrijve : "als bedoeld".

Artikel 2

De wending "zijn het voorwerp van een evaluatie die ertoe strekt" is letterlijk uit het Frans vertaald, omslachtig en nietszeggend in het Nederlands. Het zou beter zijn te schrijven : "worden geëvalueerd met de bedoeling om".

.../...

Artikel 3

Aan het slot van de zin, waarin trouwens een woord ontbreekt, schrijve men : "en maakt jaarlijks een verslag op van zijn werkzaamheden."

Artikel 4

Het woord "gebeurt", dat een toevalligheid impliceert, is niet geschikt voor de regelgeving en zou vervangen moeten worden door het woord "geschiedt".

Artikel 5

De woorden "maakt ... over", die in casu verkeerd gebruikt zijn aangezien het niet om geld of geldwaarden gaat, zouden vervangen moeten worden door een andere term, bijvoorbeeld "bezorgt".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président,
voorzitter,

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,
J. van COMPERNOLLE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
M. J. REGNIER, premier auditeur
chef de section. La note du Bureau
de coordination a été rédigée et
exposée par M. C. AMELYNCK,
référéndaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. REGNIER,
eerste auditeur afdelingshoofd.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
de H. C. AMELYNCK, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

J.-J. STRYCKMANS