

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET SÉNAT
DE BELGIQUE

14 décembre 2012

ÉCHANGE DE VUES

**Les missions du Comité parlementaire
chargé du suivi législatif**

RAPPORT

FAIT AU NOM DU COMITÉ PARLEMENTAIRE
CHARGÉ DU SUIVI LÉGISLATIF
PAR
M. Thierry GIET (CH)
et Mme Zakia KHATTABI (S)

SOMMAIRE

Page

I. Introduction.....	3
II. Collège des Procureurs généraux.....	3
III. Parquet général près la Cour de cassation.....	9
IV. Cour constitutionnelle.....	15
V. Gouvernement.....	21
VI. Conseil d'État	26
VII.Cour des comptes	28
Annexe	43

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS
EN SENAAT

14 december 2012

GEDACHTEWISSELING

**De opdrachten van het Parlementair Comité
belast met de wetsevaluatie**

VERSLAG

NAMENS HET PARLEMENTAIR COMITÉ
BELAST MET DE WETSEVALUTATIE
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER Thierry GIET (K)
en mevrouw Zakia KHATTABI (S)

INHOUD

Blz.

I. Inleiding	3
II. College van procureurs-generaal.....	3
III. Parket-generaal bij het Hof van Cassatie.....	9
IV. Grondwettelijk Hof	15
V. Regering	21
VI. Raad van State	26
VII. Rekenhof	28
Bijlage.....	57

Composition du Comité parlementaire / Samenstelling van het parlementair comité:
Présidents / Voorzitters: Sabine de Bethune (S) et/en Patrick Dewael (Ch/K)

SÉNAT / SENAAT

A.— Titulaires / Vaste leden:

N-VA	Inge Faes, Helga Stevens, Karl Vanlouwe
PS	Hassan Bousetta, Caroline Désir
MR	Christine Defraigne
CD&V	Sabine de Bethune
sp.a	Fauzaya Talhaoui
Open Vld	Bart Tommelein
Vlaams Belang	Anke Van dermeersch
Écolo	Zakia Khattabi

B.— Suppléants / Plaatsvervangers:

Piet De Bruyn, Bart De Wever, Liesbeth Homans
Philippe Mahoux, Olga Zrihen
Alain Courtois
Peter Van Rompuy
Guy Swennen
Martine Taelman
Bart Laeremans
Cécile Thibaut

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS / KAMER VAN VOLSVERTEGENWOORDIGERS

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA	Zuhal Demir, Jan Van Esbroeck, Bert Wollants
PS	Thierry Giet, André Perpète
MR	Daniel Bacquelaine
CD&V	Raf Terwingen
sp.a	Renaat Landuyt
Ecolo-Groen	Stefaan Van Hecke
Open Vld	Patrick Dewael
VB	Bert Schoofs

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Manu Beuselinck, Sarah Smeyers, Karel Uyttersprot
Valérie Déom, Anthony Dufrane
François-Xavier de Donne
Sonja Becq
Maya Detiège
Zoé Genot
Carina Van Cauter
Gerolf Annemans

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Démocratique en Vlaams socialistische partij anders
sp.a	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales — Groen
Ecolo-Groen!	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
Open Vld	:	Vlaams Belang
VB	:	centre démocrate Humaniste
cdH	:	Lijst Dedecker
LDD	:	INDEP-ONAFH
	:	Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	DOC 53 0000/000: Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Questions et Réponses écrites	QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (cou- verture verte)	CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	CRABV: Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analy- tique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture sau- mon)	CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN:	Séance plénière	PLEN: Plenum
COM:	Réunion de commission	COM: Commissievergadering
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig pa- per)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants	Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers
<p>Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél.: 02/ 549 81 60 Fax: 02/549 82 74 www.lachambre.be e-mail: publications@lachambre.be</p>	<p>Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel.: 02/ 549 81 60 Fax: 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail: publicaties@dekamer.be</p>

I.— INTRODUCTION

La loi du 25 avril 2007 instaure un Comité parlementaire chargé du suivi législatif, composé de membres de la Chambre et du Sénat, et chargé:

- de connaître de requêtes dénonçant des difficultés d'application ou d'inadéquation des lois;
- de prendre en considération la jurisprudence de la Cour constitutionnelle;
- d'analyser et de synthétiser les rapports adressés aux Chambres, notamment par le procureur général près la Cour de cassation et le Collège des procureurs généraux.

Votre Comité a décidé de consacrer une série de réunions à des échanges de vues avec des représentants d'institutions au sujet de ses missions. À cet effet, ont été invités:

1. le 21 novembre 2011, le Collège des Procureurs généraux (II);
2. le 23 janvier 2012, le parquet général près la Cour de cassation (III);
3. le 27 février 2012, la Cour constitutionnelle (IV);
4. le 7 mai 2012, le gouvernement (V) et le Conseil d'État (VI);
5. le 25 juin 2012, la Cour des comptes (VII).

II.— COLLÈGE DES PROCUREURS GÉNÉRAUX

A. Exposé introductif

M. Marc de le Court, procureur général près la cour d'appel de Bruxelles et président du Collège des procureurs généraux, remercie le Comité parlementaire de l'avoir invité et souligne que la qualité de la législation revêt une grande importance à ses yeux.

Depuis 2007, le Collège des procureurs généraux adresse chaque année au Parlement 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. En 2009, le Collège a rédigé une circulaire en vue d'organiser la mission qui lui a été confiée par la loi du 25 avril 2007. L'intervenant remet un exemplaire de la circulaire aux présidents du Comité.

I.— INLEIDING

Het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie werd bij de wet van 25 april 2007 ingesteld. Het comité, bestaande uit volksvertegenwoordigers en senatoren, heeft de volgende bevoegdheden:

- het neemt kennis van verzoekschriften die melding maken van de moeilijkheden bij de toepassing van de wetten of van de onaangepastheid ervan;
- het neemt de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof in overweging;
- het analyseert en synthetiseert de verslagen die aan de Wetgevende Kamers worden toegezonden, inzonderheid die van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en van het College van procureurs-generaal.

Uw Comité heeft beslist een aantal vergaderingen te wijden aan gedachtewisselingen met vertegenwoordigers van diverse instellingen, waarbij de opdrachten van het Comité aan bod zouden komen. Daartoe werden uitgenodigd:

1. op 21 november 2011, het College van procureurs-generaal (II);
2. op 23 januari 2012, het parket-generaal bij het Hof van Cassatie (III);
3. op 27 februari 2012, het Grondwettelijk Hof (IV);
4. op 7 mei 2012, de regering (V) en de Raad van State (VI);
5. op 25 juni 2012, het Rekenhof (VII).

II.— COLLEGE VAN PROCUREURS-GENERAAL

A. Inleidende uiteenzetting

De heer Marc de le Court, procureur-generaal bij het hof van beroep te Brussel en voorzitter van het College van Procureurs-generaal, bedankt het Parlementair Comité voor de uitnodiging en benadrukt dat hij persoonlijk veel belang hecht aan de kwaliteit van de wetgeving.

Het College van procureurs-generaal bezorgt sinds 2007 jaarlijks aan het Parlement een verslag 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. Met het oog op de organisatie van de opdracht die de wet van 25 april 2007 aan het College toekende, stelde het College in 2009 een omzendbrief op. Spreker overhandigt een exemplaar van de omzendbrief aan de voorzitters van het Comité.

M. Yves Liégeois, procureur général près la cour d'appel d'Anvers, explique que le Collège s'est notamment interrogé sur la portée exacte de la notion de "difficultés" qui doivent être relevées dans les rapports. L'analyse de la loi du 25 avril 2007 et de ses travaux préparatoires révèle qu'il s'agit des difficultés qui sont 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. Les difficultés concernent toutefois aussi l'inadéquation des lois aux situations qu'elles régissent. La question est de savoir si la loi s'intègre bien dans l'ordre juridique, social, économique ou financier.

Dans l'exposé qu'il a livré au cours des travaux préparatoires de la loi du 25 avril 2007, M. Nicolas Bernard, docteur en droit 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 soient favorables ou défavorables. 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 — y compris des magistrats évidemment — et parce que l'analyste doit se placer au niveau des personnes directement concernées par la loi pour apprécier les effets de celle-ci.

Il est dès lors 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 auditotats du travail et auditotats généraux qui peuvent être confrontés à des abus dans les affaires où ils rendent d'office ou obligatoirement un avis.

De petites imprécisions dans la législation peuvent être lourdes de conséquences. Par exemple, la loi du 21 décembre 2009 relative à la réforme de la cour d'assises présentait une discordance entre les textes néerlandais et français. Selon le texte néerlandais, les crimes qu'un auteur tente de commettre doivent être punissables de la réclusion à perpétuité pour pouvoir être renvoyés devant le tribunal correctionnel. L'assassinat et le meurtre sont des crimes de ce type. En revanche, selon le texte français, ce sont les tentatives elles-mêmes qui doivent être punissables de la réclusion à perpétuité. Or, les tentatives de crime ne sont jamais punissables de la réclusion à perpétuité, à l'exception de certaines tentatives de crimes contre l'humanité. Entre-temps, la

De heer Yves Liégeois, procureur-generaal bij het hof van beroep te Antwerpen, licht toe dat het College zich daarbij onder meer beraadde over de precieze draagwijdte van het begrip "moeilijkheden" waarvan de verslagen melding moeten maken. Uit een analyse van de wet van 25 april 2007 en de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat het gaat om de moeilijkheden 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, en met hun verouderd of tegenstrijdig karakter. De moeilijkheden betreffen echter ook de onaangepastheid van de wetten aan de situaties die ze regelen. Kan de wet op degelijke wijze worden ingepast in het juridische, sociale, economische of financiële bestel?

In zijn uiteenzetting tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 april 2007 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 die nu gunstig of ongunstig zijn. Hij promootte de methode van de pluralistische impactevaluatie omdat bij dit onderzoek de reactie van de rechtsgebruikers — en dus uiteraard ook de magistraten — 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.

Het is dan ook 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 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.

Kleine onnauwkeurigheden in de wetgeving kunnen grote gevolgen hebben. Zo bevatte de wet van 21 december 2009 tot hervorming van het hof van assisen een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst. Volgens de Nederlandse tekst moeten de misdaden die een dader probeert te plegen, strafbaar zijn met levenslange opslinging om naar de correctionele rechtbank te kunnen worden verwezen. Moord en doodslag vallen daar onder. In de Franse tekst moeten de pogingen zelf strafbaar zijn met levenslange opslinging. Er zijn echter bijna geen pogingen tot misdaden strafbaar met levenslang, behalve enkele pogingen tot misdaden tegen de menselijkheid. Het Hof van Cassatie oordeelde inmiddels dat de Nederlandse tekst correct is, zodat

Cour de cassation a estimé que le texte néerlandais était correct, autrement dit que les tentatives d'assassinat et de meurtre pouvaient relever du tribunal correctionnel.

La rédaction des rapports est complémentaire à la compétence consultative générale 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. L'on attend la même chose du Conseil des auditeurs du travail. En tant qu'instrument, le rapport dépasse par conséquent la simple obligation légale et constitue 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. Le rapport établi en vertu de la loi du 25 avril 2007 est donc remis également au ministre de la Justice.

Concrètement, on demande aux magistrats du ministère public qui sont confrontés à un problème d'ordre législatif d'en informer leur chef de corps, afin que ce dernier puisse en informer à son tour le Collège des procureurs généraux. On utilise à cet effet des fiches de suivi législatif, sur lesquelles on précise quelle loi pose des difficultés, en quoi ces difficultés consistent et quelle pourrait être éventuellement la solution adéquate.

Le Collège associe aussi les magistrats du siège au suivi législatif. À des fins d'uniformisation de la méthode, ceux-ci sont priés d'utiliser les mêmes fiches de suivi législatif. Les observations des magistrats du siège sont annexées au rapport annuel du Collège.

Le procureur général d'Anvers réunit toutes les observations dans un seul rapport global, qui présente non seulement les nouvelles difficultés que la législation a engendrées, mais aussi les difficultés qui avaient déjà été signalées dans des rapports antérieurs mais qui n'ont pas encore été réglées.

Le rapport 2011 sera remis au Parlement avec un peu de retard, en raison de la charge de travail considérable qui découle de l'instauration de la législation Salduz. Ce rapport 2011 sera vraisemblablement très volumineux.

pogingen tot moord en doodslag door de correctionele rechtbank kunnen worden behandeld.

Het opstellen van de verslagen is complementair 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. Hetzelfde wordt verwacht van de Raad van arbeidsauditeurs. Het rapport overstijgt als instrument bijgevolg de louter wettelijke verplichting en maakt 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 informatiestroom wordt niets gewijzigd. Het verslag dat krachtens de wet van 25 april 2007 wordt opgesteld, wordt dus ook aan de minister van Justitie bezorgd.

Concreet wordt aan de magistraten van het openbaar ministerie die met een wetgevend probleem worden geconfronteerd, gevraagd dat zij hun korpschef hierover zouden inlichten zodat deze het College van procureurs-generaal hiervan kan in kennis stellen. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van wetsevaluatiefiches. Op die fiches moet worden gepreciseerd welke wet moeilijkheden oplevert, wat die moeilijkheden inhouden en wat desgevallend een passende oplossing zou kunnen zijn.

Het College betrekt ook de magistraten van de zetel bij de wetsevaluatie. Er wordt hun gevraagd gebruik te maken van dezelfde wetsevaluatiefiches zodat kan worden gestreefd naar een eenvormige werkwijze. De opmerkingen van de zittende magistraten worden als bijlage bij het jaarlijks verslag van het College gevoegd.

Alle opmerkingen worden door de procureur-generaal te Antwerpen verwerkt in één algemeen verslag. Het verslag bundelt niet alleen de nieuwe moeilijkheden waartoe de wetgeving aanleiding geeft, maar maakt ook melding van de moeilijkheden die reeds in vorige verslagen werden vermeld doch nog niet werden opgelost.

Het verslag 2011 zal met enige vertraging aan het Parlement worden bezorgd. Dat houdt verband met de aanzienlijke werklast die voortvloeit uit de invoering van de Salduz-wetgeving. Het laat zich evenwel aanzien dat het verslag 2011 bijzonder lijkig zal zijn.

Quoi qu'il en soit, il serait bon pour la motivation des magistrats concernés que le législateur donne suite aux rapports qui ont été remis au Parlement depuis 2007.

Le Collège des procureurs généraux souhaiterait également régler certains points avec le Comité parlementaire chargé du suivi législatif. Il serait utile de se concerter à propos de la mise en œuvre pratique de l'obligation de rapport. Il semble aussi opportun de déterminer si le Collège doit fixer des priorités dans son rapport, et si oui, lesquelles. Enfin, on peut se demander comment il convient d'aborder l'évaluation de certaines grandes problématiques, telles que la législation relative aux méthodes particulières de recherche, dans le cadre de laquelle il semble que l'on ne pourra, à terme, réaliser qu'une petite partie des écoutes téléphoniques demandées.

M. Marc de le Court relève que le rapport aborde également la problématique de la coexistence de lois et de décrets. Il cite l'exemple des dispositions légales fédérales en matière de perquisition et de flagrant délit qui se heurtent aux dispositions du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement.

L'intervenant souligne que les rapports ne sont pas envoyés aux parlements régionaux concernés, car la loi du 25 avril 2007 ne le prévoit pas.

B. Échange de vues

M. Philippe Mahoux (PS – Sénat) parcourt les compétences du Comité et n'y voit pas un organe qui devrait remplacer les commissions permanentes des deux Chambres. Les compétences des commissions de la Justice respectives de la Chambre et du Sénat doivent être respectées. Si plusieurs suggestions relevées par les représentants du Collège des procureurs généraux sont pertinentes, elles doivent être discutées quant à leur contenu dans les organes concernés. Il n'appartient par exemple pas au Comité de se pencher sur une éventuelle réforme de la procédure pénale afin d'évoluer vers un modèle accusatoire.

Certaines contradictions plus ponctuelles n'appellent que des mesures ponctuelles. En aval des remarques formulées dans les relevés des lois qui ont posé des difficultés d'application ou d'interprétation pour les cours et tribunaux, un processus peut être initié pour identifier ces contradictions plus ponctuelles et pour permettre l'introduction de propositions de modifications. Ces

Het zou niettemin bevorderlijk zijn voor de motivatie van de betrokken magistraten indien de wetgever gevolg zou geven aan de verslagen zoals die sedert 2007 aan het Parlement worden bezorgd.

Het College van procureurs-generaal is ook vragende partij om een aantal afspraken te maken met het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie. Het is nuttig om overleg te plegen over de praktische uitwerking van de rapporteringsplicht. Daarnaast lijkt het ook raadzaam om na te gaan of en welke prioriteiten het College in zijn verslag aan bod moet laten komen. Ten slotte rijst ook de vraag hoe de evaluatie van bepaalde brede probleemgebieden moet worden aangepakt. Een voorbeeld daarvan betreft de wetgeving op de bijzondere opsporingsmethoden. Het laat zich aanzien dat over enige tijd nog slechts een klein gedeelte van het aantal gevraagde telefoontaps zal kunnen worden verricht.

De heer Marc de le Court wijst erop dat het verslag ook melding maakt van de problematiek van de coëxistente van wetten en decreten. Zo bestaat een spanningsveld tussen de federale wetsbepalingen inzake huiszoeking en heterdaad enerzijds en de bepalingen van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode anderzijds.

Spreker benadrukt dat de verslagen niet aan de betrokken regionale parlementen worden meegedeeld, aangezien dit niet in de wet van 25 april 2007 is voorzien.

B. Gedachtewisseling

De heer Philippe Mahoux (PS – Senaat) overloopt de bevoegdheden van het Comité, en ziet daarin geen instantie die de vaste commissies van de beide Kamers zou moeten vervangen. De bevoegdheden van de respectieve commissies voor de Justitie van Kamer en Senaat moeten in acht worden genomen. Ofschoon de vertegenwoordigers van het College van procureurs-generaal verscheidene relevante suggesties hebben geopperd, toch moeten die inhoudelijk binnen de betrokken instanties worden besproken. Zo komt het het Comité bijvoorbeeld niet toe zich te buigen over een eventuele hervorming van de strafrechtspleging die moet evolueren naar een accusatoir model.

Bepaalde meer specifieke tegenstrijdigheden vergen slechts incidentele maatregelen. Uit wat voortvloeit uit de opmerkingen die werden geformuleerd in de overzichten van de wetten waarbij toepassings- of interprétatiemoeilijkheden zijn gerezen voor de hoven of rechtbanken, kan een proces op gang worden getrokken om die meer specifieke tegenstrijdigheden aan te

propositions doivent être ensuite discutées selon la procédure usuelle.

M. Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen! — Chambre) note la remarque suivant laquelle certaines difficultés concernent les normes adoptées par les entités fédérées. Il est cependant regrettable que le 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 ne doive pas être transmis aux Parlements de ces entités.

Depuis 2007 et les premiers rapports transmis, des propositions ou des projets de loi ont été adoptés, qui ont apporté une solution aux difficultés d'application ou d'interprétation mises en lumière. La liste a-t-elle été modifiée et adaptée compte tenu de ces initiatives normatives?

Conformément à l'article 11 de la loi organique, deux rapports doivent être transmis par deux institutions différentes. Existe-t-il une concertation entre ces deux institutions en vue de la rédaction de leur rapport respectif?

M. Patrick Dewael, président du comité, rappelle aux membres du Comité que c'est ce dernier qui doit définir sa méthode de travail, notamment quant aux informations consignées dans les rapports visés à l'article 11 de la loi organique. Les informations dont le Comité disposera seront d'origine multiple, compte tenu des différentes missions qui lui incombent (requêtes individuelles, arrêts de la Cour constitutionnelle, etc.).

La masse d'informations dont disposera le Comité exclut que ce dernier se saisisse de toutes les difficultés d'application ou d'interprétation de la loi. Il semble inévitable d'associer les commissions permanentes au processus de suivi législatif.

Avec le Collège des procureurs généraux, l'intervenant indique vouloir chercher une méthode de travail qui permettrait un suivi permanent de la législation. Attendre le rapport annuel n'est pas pertinent, s'il est possible sans tarder d'identifier une difficulté et d'y apporter une solution. L'intervenant souscrit par ailleurs à la démarche d'associer aussi la magistrature assise.

M. Karl Vanlouwe (N-VA — Sénat) note que les rapports annuels du Collège des procureurs généraux mettent en évidence de manière récurrente un problème concernant les courtes prescriptions pour certaines

merken en om wijzigingsvoorstellen in te dienen. Vervolgens moeten die voorstellen volgens de gebruikelijke procedure worden besproken.

De heer Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen! — Kamer) neemt nota van de opmerking dat sommige moeilijkheden rijzen omtrent de door de deelgebieden uitgevaardigde normen. Wel is het jammer dat het verslag met een overzicht van de wetten waarbij tijdens het afgelopen gerechtelijk jaar toepassings- of interprÉatiemoeilijkheden zijn gerezen voor de hoven en rechtbanken, niet moet worden bezorgd aan de parlementen van die deelgebieden.

Sinds 2007 en de eerste ingediende verslagen zijn wetsvoorstellen of wetsontwerpen aangenomen die een oplossing hebben aangereikt voor de aan het licht gebrachte toepassings- of interprÉatiemoeilijkheden. Werd de lijst gewijzigd en aangepast gelet op die wetgevende initiatieven?

Krachtens artikel 11 van de organieke wet moeten twee verslagen worden ingediend door twee verschillende instellingen. Is er sprake van overleg tussen die twee instellingen voor de redactie van hun respectief verslag?

De heer Patrick Dewael, voorzitter van het comité, herinnert de leden van het Comité eraan dat datzelfde Comité zijn werkwijze moet omschrijven, met name in verband met de informatie die is vervat in de verslagen als bedoeld in artikel 11 van de organieke wet. Het Comité zal over meervoudige informatie uit diverse hoek beschikken, gelet op de verschillende taken waarmee het is belast (individuele verzoekschriften, arresten van het Grondwettelijk Hof enzovoort).

De massa informatie waarover het Comité zal beschikken, sluit uit dat het Comité de behandeling van alle toepassings- en interprÉatiemoeilijkheden van wetten naar zich toe zal trekken. Het lijkt onvermijdelijk de vaste commissies te betrekken bij het proces in verband met de wetsevaluatie.

Evenals het College van procureurs-generaal geeft de spreker aan dat hij een werkwijze wil uitwerken die een permanente wetsevaluatie mogelijk zou maken. Het jaarverslag afwachten, is niet relevant indien het mogelijk is onmiddellijk uit te maken waarmee er een moeilijkheid rijst, alsook er een oplossing voor uit te werken. Voorts is de spreker gewonnen voor de aanpak waarbij ook de zittende magistratuur wordt betrokken.

De heer Karl Vanlouwe (N-VA — Senaat) merkt op dat in de jaarverslagen van het College van procureurs-generaal wordt gewezen op een telkens opnieuw rijdende moeilijkheid met de krappe verjaringstermijnen

infractions. Ce problème est-il imputable à la loi ou trouve-t-il sa source dans le fonctionnement éventuellement perfectible de la Police ou de la Justice?

C. Réponses de M. de le Court

1. Concertation avec le procureur général près la Cour de cassation

M. Marc de le Court estime que les deux institutions chargées, en vertu de l'article 11 de la loi organique, d'introduire un rapport ont une démarche complémentaire. Le rapport rédigé par le Collège des procureurs généraux est le reflet des préoccupations des magistrats de terrain. Les difficultés qui y sont énoncées sont celles qui se rencontrent fréquemment dans la pratique des prétoires. Par un réseau d'expertise, les informations percolent depuis la base jusqu'au Collège.

Le rapport de la Cour de cassation procède d'une réflexion plus intellectuelle, conforme à ses compétences propres. Il arrive en outre que la Cour de cassation, dont la jurisprudence constitue un facteur normatif, apporte dans un arrêt la solution à un problème qui avait été soulevé dans le rapport du Collège des procureurs généraux.

2. Problèmes de prescription

M. Marc de le Court indique que les problèmes en matière de prescriptions courtes de certaines infractions peuvent être classés en deux catégories:

1° les difficultés liées aux délais proprement dits, bien trop courts pour permettre une poursuite efficace. L'intervenant cite à cet égard certaines infractions en matière électorale, où les délais sont à ce points brefs que le seul exercice d'une voie de recours ordinaire exclut immédiatement toute possibilité de respect des délais de prescription. Cette catégorie appelle l'attention du Comité.

2° les difficultés liées à l'organisation ou au fonctionnement des services.

3. Méthodologie

M. Marc de le Court indique que le Collège des procureurs généraux est à la disposition du Comité si celui-ci estime nécessaire de l'associer à un suivi permanent ou à d'autres méthodes de travail.

voor bepaalde misdrijven. Is dat knelpunt te wijten aan de wet of is het terug te voeren op de eventueel voor verbetering vatbare werking van politie of justitie?

C. Antwoorden van de heer de le Court

1. Overleg met de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie

Volgens de heer Marc de le Court vult de aanpak van de twee instellingen die op grond van artikel 11 van de organieke wet een verslag moeten indienen elkaar aan. Het door het College van procureurs-generaal geredigeerde verslag weerspiegelt de bezorgdheid van de magistraten in het veld. De daarin ter sprake gebrachte pijnpunten zijn de moeilijkheden die in de praktijk vaak opduiken in de rechtszalen. Via een expertisenetwerk sijpelt de informatie van bij de basis door naar het College.

Het verslag van het Hof van Cassatie is het resultaat van een meer intellectuele reflectie, overeenkomstig de bevoegdheden van dat hof. Daarnaast gebeurt het ook dat het Hof van Cassatie, waarvan de rechtspraak een normatieve factor vormt, bij wege van een arrest de oplossing biedt voor een knelpunt dat was aangestipt in het verslag van het College van procureurs-generaal.

2. Moeilijkheden inzake de verjaring

De heer Marc de le Court wijst erop dat de moeilijkheden met krappe verjaringstermijnen van bepaalde misdrijven in twee categorieën op te delen vallen:

1° de moeilijkheden in verband met de eigenlijke termijnen, die veel te kort zijn om te kunnen zorgen voor een doeltreffende vervolging. De spreker vermeldt in dit verband bepaalde verkiezingsmisdrijven, waarvoor de termijnen dusdanig kort zijn dat de uitoefening van ongeacht welke voorziening het al onmogelijk maakt de verjaringstermijnen in acht te nemen. Het Comité moet aandacht besteden aan die categorie;

2° de moeilijkheden in verband met de organisatie of de werking van de diensten.

3. Methodologie

De heer Marc de le Court geeft aan dat het College van procureurs-generaal ter beschikking staat van het Comité, indien dat Comité het nodig acht het College te betrekken bij een permanente wetsevaluatie of bij andere werkmethoden.

D. Réponses de M. Liégeois

M. Yves Liégeois indique que le rapport est également transmis au ministre de la Justice, ce qui a déjà donné lieu à des modifications légales lorsqu'il s'agit d'éléments qui peuvent être corrigés rapidement et simplement.

Une concertation avec le Collège des procureurs généraux a été menée au départ, mais la Cour de cassation adopte une approche différente, en ce sens qu'elle part plutôt des problèmes auxquels elle est confrontée elle-même dans le cadre de ses propres procédures. La Cour de cassation opte pour une démarche plus intellectuelle et reste plus cantonnée dans son champ de compétence. Le Collège, lui, part des problèmes qui sont relevés dans la pratique quotidienne par les magistrats et qui sont répertoriés dans un rapport par le biais de réseaux d'expertise.

Le rapport se focalise sur les aspects techniques. Il existe évidemment d'autres éléments qui peuvent avoir une influence sur l'application d'une loi.

III.— PARQUET GÉNÉRAL PRÈS LA COUR DE CASSATION

A. Exposé introductif

M. Jean-François Leclercq, procureur général près la Cour de cassation, remercie le Comité parlementaire de l'avoir invité et annonce que son exposé se limitera à quelques remarques générales. Il estime personnellement que le rapport adressé au Comité peut rester annuel ou éventuellement devenir semestriel, auquel cas il sera évidemment plus succinct. Dans un souci d'efficacité, il serait souhaitable que le Comité se réunisse plus souvent, compte tenu du fait qu'il ne s'est réuni qu'une seule fois depuis 2007, ce qui n'est pas très motivant. Il cite l'exemple de la Commission royale pour la révision du droit maritime, à propos de laquelle l'intervenant — bien qu'il ne soit pas membre de cette commission — a formulé quelques propositions dont le Parlement ne prend malheureusement connaissance qu'après plusieurs mois.

Le procureur général indique qu'il serait bon également que l'on donne davantage suite, législativement parlant, aux propositions qu'il a émises. Dans la note de politique générale de la ministre de la Justice, on peut lire que "la procédure civile sera modernisée" et qu'une "réforme du Code d'instruction criminelle [...] sera mise en œuvre". Les rapports évoquent d'importantes propositions de réforme formulées par la Cour de cassation

D. Antwoorden van de heer Liégeois

De heer Yves Liégeois wijst erop dat het verslag ook aan de minister van Justitie overgemaakt wordt, hetgeen reeds tot wetswijzigingen heeft geleid, voor zover het over zaken gaat die snel en eenvoudig te verbeteren zijn.

Er heeft met het College van procureurs-generaal aanvankelijk een overleg plaatsgevonden, maar het Hof van Cassatie heeft een andere benadering, in die zin dat het Hof veeleer vertrekt vanuit problemen waarmee het zelf wordt geconfronteerd in de eigen procedures. Het Hof van Cassatie hanteert een meer intellectuele benadering en blijft bovendien meer binnen de eigen bevoegdheid. Het College vertrekt vanuit problemen ervaren in de dagelijkse werking, afkomstig van magistraten op het terrein, hetgeen via expertisenetwerken in een verslag wordt gebundeld.

Het verslag spitst zich toe op technische zaken. Andere zaken kunnen uiteraard een invloed hebben op de toepassing van een wet.

III.— PARKET-GENERAAL BIJ HET HOF VAN CASSATIE

A. Inleidende uiteenzetting

De heer Jean-François Leclercq, procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, bedankt het Parlementair Comité voor de uitnodiging en zegt dat hij zijn toelichting zal beperken tot een aantal algemene opmerkingen. Spreker verklaart dat wat hem betreft, het verslag aan het Comité jaarlijks mag blijven, of eventueel halfjaarlijks mag worden. In dat geval zal het uiteraard beknopter zijn. Om efficiënter te zijn, zou het wenselijk zijn dat het Comité frequenter zou vergaderen en niet slechts één maal sinds 2007, wat weinig aanmoedigend is. Als voorbeeld verwijst hij naar de Koninklijke Commissie voor de Herziening van het Zeerecht, waarvoor hij, hoewel hij er geen lid van is, ter zake een aantal voorstellen heeft gedaan maar betreurt dat het parlement daar slechts maanden later kennis van neemt.

De procureur-generaal suggereert dat het eveneens wenselijk zou zijn dat meer wetgevend gevolg zou worden gegeven aan de voorstellen die hij heeft geformuleerd. Zo is in de algemene beleidsnota van mevrouw de minister van Justitie sprake dat "de burgerlijke rechtspleging zal worden gemoderniseerd" en het "Wetboek van strafvordering zal worden gemoderniseerd". In de verslagen wordt gewag gemaakt van belangrijke

et son parquet. L'intervenant espère que l'on en tiendra compte, et que lui et ses collègues seront associés aux travaux parlementaires en vue de définir les aspects techniques de ces propositions.

L'orateur fournit quelques précisions sur certains points du rapport 2011 qui a été adressé au Comité.

Réforme du Code judiciaire

M. Leclercq explique que l'on a créé, au sein de la Cour de cassation, un groupe de travail qui se penchera sur la réforme indispensable du Code judiciaire en ce qui concerne la procédure devant la Cour. L'intervenant profite de l'occasion pour présenter les propositions de la Cour dans le rapport en question (p. 48). L'article 16 vise à ajouter deux alinéas à l'article 1107 du Code judiciaire, qui porte sur les conclusions du ministère public. La Cour a adopté sa propre méthode en la matière, dont les résultats sont très satisfaisants aux yeux de l'intervenant, raison pour laquelle cette proposition est présentée. La Cour espère que le législateur la suivra sur cette voie.

Article 304 du Code judiciaire

M. Leclercq fait référence aux débats parlementaires sur le projet de loi *remplaçant l'article 304 du Code judiciaire*¹, où le législateur semble emprunter une voie différente de celle que la Cour propose dans son rapport. La Cour n'a pas été associée aux travaux parlementaires et elle comprend bien que le Parlement, qui a déjà accompli un travail considérable, ne recommandera pas tout à zéro pour adopter un nouveau texte. Cet exemple prouve que les problèmes de ce genre pourront être évités si le Comité se réunit plus souvent à l'avenir.

La problématique des présidents de section (art. 129, 310, 313 en 259quinquies du Code judiciaire)

M. Leclercq expose brièvement la problématique des présidents de section et de l'ordre d'ancienneté des conseillers à la Cour de cassation. Autrefois, il était de tradition que le plus ancien conseiller en rang, qui se trouvait en ordre utile, devienne président de section. Ce système a évolué de sorte que parfois, le conseiller le plus ancien n'est pas élu président de section par ses collègues mais bien quelqu'un qui est moins ancien que lui.

¹ Doc. Chambre, n° 53-1416/1-8 et doc. Sénat, n° 5-1291/1 (Proposition de loi interprétative de l'article 304 du Code judiciaire, déposée par MM. Gilkinet et Van Hecke et consorts).

voorstellen tot hervorming van het Hof van Cassatie en zijn parket. Spreker hoopt dat men daarmee rekening zal houden en dat hij en zijn collega's betrokken zullen worden bij de parlementaire werkzaamheden voor de technische aspecten van die voorstellen.

De spreker geeft nadere toelichting bij enkele punten uit het verslag 2011 gericht aan het Comité.

Hervorming van het Gerechtelijk Wetboek

De heer Leclercq licht toe dat binnen het Hof van Cassatie een werkgroep werd opgericht die de noodzakelijke hervorming van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de rechtspleging voor het Hof zal aanpakken. Spreker maakt van de gelegenheid gebruik om de voorstellen van het Hof over te nemen in dit verslag (p. 48). Artikel 16 beoogt de toevoeging van twee leden aan artikel 1107 van het Gerechtelijk Wetboek dat handelt over de conclusie van het Openbaar Ministerie. Het Hof heeft dienaangaande een eigen werkwijze aangenomen waarvan hij de resultaten zeer bevredigend vindt. Dat is dan ook de reden waarom dit voorstel wordt gedaan. Het Hof hoopt dat de wetgever hem hierin zal volgen.

Artikel 304 van het Gerechtelijk Wetboek

De heer Leclercq verwijst naar de parlementaire besprekkingen met betrekking tot het wetsontwerp *tot vervanging van artikel 304 van het Gerechtelijk Wetboek*¹, waar de wetgever een andere richting lijkt uit te gaan dan hetgeen het Hof in dit verslag voorstelt. Het Hof was niet betrokken bij de parlementaire behandeling en besefte dat het parlement, gezien het vele werk dat reeds is gedaan, dit niet meer volledig zal overdoen om een nieuwe tekst aan te nemen. Het toont aan dat als dit Comité in de toekomst meer kan vergaderen, zulke problemen kunnen worden vermeden.

De problematiek van de afdelingsvoorzitters (art. 129, 310, 313 en 259quinquies van het Gerechtelijk Wetboek)

De heer Leclercq zet kort de problematiek van de afdelingsvoorzitters en de orde van ancienniteit van de raadsherren in het Hof van Cassatie uiteen. Vroeger was het de gewoonte dat de oudste raadsheer in rang die als eerste in aanmerking kwam, afdelingsvoorzitter werd. Dit systeem is zodanig geëvolueerd dat de oudste raadsheer in rang soms niet tot afdelingsvoorzitter wordt verkozen door zijn collega's, maar wel iemand met minder ancienniteit dan hij.

¹ DOC Kamer 53-1416/1-8 en stuk Senaat 5-1291/1 (Voorstel van interpretatieve wet betreffende artikel 304 van het Gerechtelijk Wetboek, ingediend door de heren Gilkinet en Van Hecke c.s.).

Les dispositions relatives au rang des conseillers à l'audience ne répondent pas à la question de savoir qui est appelé à présider l'audience d'une section, lorsque le président de section fait partie du siège de sa section avec un ou plusieurs conseillers qui, en raison de leur ancienneté à la Cour, le précèdent en rang. La logique voudrait que l'on tienne compte de la fonction de management du président de section et qu'on lui donne priorité sur le conseiller plus ancien que lui. Le texte légal pose cependant problème.

Le rapport contient une proposition, qui permettrait de clarifier la situation pour l'avenir.

La problématique des délits non intentionnels en droit belge

Le procureur général attire l'attention sur la problématique des "grandes catastrophes". Il invite le parlement à s'interroger sur la nécessité de revoir les textes régissant la problématique des délits "non intentionnels" en droit belge, dans le secteur public.

Selon le procureur général, l'article 5 du Code pénal peut conduire à des situations curieuses, plus particulièrement l'alinéa 5 concernant le bénéfice de l'immunité de la responsabilité pénale pour les personnes morales, dont les organes sont élus directement.

En Belgique, à l'instar d'autres pays en Europe, plusieurs communes peuvent se regrouper et exercer ensemble certaines de leurs compétences dans le cadre d'une association intercommunale dotée d'une personnalité juridique distincte de celle des communes qui la composent, (par exemple dans le domaine du traitement de déchets ménagers, de l'épuration des eaux, des services d'incendie, etc.). Les organes de ces institutions sont composés d'élus locaux des communes qui composent l'intercommunale. Sur le plan de la responsabilité pénale, selon le texte légal de l'article 5 du Code pénal, ces intercommunales ne bénéficient pas de l'immunité accordée aux communes. En effet, leurs organes ne sont pas composées de personnes directement élus à cette fin, mais bien d'élus locaux délégués par leurs communes respectives.

Un problème se pose dans le cas où des faits liés à l'exercice d'une compétence communale conduisent à des poursuites répressives. Les conséquences de telles poursuites seront en effet différentes selon que cette compétence est exercée par la commune ou au sein de l'intercommunale. Dans le premier cas, les poursuites viseront l'élu local. Dans le second cas, l'administrateur

De bepalingen met betrekking tot de rang van de raadsherren op de zitting bieden geen antwoord op de vraag wie de zitting van een afdeling moet voorzitten, wanneer de afdelingsvoorzitter behoort tot de zittende magistratuur van zijn afdeling met een of meer raads-herren die hem door hun anciënniteit bij het Hof voor-aftaan in rang. De logica wil dat men rekening houdt met de managementfunctie van de afdelingsvoorzitter en dat men hem voorrang geeft op de raadsheer met meer anciënniteit dan hij. De wettekst zorgt echter voor problemen.

Het verslag bevat een voorstel, dat de situatie in de toekomst zou kunnen ophelderden.

De problematiek van de onopzettelijke misdrijven in het Belgisch recht

De procureur-generaal vestigt de aandacht op de problematiek van de "grote rampen". Hij roept het parlement op zich te bezinnen over de noodzaak om de teksten die de problematiek van de "onopzettelijke" misdrijven in het Belgisch recht regelen, te herzien in de openbare sector.

Volgens de procureur-generaal kan artikel 5 van het Strafwetboek leiden tot eigenaardige situaties, meer bepaald het vijfde lid betreffende de vrijstelling van strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor rechtspersonen waarvan de organen rechtstreeks verkozen zijn.

Net als in andere landen in Europa kunnen in België verschillende gemeenten zich groeperen en samen sommige van hun bevoegdheden uitoefenen in het kader van een intercommunale vereniging die over een rechtspersoonlijkheid beschikt die verschilt van die van de gemeenten binnen de vereniging (bijvoorbeeld op het gebied van de verwerking van huishoudelijk afval, waterzuivering, brandweerdiensten, enz.). De organen van deze instellingen bestaan uit lokale verkozenen van de gemeenten waaruit de intercommunale bestaat. Wat de strafrechtelijke verantwoordelijkheid betreft, genieten deze intercommunales volgens de wettekst van artikel 5 van het Strafwetboek niet de vrijstelling die aan de gemeenten wordt toegekend. Hun organen bestaan immers niet uit personen die hiervoor rechtstreeks verkozen zijn, maar wel uit lokale verkozenen die door hun respectieve gemeenten worden afgevaardigd.

Er doet zich een probleem voor indien feiten die verband houden met de uitoefening van een gemeentelijke bevoegdheid leiden tot strafvervolging. De gevolgen van dergelijke vervolging zullen immers verschillend zijn al naargelang de bevoegdheid wordt uitgeoefend door de gemeente dan wel binnen de intercommunale. In het eerste geval zal de vervolging gericht zijn op de

de l'intercommunale, sera, partiellement, "protégé" par la possibilité de mettre en cause la responsabilité de cette association intercommunale. On aboutit donc pour une même activité économique, à une situation problématique. Il serait intéressant que le législateur repense cette problématique, bien qu'il n'existe pas de solution miracle. La question pourrait être posée un jour à la Cour constitutionnelle, avec des conséquences potentiellement fâcheuses.

Commission royale pour la révision du droit maritime

M. Leclercq renvoie aux travaux de la Commission royale pour la révision du droit maritime, qui a pour ambition de revoir intégralement le droit de la navigation. Selon l'intervenant, la question fondamentale concernant cette révision est celle de l'ampleur de la nouvelle codification, et plus précisément du choix entre une codification restreinte et une codification étendue. Il faut se demander si l'on va appliquer ou non les règles de Rotterdam dans le cadre du droit belge.

Poursuites disciplinaires dans les ordres professionnels

Le procureur général attire l'attention sur les remarques qui ont été faites dans les rapports 2009 et 2010 concernant les poursuites disciplinaires dans les ordres professionnels. Il serait intéressant de réexaminer certaines questions dans ce domaine.

M. Marc De Swaef, premier avocat général près la Cour de cassation, précise que le pouvoir judiciaire a pour mission d'appliquer et d'interpréter les lois de telle manière qu'elles ne soient pas inopérantes. Une évaluation régulière est nécessaire pour atteindre cet objectif. L'évaluation *ex post* de la législation est fondée sur quatre critères qui sont aussi mentionnés dans la loi instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif: efficacité, proportionnalité, transparence et cohérence. Ces critères sont essentiels en droit pénal.

M. De Swaef déclare que le nombre d'affaires pénales soumises à la Cour augmente d'année en année. En 2010, 2068 nouvelles affaires ont été introduites. Ce chiffre est à nouveau dépassé en 2011 avec 2 152 affaires, ce qui équivaut à une augmentation de 20 % en dix ans.

Chaque nouvelle législation pénale importante amène son lot de contestations dans un premier temps. Ce fut le cas pour la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, la loi du 12 mars 1998 dite "petit

lokale verkozene. In het tweede geval is de bestuurder van de intercommunale gedeeltelijk "beschermd" door de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid van deze intercommunale vereniging ter discussie te stellen. Voor eenzelfde economische activiteit belandt men dus in een problematische situatie. Het zou interessant zijn indien de wetgever deze problematiek herbekijkt, ook al bestaat er geen mirakeloplossing. De vraag zou op een dag aan het Grondwettelijk Hof kunnen worden gesteld, met mogelijk kwalijke gevolgen.

Koninklijke Commissie voor de Herziening van het Zeerecht

De heer Leclercq verwijst naar de werkzaamheden van de Koninklijke Commissie voor de Herziening van het Zeerecht, die de volledige herziening van het scheepvaartrecht tot doel heeft. Volgens de spreker is de fundamentele vraag van deze herziening de vraag naar de omvang van de nieuwe codificatie, meer bepaald de vraag of men kiest voor een beperkte, dan wel uitgebreide codificatie. Men dient zich de vraag te stellen of men in het Belgisch recht al dan niet de Rotterdam Rules zal toepassen.

Tuchtrechtelijke vervolging in de beroepsorden

De procureur-generaal vestigt de aandacht op de opmerkingen in de verslagen 2009 en 2010 over de tuchtrechtelijke vervolging in de beroepsorden. Het zou interessant zijn om bepaalde aspecten op dit gebied opnieuw te onderzoeken.

De heer Marc De Swaef, eerste advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie stelt dat het de taak is van de rechterlijke macht om de wetten toe te passen en te interpreteren op zo'n wijze dat die wetten niet onwerkzaam zijn. Om dat doel te bereiken is een regelmatige evaluatie nodig. De wetsevaluatie *ex post* gebeurt op basis van vier criteria, die ook in de wet tot oprichting van het parlementair comité worden vermeld, nl. doeltreffendheid, evenredigheid, transparantie en samenhang. Deze criteria zijn van bijzonder belang in het strafrecht.

De heer De Swaef zegt dat het aantal strafzaken dat aan het Hof wordt voorgelegd jaar na jaar toeneemt. In 2010 werden 2068 nieuwe zaken ingeleid. Dit cijfer werd in 2011 opnieuw overschreden met 2 152 zaken, wat een stijging van 20 % op tien jaar tijd betekent.

Iedere belangrijke nieuwe strafwetgeving genereert in een eerste fase tal van betwistingen. Dat was het geval voor de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, de "kleine Franchimont"-wet van 12 maart

Franchimont", la loi du 17 mai 2006 instaurant des tribunaux de l'application des peines, la loi du 19 décembre 2003 relative au mandat d'arrêt européen et la loi du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche, et ce le sera encore certainement en 2012 pour la loi Salduz du 13 août 2011.

Si la Cour parvient jusqu'à présent à traiter le contentieux pénal dans un délai de cinq à six mois en moyenne à dater de la décision attaquée, il y a toutefois lieu de replacer la procédure en cassation dans le contexte d'un procès pénal dont la durée excessive fait souvent l'objet de critiques justifiées. De plus, tout pourvoi en cassation en matière pénale est suspensif, soit pour la suite de la procédure, soit pour l'exécution des jugements et arrêts.

Un type particulier de pourvois pose particulièrement problème. Il s'agit des pourvois, dirigés non pas contre les décisions définitives, mais bien contre les décisions prises au cours ou en fin d'instructions préparatoires (comme par exemple les procédures de la loi Franchimont ou le contrôle des méthodes particulières de recherche).

Dans une procédure pénale classique, la Cour de cassation intervient seulement à la fin du processus, après la décision finale du juge du fond, et se prononce sur la régularité de la procédure dans son ensemble ainsi que sur la légalité des décisions intermédiaire et finale.

Ces dernières années, on a toutefois constaté que l'instruction préparatoire avait de plus en plus souvent un caractère contradictoire. Toutes sortes de procédures intermédiaires ont été prévues dans la loi, auxquelles correspondent des voies de recours telles que le pourvoi en cassation.

À ce propos, l'intervenant renvoie en particulier à l'alinéa 2 de l'article 416 du Code d'instruction criminelle.

L'expérience montre qu'il n'est pas rare que ces procédures en cassation introduites avant la décision finale requièrent un examen de fait plutôt qu'un examen juridique. De plus, les parties peuvent y avoir recours à plusieurs reprises, ce qui peut retarder considérablement le moment où la décision finale sera prononcée. La question cruciale est de savoir si la qualité du procès pénal s'en trouve améliorée. Cette question vaut certainement la peine d'être approfondie, si l'on considère que les pourvois en cassation dirigés contre ces décisions

1998, de wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, de wet van 19 december 2003 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de BOM-wet van 6 januari 2003 en dit zal zeker ook het geval zijn in 2012 met de Salduz-wet van 13 augustus 2011.

Hoewel het Hof er tot nu toe in slaagt de strafrechtelijke geschillen te behandelen binnen een termijn van gemiddeld vijf tot zes maanden na de bestreden beslissing, is het zo dat de cassatieprocedure bekijken moet worden in de context van een strafproces waarvan de overdreven lange duur vaak terecht bekritiseerd wordt. Bovendien heeft elk cassatieberoep in strafzaken een schorsende werking, ofwel voor het vervolg van de procedure, ofwel voor de tenuitvoerlegging van de vonnissen en arresten.

Eén specifieke vorm van cassatieberoep levert in het bijzonder problemen op. Het gaat om het cassatieberoep dat niet gericht is tegen eindbeslissingen, maar wel tegen beslissingen die werden genomen tijdens of op het einde van vooronderzoeken (zoals de procedures van de wet-Franchimont of de controle op de bijzondere opsporingsmethoden).

In een klassieke strafprocedure komt het Hof van Cassatie slechts tussen op het einde van de rit, na de eindbeslissing van de feitenrechter en beoordeelt het Hof de regelmatigheid van de procedure in haar geheel alsmede de wettigheid van de tussen- en eindbeslissing.

De jongste jaren wordt het vooronderzoek evenwel meer en meer op tegenspraak gevoerd. Allerlei tussen-tijdse procedures zijn in de wet ingelast en daaraan zijn rechtsmiddelen waaronder cassatieberoep gekoppeld.

Ik verwijs daarvoor in het bijzonder naar het tweede lid van artikel 416 van het Wetboek van strafvordering.

De ervaring leert dat die cassatieprocedures vóór de eindbeslissing niet zelden eerder een feitelijke dan een juridische beoordeling vereisen. Ze kunnen bovendien door de partijen ook bij herhaling worden aangewend, waardoor het tussenkomsten van de eindbeslissing aanzienlijk kan worden vertraagd. De kernvraag is of de kwaliteit van het strafproces hierdoor verbeterd. De vraag is zeker het overwegen waard, nu die cassatieberoepen tegen die tussen-tijdse beslissingen amper in hoogte 3 % van de gevallen tot vernietiging leiden, terwijl dat

intermédiaires donnent lieu à des annulations dans 3 % des cas tout au plus , contre 10 à 11 % dans les dossiers pénaux ordinaires.²

Une réflexion générale quant aux possibilités de restreindre ces pourvois immédiats, prévus à l'article 416, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle reste donc d'actualité. Ce n'est pas le nombre de procédures qui est créateur des garanties individuelles et collectives, mais bien leur effectivité.

Une décision finale du juge du fond doit pouvoir intervenir dans un délai raisonnable. Sur cette décision finale, la Cour de Cassation exerce son double rôle, à savoir une mission de discipline juridique d'une part et un pouvoir semi-normatif d'interprétation des lois d'autre part.

Enfin, le premier avocat général insiste sur l'importance pour la Cour de la proposition de réforme du pourvoi en cassation en matière pénale. Un texte qui avait déjà été proposé par la Cour à ce sujet en 2005, a fait l'objet d'initiatives et de débats parlementaires divers, sans pour autant aboutir jusqu'à présent. Cette réforme a pour but d'apporter plus de cohérence dans la procédure en cassation en matière pénale, en simplifiant, complétant et modernisant les règles actuelles.

Cette modernisation de la procédure de cassation en matière pénale peut être opérée indépendamment de la révision intégrale du Code d'instruction criminelle. Elle contribuerait assurément à améliorer la procédure judiciaire et servirait ainsi tant l'intérêt général que les intérêts individuels.

B. Échange de vues

M. Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen – Chambre) partage l'avis selon lequel le Comité devrait se réunir plus régulièrement. Le Comité devra veiller à être plus

² Art. 416 du Code d'instruction criminelle: Le recours en cassation contre les arrêts préparatoires et d'instruction, ou les jugements en dernier ressort de cette qualité, ne sera ouvert qu'après l'arrêt ou le jugement définitif; l'exécution volontaire de tels arrêts ou jugements préparatoires ne pourra, en aucun cas, être opposée comme fin de non-recevoir.

L'alinéa précédent ne s'applique pas aux arrêts ou jugements rendus sur la compétence ou en application des articles 135, 235bis et 235ter, ni aux arrêts ou jugements relatifs à l'action civile qui statuent sur le principe d'une responsabilité, ni aux arrêts par lesquels conformément à l'article 524bis, § 1er, il est statué sur l'action publique et ordonné une enquête particulière sur les avantages patrimoniaux, ni aux arrêts de renvoi conformément à l'article 57bis de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait.

in de gewone strafzaken in 10 à 11 % van de gevallen tot vernietiging leidt².

Een algemeen debat over de mogelijkheden om deze onmiddellijke beroepen, waarin wordt voorzien in artikel 416, tweede lid, van het Wetboek van strafvordering, te beperken, blijft dus actueel. Het is niet het aantal procedures dat individuele en collectieve garanties creëert, maar de doeltreffendheid ervan.

Een eindbeslissing van de feitenrechter moet binnen een redelijke termijn mogelijk zijn. Met betrekking tot deze eindbeslissing voert het Hof van Cassatie zijn dubbele opdracht uit: een opdracht als controlerechter enerzijds en een seminormatieve bevoegdheid inzake wetsinterpretatie anderzijds.

Tot slot benadrukt de eerste advocaat-generaal het belang voor het Hof van het voorstel tot hervorming van de cassatieberoepen in strafzaken. Over een tekst die reeds in dit verband door het Hof werd voorgesteld in 2005 werden diverse parlementaire initiatieven en debatten gelanceerd, tot op heden evenwel zonder resultaat. Deze hervorming is bedoeld om meer samenhang in de cassatieprocedure in strafzaken te brengen door de huidige regels te vereenvoudigen, aan te vullen en te moderniseren.

Die voorgestelde modernisering van de cassatieprocedure in strafzaken kan verwezenlijkt worden los van de herziening van het volledige Wetboek van strafvordering. Ze zou ongetwijfeld bijdragen tot een betere rechtsgang en aldus zowel het algemeen als het individueel belang ten goede komen.

B. Gedachtewisseling

De heer Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen – Kamer) sluit zich aan bij het standpunt dat dit Comité op een meer regelmatige basis zou moeten samenkommen. Het

² Art. 416 Sv.: Beroep in cassatie tegen voorbereidende arresten en arresten van onderzoek of tegen in laatste aanleg gewezen vonnissen van dezelfde soort staat eerst open na het eindarrest of het eindvonnis; de vrijwillige tenuitvoerlegging van die voorbereidende arresten of vonnissen kan in geen geval als middel van niet-ontvankelijkheid worden ingeroepen.

Het vorige lid is niet van toepassing op arresten of vonnissen inzake bevoegdheid of met toepassing van de artikelen 135, 235bis en 235ter noch op arresten of vonnissen inzake de burgerlijke rechtsvordering die uitspraak doen over het beginsel van aansprakelijkheid, noch op arresten waarbij overeenkomstig artikel 524bis, § 1, uitspraak wordt gedaan over de strafvordering en een bijzonder onderzoek naar de vermogensvoordelen wordt bevolen , noch op verwijzingsarresten overeenkomstig artikel 57bis van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade.

organisé pour pouvoir donner suite aux volumineux rapports rédigés par le pouvoir judiciaire.

En ce qui concerne l'article 304 du Code judiciaire, l'intervenant renvoie à la discussion de la proposition de loi en commission de la Justice de la Chambre et précise que la commission n'avait pas connaissance de la proposition de la Cour de cassation, mais qu'elle avait reçu un avis du Collège des procureurs généraux qui a été intégré en partie à la proposition de loi par le biais d'amendements. Par ailleurs, l'intervenant ne voit aucun inconvénient à ce que la Cour de cassation rende un avis d'office sur des propositions en discussion, celui-ci ne pouvant qu'enrichir les débats.

IV.— COUR CONSTITUTIONNELLE

A. Exposé introductif

M. Marc Bossuyt, président de la Cour constitutionnelle, remercie le Comité de l'avoir invité et souligne la lourde tâche qui a été attribuée à ce Comité, en particulier dans le cadre des missions de la Cour constitutionnelle. En effet, l'article 9 de la loi du 25 avril 2007 prévoit que le Comité prend en considération, une fois par mois, les arrêts de la Cour constitutionnelle qui ont une influence sur l'efficacité de l'ordonnancement juridique. Le Comité a donc un énorme retard à rattraper.

L'intervenant souhaite d'abord insister sur le fait qu'un constat d'inconstitutionnalité posé par la Cour constitutionnelle ne doit pas être considéré comme un blâme pour le législateur. La société devenant de plus en plus complexe, le législateur n'est pas en mesure de prévoir et, a fortiori, d'évaluer toutes les hypothèses auxquelles une nouvelle règle va s'appliquer. En outre, les normes auxquelles la Cour constitutionnelle confronte les textes sont toujours plus nombreuses: la Constitution, les traités internationaux liant la Belgique, et le droit européen qui exerce une influence croissante sur la formation de notre droit. Ces normes constitutionnelles et autres normes de contrôle ont pour caractéristique, selon le professeur André Mast, "de contenir plutôt des lignes directrices que des prescriptions, plutôt des indications que des ordres", ce qui les rend, "généralement moins propices à la réalisation et à la concrétisation immédiates". Il est donc difficile pour le législateur de prévoir la manière dont les juridictions supérieures vont appliquer ces normes de contrôle. À cet égard, l'intervenant renvoie à un arrêt du 10 septembre 2010 de la Cour de cassation, dans lequel la Cour a jugé que la violation d'une disposition constitutionnelle ne

Comité zal op zoek moeten gaan naar meer systematiek om gevolg te kunnen geven aan de lijvige rapporten die door de rechterlijke macht worden opgesteld.

Wat de problematiek van artikel 304 van het Gerechtelijk Wetboek betreft, verwijst spreker naar de besprekking van het wetsvoorstel in de Kamercommissie voor de Justitie en zegt de commissie niet op de hoogte was van het voorstel van het Hof van Cassatie, maar wel een advies van het College van procureurs-generaal ontving, dat deels via amendementen in het wetsvoorstel werd overgenomen. Spreker heeft er overigens geen enkel bezwaar tegen dat het Hof van Cassatie ambtshalve een advies geeft over wetsvoorstellen die in besprekking zijn. Zo'n ambtshalve advies kan verrijkend zijn voor de discussie.

IV.— GRONDWETTELJK HOF

A. Inleidende uiteenzetting

De heer Marc Bossuyt, voorzitter van het Grondwettelijk Hof, bedankt het Comité voor de uitnodiging en wijst op de belangrijke taak die voor dit Comité is weggelegd, zeker in verhouding tot de taken van het Grondwettelijk Hof. Artikel 9 van de wet van 25 april 2007 bepaalt immers dat het Comité eenmaal per maand de arresten van het Grondwettelijk Hof in overweging neemt die een invloed hebben op de doeltreffende werking van het rechtsbestel. Het Comité heeft dus heel wat achterstand in te halen.

Spreker wenst vooreerst te benadrukken dat een vaststelling van ongrondwettigheid door het Grondwettelijk Hof niet mag worden beschouwd als een blamage voor de wetgever. Gezien de groeiende complexiteit van de samenleving is het voor de wetgever niet mogelijk elke hypothese waarop een nieuwe regel van toepassing zal zijn, te voorzien, laat staan in te calculeren. Bovendien is er het stijgende aantal toetsingsnormen waaraan het Grondwettelijk Hof toetst (de Grondwet, de internationale verdragen die België binden en het Europees recht dat een toenemende invloed heeft op onze rechtsvorming). Deze grondwettelijke en andere toetsingsnormen hebben als kenmerk, in de woorden van professor André Mast "eerder richtlijnen dan voorschriften, meer aanwijzingen dan bevelen" te bevatten en bijgevolg, in de woorden van professor André Alen "in hun algemeenheid minder vatbaar te zijn voor onmiddellijke realisering en concretisering". Het is dus voor de wetgever niet eenvoudig in te schatten hoe de hogere rechtscolleges deze toetsingsnormen zullen toepassen. Spreker verwijst in dit verband naar een arrest van het Hof van Cassatie van 10 september 2010, waarin

doit pas nécessairement être considérée comme une faute imputable au législateur. Elle ne sera considérée comme telle que dans le cas où aucun autre législateur conscientieux placé dans la même situation n'aurait commis cette faute.

Lorsqu'une constitutionnalité est constatée, il faut l'éliminer dans un délai raisonnable. La portée du dispositif de l'arrêt est déterminante à cet égard. La plupart des arrêts sont dits "self-executing", ce qui signifie qu'ils sont directement applicables et qu'ils se suffisent à eux-mêmes. Lorsque la Cour annule une disposition, sa décision sort ses effets dès que l'annulation est publiée au *Moniteur belge*. Le législateur ne doit rien faire dans ce cas, ce qui ne veut pas dire qu'il ne peut rien faire. Si, à la suite d'une annulation, une disposition n'a plus la portée qu'elle avait initialement, le législateur peut soit étendre la portée initialement prévue à la catégorie de personnes pour laquelle la Cour a constaté la violation, soit supprimer le droit en question pour tout le monde.

M. Bossuyt présente brièvement les deux types d'arrêts de la Cour constitutionnelle:

Parmi les arrêts d'annulation, on distingue l'*annulation ordinaire*, l'*annulation partielle*, la *non-annulation sous réserve d'interprétation* et l'*annulation avec maintien des effets de la norme annulée*. Généralement, une annulation ne requiert pas l'intervention du législateur.

Lorsque la Cour prononce une *annulation ordinaire*, celle-ci est exécutoire *ex tunc*. Cela signifie que la disposition concernée est annulée avec effet rétroactif. Autrement dit, elle est réputée n'avoir jamais existé. Une annulation n'empêche pas le législateur de pouvoir encore intervenir, sauf s'il est question d'une violation d'une règle de répartition des compétences.

Dans le cas d'une *annulation partielle*, la portée de la disposition annulée est réduite ou étendue. Il appartient alors au législateur de supprimer complètement la disposition ou d'adopter une formulation alternative.

Même en cas de *non-annulation sous réserve d'interprétation*, le législateur ne doit en règle générale pas intervenir obligatoirement, sauf s'il s'avère que la justice et l'administration prennent encore des décisions qui sont contraires à l'interprétation conforme à la Constitution. Dans pareil cas, il est préférable pour la sécurité juridique que le législateur précise dans la loi la seule interprétation qui est admise.

het Hof heeft geoordeeld dat de schending van een grondwetsbepaling niet noodzakelijk als een fout in hoofde van de wetgever dient te worden beschouwd. Dit is enkel het geval indien geen enkele normaal zorgvuldige wetgever in dezelfde omstandigheden geplaatst, die fout zou hebben gemaakt.

Indien een ongrondwettigheid wordt vastgesteld dient die binnen een redelijke termijn te worden weggewerkt. Dit hangt af van de draagwijdte van het dispositief van het arrest. De meeste arresten zijn *self-executing*, wat betekent dat ze op zichzelf volstaan. Wanneer het Hof een bepaling vernietigt, heeft dit uitwerking van zodra die vernietiging in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt. De wetgever hoeft in dit geval niets te doen, hetgeen niet betekent dat hij niets zou mogen doen. Wanneer een bepaling na vernietiging niet meer de draagwijdte heeft zoals oorspronkelijk voorzien, kan hij die draagwijdte na vernietiging uitbreiden naar de categorie van personen ten aanzien waarvan het Hof de schending heeft vastgesteld, ofwel door dat recht voor iedereen afschaffen.

De heer Bossuyt licht de twee types van arresten van het Grondwettelijk Hof kort toe:

Bij de *vernietigingsarresten* wordt een onderscheid gemaakt tussen de "gewone" *vernietiging*, de "gedeeltelijke" *vernietiging* en "niet-vernietiging onder voorbehoud van interpretatie" en de "het vernietigingsarrest met handhaving van de rechtsgevolgen van de vernietigde norm". In geval van vernietiging is er doorgaans geen vereiste dat de wetgever optreedt.

In het geval het Hof een gewone *vernietiging* uitspreekt, geldt die vernietiging *ex tunc*. Dit betekent dat de regel vernietigd is vanaf het ogenblik dat hij werd aangenomen. Hij wordt m.a.w. geacht nooit te hebben bestaan. Een vernietiging heeft niet tot gevolg dat de wetgever niet meer mag optreden, tenzij het zou gaan om een schending van een bevoegdhedsverdelende regel.

Wanneer het gaat om een *gedeeltelijke vernietiging*, heeft dit tot gevolg dat de draagwijdte van de vernietigde bepaling wordt ingeperkt of verruimd. In dergelijk geval staat het aan de wetgever de bepaling volledig op te hffen dan wel een alternatieve formulering aan te nemen.

Ook in het geval van een "niet-vernietiging onder voorbehoud van interpretatie", is er in de regel geen verplichting voor de wetgever om op te treden, tenzij zou blijken dat de rechter en de administratie nog beslissingen zouden nemen die strijdig zijn met de grondwetsconforme interpretatie. In dit geval is de rechtszekerheid ermee gebaat dat de wetgever die enige mogelijke interpretatie zou verduidelijken in de wet.

En ce qui concerne le *maintien des effets de la norme annulée par un arrêt d'annulation*, il convient de faire une distinction entre le *maintien définitif* et le *maintien provisoire*. Dans le premier cas, le maintien concerne les effets qui se sont produits avant la publication de l'arrêt au *Moniteur belge*. Dans le second cas, la norme peut encore être appliquée pendant un certain délai et donc sortir ses effets après la publication de l'annulation au *Moniteur belge*. Au terme de ce délai, l'annulation entre en vigueur. Il est opportun que le législateur intervienne pour remédier à l'institutionnalité avant l'expiration de ce délai, sous peine de se retrouver dans une situation inconstitutionnelle.

Parmi les arrêts rendus sur question préjudicielle, on distingue les arrêts qui constatent i) une violation "simple", ii) ceux qui relèvent une lacune dans la législation, iii) ceux qui définissent une interprétation conforme à la Constitution et iv) ceux qui décrètent le maintien des effets après un arrêt rendu sur question préjudicielle.

La réponse de la Cour à une question préjudicielle possède un effet renforcé *inter partes*. Cela signifie que les juges qui sont confrontés à la norme en question dans le cadre d'une autre affaire, peuvent également invoquer les arrêts concernés pour ne pas appliquer la norme dont l'institutionnalité a été constatée par la Cour. Il peut en résulter ce que l'on appelle une "insécurité juridique institutionnalisée": la norme existe toujours et des effets juridiques inconstitutionnels peuvent encore se produire.

En cas de *Violation simple*, il y a lieu de mettre fin à l'institutionnalité constatée par l'arrêt, dès lors que ce dernier n'a pas automatiquement pour effet de supprimer la norme de l'ordre juridique. Il appartient alors au législateur de compléter la norme, de la supprimer de l'ordre juridique, de l'assortir d'exceptions ou de définir lui-même une toute nouvelle politique en la matière. Il n'existe donc certainement pas qu'une seule possibilité de donner suite à un arrêt de ce type.

La deuxième grande catégorie comprend les *arrêts qui relèvent une lacune dans la législation*, cette lacune pouvant être *intrinsèque* ou *extrinsèque*. Une lacune intrinsèque est généralement "autoréparatrice", ce qui signifie que la Cour estime que son arrêt est suffisamment complet pour qu'un juge puisse appliquer la norme ou même combler la lacune lui-même. En revanche, le constat d'une lacune extrinsèque requiert une intervention du législateur qui peut soit accorder l'avantage de la disposition concernée à tout le monde, soit le supprimer pour tout le monde.

Wat de *handhaving van de rechtsgevolgen van de vernietigde norm in een vernietigingsarrest* betreft, dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de "*definitieve handhaving*" en de "*voorlopige handhaving*". In het eerste geval heeft de handhaving betrekking op de gevolgen die zich hebben voorgedaan vóór de publicatie van het arrest in het *Belgisch Staatsblad*. In het tweede geval mag de norm nog gedurende een bepaalde tijd verder worden toegepast en dus rechtsgevolgen sorteren na de publicatie van de vernietiging in het *Belgisch Staatsblad*. Na deze termijn treedt de vernietiging in. Het is aangewezen dat de wetgever optreedt om de ongrondwettelijke toestand weg te werken vooraleer deze termijn is verstreken, zo niet wordt men met een ongrondwettige situatie geconfronteerd.

Bij de arresten op prejudiciële vraag onderscheidt men i) de "eenvoudige" schending, ii) arresten die een lacune in de wetgeving vaststellen, iii) de "grondwets-conforme interpretatie" en iv) de "handhaving van de rechtsgevolgen na een arrest op prejudiciële vraag".

Het antwoord van het Hof op een prejudiciële vraag heeft een versterkt *inter partes*-karakter. Dit betekent dat rechters die in een andere zaak met dezelfde norm worden geconfronteerd, zich ook op deze arresten kunnen beroepen om die norm niet toe te passen wanneer het Hof de ongrondwettigheid ervan heeft vastgesteld. Dit kan leiden tot een "geïnstitutionaliseerde rechtsonzekerheid". De norm blijft immers bestaan en er kunnen nog ongrondwettige rechtsgevolgen ontstaan.

In het geval van een *eenvoudige schending* dient een einde te worden gesteld aan de ongrondwettigheid zoals vastgesteld door het arrest, aangezien het arrest op zichzelf niet tot gevolg heeft dat de norm uit de rechtsorde wordt verwijderd. Het staat dan aan de wetgever de norm aan te vullen, uit de rechtsorde te verwijderen, in uitzonderingen te voorzien of zelfs een volledig nieuw beleid te ontwerpen. Het arrest leidt er dus zeker niet toe dat er slechts één mogelijk gevolg kan aan worden gegeven.

Een tweede belangrijke categorie zijn de *arresten die een lacune vaststellen* in de wetgeving waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de *intrinsieke lacune* en de *extrinsieke lacune*. De intrinsieke lacune is meestal "zelfherstelbaar". Het Hof stelt hierbij vast dat zijn arrest voldoende volledig is opdat een rechter de norm kan toepassen en zelf de lacune kan opvullen. In het geval van een extrinsieke lacune daarentegen is een optreden van de wetgever vereist, die dan het voordeel van die bepaling aan iedereen kan toekennen dan wel het voor iedereen kan afschaffen.

La troisième catégorie est celle des arrêts qui définissent une “*interprétation conforme à la Constitution*”, dans lesquels la Cour juge que la Constitution est violée selon une certaine interprétation mais pas selon une autre (ce que l’on appelle des “arrêts à double dispositif” dans le jargon, pour désigner le fait que le dispositif de l’arrêt présente les deux interprétations). Bien entendu, le juge est alors tenu de suivre l’interprétation conforme à la Constitution. En principe, ce type d’arrêt n’impose pas non plus une intervention du législateur, sauf s’il s’avère que la pratique de la jurisprudence et des administrations est contraire à la seule interprétation conforme à la Constitution.

Enfin, il y a la catégorie des arrêts ordonnant “*le maintien des effets après un arrêt rendu sur question préjudiciale*”. Cette catégorie d’arrêts que la loi spéciale sur la Cour Constitutionnelle ne prévoit pas explicitement, a été inaugurée par la Cour dans un arrêt du 7 juillet 2011 (arrêt n° 125/2001) concernant la distinction entre les ouvriers et les employés. La Cour estime que cette distinction inadmissible n’est plus tenable, bien que, depuis l’arrêt précédent pris il y a dix-huit ans, le législateur ait adopté une série de mesures visant à éliminer cette distinction. La Cour a décidé que, près de vingt ans après l’arrêt de 1993, il fallait supprimer totalement la distinction entre les deux catégories de travailleurs. Il est donc absolument nécessaire que le législateur intervienne pour éviter une situation juridique chaotique lorsque le délai de maintien des effets expirera.

B. Échange de vues

M. Karl Vanlouwe (N-VA –Sénat) voudrait savoir quelles sont les conséquences pour l’ordre juridique lorsque le législateur n’intervient pas sur le plan législatif avant que ne se soit écoulé le délai de maintien provisoire des effets d’un arrêt d’annulation. Peut-on considérer cela comme une faute au sens de l’article 1382 du Code civil, qui pourrait donner lieu à réparation?

M. Marc Bossuyt répond qu’un arrêt d’annulation est exécuté de par sa publication au *Moniteur belge*, ce qui a pour effet de supprimer la disposition annulée de l’ordre juridique. Le législateur peut intervenir s’il juge que la situation résultant de l’annulation est insatisfaisante. Il arrive cependant qu’un arrêt n’apporte pas une solution satisfaisante en soi et que le législateur est donc appelé à intervenir. Dans ce cas, le législateur qui omet de donner suite à l’arrêt de la Cour constitutionnelle agit d’une manière incompatible avec l’État de droit.

Een derde catégorie is de “*grondwetsconforme interpretatie*” waarbij het Hof oordeelt dat in de ene interpretatie de Grondwet is geschonden en in de andere interpretatie niet (in het jargon een “streepjesarrest” genoemd, omdat het dispositief van het arrest beide interpretaties vermeldt). De rechter is hierbij dan uiteraard gebonden door de grondwetsconforme interpretatie. Ook hier hoeft de wetgever in principe niet op te treden, tenzij zou blijken dat de praktijk van de rechtspraak en de administraties strijdig zou zijn met de enige grondwetsconforme interpretatie.

Ten slotte onderscheidt men de categorie van “*de handhaving van de rechtsgevolgen na een arrest op prejudiciële vraag*”. Deze categorie van arresten is niet expliciet voorzien in de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof, maar werd door het Hof voor het eerst toegepast in een arrest van 7 juli 2011 (arrest 125/2011) met betrekking tot het onderscheid tussen arbeiders en bedienden. Het Hof is van oordeel dat dit ongeoorloofde onderscheid niet meer houdbaar is, hoewel de wetgever sinds het vorige arrest van achttien jaar geleden reeds een aantal stappen had ondernomen om het onderscheid weg te werken. Het Hof besliste dat twintig jaar na het vorige arrest van 1993 het onderscheid tussen beiden categorieën van werknemers volledig dient te zijn weggewerkt. Een optreden van de wetgever is dus absoluut vereist om een chaotische juridische situatie te vermijden eens de termijn van handhaving van de gevolgen is verstreken.

B. Gedachtewisseling

De heer Karl Vanlouwe (N-VA –Senaat) wenst te vernemen welke de gevolgen zijn voor de rechtsorde wanneer de wetgever de termijn van voorlopige handhaving van de rechtsgevolgen van een vernietigingsarrest overschrijdt zonder een wetgevend ingrijpen en of dit desgevallend kan worden beschouwd als een fout in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek die aanleiding zou kunnen geven tot schadevergoeding.

De heer Marc Bossuyt antwoordt dat een vernietigingsarrest wordt uitgevoerd door het loutere feit van publicatie van het arrest in het *Belgisch Staatsblad* en dat daardoor de vernietigde bepaling uit de rechtsorde wordt verwijderd. Het staat de wetgever vrij in te grijpen wanneer hij van oordeel is dat de situatie die uit de vernietiging voortvloeit, onbevredigend is. Er kunnen evenwel arresten zijn waar het arrest op zichzelf geen bevredigende uitkomst heeft en er dus een oproep is naar de wetgever om tussen te komen. Indien de wetgever dan nalaat gevolg te geven aan het arrest van het Grondwettelijk Hof, is dit niet in overeenstemming te brengen met de rechtsstaat.

En ce qui concerne la responsabilité pour faute, l'intervenant répond que le juge ordinaire pourrait éventuellement considérer l'inaction du législateur comme une faute, à condition que quelqu'un puisse démontrer que cette faute lui a causé personnellement un préjudice, ce qui n'est pas facile à déterminer.

M. Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen –Chambre) souhaite savoir si la Cour constitutionnelle veut faire part au Comité de préoccupations spécifiques dont le législateur pourra tenir compte à l'avenir.

M. Marc Bossuyt souligne en premier lieu l'importance de la Constitution, de la réglementation européenne et de la jurisprudence qui y est liée.

Il insiste ensuite sur l'importance de l'exposé des motifs dans un projet de loi déposé par le gouvernement. Bien que le législateur ne soit pas tenu de motiver sa réglementation, il a tout intérêt à expliquer, en toute honnêteté et transparence, la raison pour laquelle il introduit une différence de traitement. Une disparité entre le dispositif et l'exposé des motifs affaiblit la réglementation, y compris pour la Cour constitutionnelle.

Enfin, les lois-programmes constituent elles aussi un point délicat. En raison de leur élaboration beaucoup plus rapide, ces lois sont examinées avec une plus grande méfiance.

M. Bossuyt conseille au Comité de soumettre les arrêts pris par la Cour en 2011 à une évaluation systématique visant à déterminer si une intervention du législateur est nécessaire ou du moins souhaitable. L'intervenant souligne à nouveau que lorsque la Cour décide qu'une règle doit être appliquée d'une manière déterminée, cela ne signifie pas que le législateur ne pourrait pas adopter une autre règle qui donne davantage satisfaction que s'il ne prenait pas d'initiative législative. Cela concerne principalement les arrêts qui relèvent des lacunes ou ceux qui définissent une interprétation conforme à la Constitution (les "arrêts à double dispositif"). Ceux-ci portent généralement sur des points techniques qui sont rarement sensibles politiquement. Dans ce cas, une intervention législative serait profitable à la sécurité juridique et à la protection juridique.

M. Roger Henneuse, président de la Cour constitutionnelle, indique que les questions préjudiciales représentent 60 % de la charge de travail de la Cour. Il met l'accent sur le caractère délicat de ce contentieux, car la violation constatée vaut comme réponse pour le juge, alors que la disposition proprement dite est maintenue dans l'ordre juridique. Le juge doit donc connaître non seulement la loi, mais aussi la jurisprudence de la

Wat de foutaansprakelijkheid betreft, antwoordt spreker dat de gewone rechter dit niet-optreden van de wetgever desgevallend als fout zou kunnen beschouwen voor zover iemand kan aantonen dat hij een persoonlijk nadeel heeft geleden door die fout, hetgeen evenwel niet voor de hand ligt.

De heer Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen –Kamer) wenst te vernemen of het Grondwettelijk Hof specifieke aandachtspunten heeft voor het Comité, waarmee de wetgever in de toekomst rekening kan houden.

De heer Marc Bossuyt benadrukt in de eerste plaats het belang van de Grondwet en de Europese regelgeving en de rechtspraak die ermee verbonden is.

Vervolgens wijst de spreker op het belang van de memorie van toelichting bij een wetsontwerp dat door de regering wordt ingediend. Hoewel de wetgever niet verplicht is zijn regelgeving te motiveren, doet hij er goed aan om in alle eerlijkheid en transparantie uit te leggen waarom een verschillende behandeling wordt ingevoerd. Een discrepantie tussen de tekst en de memorie van toelichting, verzwakt de regelgeving, ook ten aanzien van het Grondwettelijk Hof.

Ten slotte zijn ook de programmawetten een pijnpunt. De veel snellere totstandkoming van deze wetten leidt er toe dat ze met meer achterdocht worden bekeken.

De heer Bossuyt adviseert het Comité om de arresten van het Hof van 2011 aan een systematische evaluatie te onderwerpen om na te gaan of een tussenkomst van de wetgever noodzakelijk of minstens wenselijk is. Spreker benadrukt nogmaals dat, wanneer het Hof beslist dat een regel op een bepaalde manier moet worden toegepast, dit niet betekent dat de wetgever geen andere regel zou kunnen aannemen die meer bevrediging schenkt dan wanneer hij niet wetgevend zou tussenkomsten. Het gaat hierbij vooral om arresten waar lacunes worden vastgesteld of arresten van grondwetsconforme interpretatie (streepjessarresten). Dit zijn meestal technische aangelegenheden die meestal niet politiek gevoelig zijn. Een dergelijke wetgevende tussenkomst zou de rechtszekerheid en de rechtsbescherming ten goede komen.

De heer Roger Henneuse, voorzitter van het Grondwettelijk Hof, licht toe dat 60 % van de werklast van het Hof wordt ingenomen door de prejudiciële vragen. Spreker wijst op het delicate karakter van dit contentieux aangezien de vastgestelde schending als antwoord geldt voor de rechter, maar dat de regel zelf in de rechtsorde blijft bestaan. De rechter dient dus niet enkel de wet te kennen maar tegelijk de rechtspraak van het

Cour constitutionnelle. Le législateur a ainsi la lourde tâche de se tenir au courant des arrêts de la Cour et d'intervenir si nécessaire.

M. Philippe Mahoux (PS –Sénat) souhaite des explications sur la cohérence entre l'exposé des motifs d'une réglementation et la réglementation elle-même, et plus précisément sur le fait que le manque de cohérence entre les deux affaiblirait la réglementation proprement dite. En effet, au cours de l'examen parlementaire, il est possible d'amender uniquement le texte de loi et pas l'exposé des motifs. L'intervenant voudrait aussi savoir quelle importance la Cour attache au rapport fait à propos d'un projet ou d'une proposition de loi.

M. Roger Henneuse répond que la Cour examine les travaux parlementaires pour connaître l'intention du législateur et pour vérifier que le texte de loi y correspond.

M. Marc Bossuyt précise que l'exposé des motifs ne représente qu'un élément des travaux préparatoires, lesquels sont analysés par la Cour dans leur intégralité. Cette analyse peut être instructive quant à l'objectif poursuivi par le législateur, à la légitimité de l'objectif ou aux questions de savoir si la distinction opérée est pertinente au regard du but visé et si les moyens employés sont proportionnés. Les parlementaires doivent être conscients du fait que toutes leurs interventions au cours des travaux parlementaires peuvent être utilisées comme arguments devant la Cour constitutionnelle. L'avocat du requérant n'hésitera pas, lui non plus, à invoquer les travaux parlementaires si cela peut soutenir son argumentation.

M. Philippe Mahoux (PS – Sénat) et Mme Fauzaya Talhaoui (sp.a – Sénat) demandent comment la Cour prend en compte la jurisprudence internationale de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment en matière de droits de l'homme, de droit d'asile et de droit des réfugiés, et quel est le rapport entre cette jurisprudence internationale et notre Constitution.

M. Marc Bossuyt répond que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme occupe une grande place dans la jurisprudence de la Cour. Il est de jurisprudence constante que les droits et libertés définis dans notre Constitution sont examinés à la lumière des dispositions internationales garantissant les mêmes droits et libertés et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'il est question de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour constitutionnelle fait figure d'élève modèle en ce qui concerne le suivi de la jurisprudence de la Cour de justice et de la Cour européenne des

Grondwettelijk Hof. De wetgever heeft dus de moeilijke taak de arresten van het Hof op te volgen en zo nodig in te grijpen.

De heer Philippe Mahoux (PS –Senaat) vraagt verduidelijking met betrekking tot de samenhang tussen toelichting bij een regelgeving en de regelgeving zelf, meer bepaald met betrekking tot de stelling dat door een gebrek aan samenhang tussen beide, de regelgeving zelf wordt verzwakt. Tijdens de parlementaire behandeling kan immers enkel de wettekst worden geamendeerd en niet de toelichting. Spreker wenst ook te vernemen welke waarde het Hof aan het verslag bij een wetsontwerp of -voorstel hecht.

De heer Roger Henneuse antwoordt dat het Hof naar de parlementaire voorbereiding kijkt om de bedoeling van de wetgever te achterhalen en om na te gaan of de wettekst overeenstemt met het doel dat de wetgever voor ogen had.

De heer Marc Bossuyt preciseert dat de memorie van toelichting slechts één element van de voorbereidende werken is en dat het Hof het geheel ervan onderzoekt. Het kan opheldering geven omtrent het door de wetgever beoogde doel, of het doel gewettigd is, of het gemaakte onderscheid pertinent is in het licht van het beoogde doel en of de aanwende middelen proportioneel zijn. De parlementsleden moeten er zich van bewust zijn dat al hun tussenkomsten tijdens de parlementaire behandeling kunnen worden opgeworpen voor het Grondwettelijk Hof. Ook de advocaat van de verzoeker zal niet nalaten zich op de parlementaire voorbereiding te beroepen als dit zijn argumentatie kan ondersteunen.

De heer Philippe Mahoux (PS – Senaat) en mevrouw Fauzaya Talhaoui (sp.a – Senaat) vragen hoe het Hof omgaat met de internationale rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, onder meer inzake de mensenrechten en het asiel- en vluchtelingenrecht en hoe die internationale rechtspraak zich verhoudt tot onze Grondwet.

De heer Marc Bossuyt antwoordt dat de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een belangrijke plaats inneemt in de rechtspraak van het Hof. Het is een vaste rechtspraak dat de rechten en vrijheden in onze Grondwet worden onderzocht in het licht van de internationale bepalingen die dezelfde rechten en vrijheden garanderen en in het licht van de rechtspraak van Europees Hof voor de Rechten van de Mens wanneer het gaat over EVRM. Het Grondwettelijk Hof kan als een modelleerling worden beschouwd wanneer het gaat om de opvolging van de rechtspraak van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de

droits de l'homme. De plus, contrairement à d'autres cours constitutionnelles, elle n'hésite pas à poser des questions préjudiciales à la Cour de justice et à se conformer à la réponse obtenue dans ses arrêts.

M. Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen – Chambre) demande comment la jurisprudence de la Cour constitutionnelle cadre avec les avis rendus par le Conseil d'État, et s'il existe éventuellement des différences en matière d'interprétation et d'approche.

M. Marc Bossuyt répond que le Conseil d'État tient compte des arrêts de la Cour constitutionnelle et les applique dans ses avis. Dans ces derniers, le Conseil d'État hésite à se prononcer sur la constitutionnalité d'une disposition. Si nécessaire, il demandera au gouvernement de préciser un point en particulier de l'exposé des motifs afin d'expliquer pourquoi une différence de traitement est proposée. Le gouvernement est alors libre de suivre ou non l'avis du Conseil d'État. Le requérant devant la Cour constitutionnelle qui demande l'annulation d'une disposition peut, le cas échéant, faire remarquer que le législateur n'a pas suivi l'avis du Conseil d'État. L'intervenant souligne que la Cour ne constatera pas nécessairement une violation de la Constitution à chaque fois que le Conseil d'État s'est interrogé sur la constitutionnalité d'une disposition dans un de ses avis. M. Bossuyt insiste donc à nouveau sur l'importance des travaux parlementaires dans le cadre du contrôle effectué par la Cour constitutionnelle.

Rechten van de Mens en is, in tegenstelling tot andere grondwettelijke hoven, niet terughoudend om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie en zich ook te schikken naar het antwoord in zijn arresten.

De heer Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen – Kamer) vraagt hoe de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof zich verhoudt tot de adviespraktijk van de Raad van State, meer bepaald of er eventueel verschillen zijn wat de interpretatie en de aanpak betreft.

De heer Marc Bossuyt antwoordt dat de Raad van State de arresten van het Grondwettelijk Hof in zijn adviespraktijk verwerkt en toepast. De Raad van State is in zijn adviezen eerder terughoudend om zich uit te spreken over de grondwettigheid van een bepaling en zal zo nodig de regering vragen om de memorie van toelichting op een bepaald punt verder uit te werken om te verduidelijken waarom een verschil in behandeling wordt voorgesteld. Het staat dan aan de regering om dit advies al dan niet te volgen. De verzoeker voor het Grondwettelijk Hof die de vernietiging van een bepaling vraagt, kan er desgevallend op wijzen dat de wetgever het advies van de Raad van State niet heeft gevolgd. Spreker benadrukt dat het Hof niet noodzakelijk een schending van de Grondwet zal vaststellen telkens wanneer de Raad van State zich vragen heeft gesteld omtrent de grondwettigheid in zijn adviezen. De heer Bossuyt beklemtoont daarom nogmaals het belang van de parlementaire voorbereiding in het kader van de toetsing door het Grondwettelijk Hof.

V.— GOUVERNEMENT

A. Exposé introductif

M. Olivier Chastel, ministre du Budget et de la Simplification administrative, remercie le Comité de l'avoir invité pour discuter de la manière dont le Comité parlementaire chargé du suivi législatif, constitué au sein des chambres législatives fédérales, peut exécuter ses missions de la meilleure façon. Cette discussion touche à la question du respect des prérogatives de chacun, en tenant compte de la répartition des compétences entre les pouvoirs exécutif et législatif.

L'intervenant estime qu'une concertation entre les différents acteurs concernés par la simplification administrative est absolument nécessaire pour accomplir un travail qui soit le plus efficace et le plus cohérent.

À ce propos, le ministre renvoie à sa note de politique générale, dans laquelle il souligne l'importance "de relancer les travaux du Comité parlementaire chargé du suivi législatif, créé par la loi du 25 avril 2007". Le

V.— REGERING

A. Inleidende uiteenzetting

De heer Olivier Chastel, minister van Begroting en Administratieve Vereenvoudiging, bedankt het Comité voor de uitnodiging om te bespreken hoe het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie, opgericht binnen de federale wetgevende kamers, haar taken het best kan uitvoeren. Deze bespreking kadert in de naleving van ieders prerogatieve, gelet op de verdeeling van de machten tussen het uitvoerende en het wetgevende niveau.

Spreker is van oordeel dat overleg tussen de verschillende actoren die bij de administratieve vereenvoudiging betrokken zijn absoluut noodzakelijk is, om zo efficiënt en coherent mogelijk te werken.

De minister verwijst hierbij naar zijn algemene beleidsnota waarin hij vermeldt dat het "belangrijk is om de werkzaamheden van het Parlementair Comité belast met de Wetsevaluatie, dat bij de wet van 25 april

ministre se réjouit du fait que le Comité a relancé ses activités de sa propre initiative à la fin 2011, en adoptant un règlement d'ordre intérieur, en rencontrant les représentants du Collège des procureurs généraux et en dressant un rapport d'activités pour 2011. Le début des travaux du Comité parlementaire chargé du suivi législatif faisait d'ailleurs partie des principales recommandations que l'OCDE avait formulées à la Belgique dans son rapport de 2010 intitulé "Better Regulation for Europe".

Le ministre rappelle que la simplification administrative fait référence à l'ensemble des initiatives qui sont prises pour simplifier et faciliter les formalités administratives que les autorités imposent aux entreprises ou aux citoyens. La simplification administrative constitue l'un des éléments censés contribuer au plan de relance et sur lequel il y a unanimité.

De manière générale, il appartient au Comité de définir lui-même son mode de fonctionnement, conformément aux missions que la loi du 25 avril 2007 lui a assignées. L'intervenant juge qu'à cet égard, les instances doivent conserver chacune leur spécificité et être complémentaires. Il convient également d'insister sur la nécessité d'éviter le travail en double et sur la possibilité, pour le Comité et l'Agence pour la Simplification administrative (ASA), d'unir leurs forces. Cela explique aussi la présence aujourd'hui de Mme Dominique De Vos, directrice adjointe de l'agence en question.

Le ministre précise d'abord les missions de l'ASA et ensuite les possibilités de collaboration entre le Comité et l'ASA.

Le ministre rappelle les missions et le fonctionnement de l'Agence pour la Simplification administrative (ASA), qui existe depuis 1998 et a qui déjà une expertise certaine. L'ASA a pour mission de proposer des mesures de simplification; de stimuler et de coordonner les initiatives et de réaliser des études en élaborant en appliquant une méthode de mesure des coûts à charge des entreprises et des PME, en organisant la collaboration entre les différentes administrations fédérales et en organisant la concertation relative à la simplification administrative avec tous les niveaux de pouvoir, les partenaires représentatifs parmi les Classes moyennes et les PME, ainsi qu'avec les institutions européennes et les autres institutions internationales.

En outre, l'ASA se charge de l'accompagnement juridique et de la coordination de plusieurs projets d'e-government et de la gestion du Point de Contact Kafka.

2007 werd opgericht, terug op te starten". De minister verheugt zich over het feit dat het Comité eind 2011 op eigen initiatief de werkzaamheden terug heeft opgestart met de goedkeuring van een huishoudelijk reglement, een ontmoeting met de vertegenwoordigers van het Collège des procureurs-général en een activiteitenverslag voor 2011. De aanvang van de werkzaamheden van het Parlementair Comité belast met de Wetsevaluatie was trouwens ook één van de belangrijkste aanbevelingen van de OESO voor België in haar rapport "Better Regulation for Europe" van 2010.

De minister herinnert er aan dat administratieve vereenvoudiging duidt op het geheel aan initiatieven die ondernomen wordt om de administratieve formaliteiten waaraan ondernemingen of burgers van overheidswege moeten voldoen, te vereenvoudigen en gemakkelijker te maken. De administratieve vereenvoudiging is één van de elementen die moeten bijdragen aan het herstelplan en waarover iedereen het eens is.

Algemeen gesproken, staat het aan het Comité zelf om haar werkwijze te bepalen, in overeenstemming met de opdrachten die haar zijn toegewezen door de wet van 25 april 2007. Spreker is van mening dat daarbij iedereen zijn specificiteit moet bewaren en elkaar moet aanvullen. Er zij ook nog benadrukt dat dubbel werk moet worden vermeden en dat het Comité en de Dienst voor de Administratieve Vereenvoudiging (DAV) de krachten kunnen bundelen. Daarom is ook de adjunct-directeur van deze dienst, mevrouw Dominique De Vos, hier aanwezig.

De minister verduidelijkt enerzijds de opdrachten van de DAV en anderzijds de samenwerkingsmogelijkheden tussen het Comité en de DAV.

De minister herinnert aan de opdrachten en de werking van de Dienst voor de Administratieve Vereenvoudiging (DAV), die sinds 1998 bestaat en die reeds over een zekere expertise beschikt. De DAV heeft de opdracht vereenvoudigingsmaatregelen voor te stellen, initiatieven te stimuleren en te coördineren en studies te verrichten door een methode uit te werken en toe te passen om de kosten voor de bedrijven en de kmo's te meten, door samenwerking tussen de verschillende federale administraties tot stand te brengen en overleg te organiseren over administratieve vereenvoudiging met alle bevoegdheidsniveaus, de representatieve partners bij de middenstand en de kmo's, alsook met de Europese instellingen en de andere internationale instellingen.

Bovendien is de DAV belast met de juridische begeleiding en de coördinatie van verschillende projecten inzake e-government en het beheer van het

Elle n'a pas de moyens d'action directs et contraignants et s'appuie essentiellement sur la concertation et la collaboration avec les administrations et les usagers.

Les travaux de l'ASA sont pilotés par un Comité d'orientation qui se compose de seize membres avec voix délibérative dont six représentent le pouvoir politique, deux les administrations, six les organisations patronales et deux les organisations syndicales. Le Comité d'orientation constitue une plate-forme de réflexion et de concertation en vue de fixer les priorités. L'effectif de l'ASA est composé d'une quinzaine d'agents détachés des différents SPF.

En ce qui concerne les possibilités de collaboration entre le Comité et l'ASA, le ministre renvoie aux articles 3 et 4 de la loi du 25 avril 2007, qui concernent la nature des requêtes et les personnes et services autorisés à les introduire, et en déduit qu'il s'agit d'un système d'évaluation systématisé.

Compte tenu de la quantité de requêtes qui peuvent être adressées au Comité, le ministre pense qu'il est nécessaire de définir des priorités, ce qui est envisageable dès lors que la loi prévoit que le Comité peut sélectionner les requêtes sur lesquelles portera son examen. Outre les lois dont l'inapplicabilité perturbe gravement le bon fonctionnement de l'ordonnancement juridique, le Comité pourrait évaluer en priorité les lois dont l'application engendre des charges administratives démesurées pour les citoyens ou pour les entreprises. À cet égard, il serait bon de se baser sur l'objectif qui consiste à réduire de 30 % les charges administratives incomptant aux entreprises. L'ASA a acquis une expérience considérable dans l'évaluation de la législation sur le plan des charges administratives. Une coopération est donc possible dans ce domaine.

Le ministre présente plusieurs formes de collaboration:

1. Il a l'intention de relancer le *Point de contact Kafka* à partir du 1er janvier 2013. Cette application en ligne doit permettre, d'une part, de faire référence aux travaux du Comité parlementaire et, d'autre part, de faire le lien avec le site internet éventuel du Comité.

2. Dans la mesure où tout service administratif chargé d'appliquer la loi ou toute autorité publique chargée de contrôler l'application de la loi sont habilités à saisir le Comité d'une requête afin de dénoncer les difficultés auxquelles ces autorités ont à faire face dans l'application de dispositions légales qui leur sont directement destinées, l'ASA pourrait *informer les Services publics*

Kafka-Meldpunt. De dienst heeft geen rechtstreekse en afdwingbare actiemiddelen en steunt in hoofdzaak op overleg en samenwerking met de administraties en de gebruikers.

De werkzaamheden van de DAV worden begeleid door een Sturingscomité dat zestien stemgerechtigde leden telt, waarvan er zes de politieke overheid vertegenwoordigen, twee de administraties, zes de werkgeversorganisaties en twee de vakbonden. Het Sturingscomité vormt een reflectie- en overlegplatform dat bedoeld is om de prioriteiten vast te stellen. Het personeel van de DAV bestaat uit een vijftiental gedetacheerde ambtenaren uit de verschillende FOD's.

Wat de mogelijkheden tot samenwerking tussen het Comité en de DAV betreft, verwijst de minister naar de artikelen 3 en 4 van de wet van 25 april 2007, met betrekking tot de aard van de verzoekschriften en de personen en diensten die ze kunnen indienen en besluit eruit dat het om een gesystematiseerd evaluatiestelsel gaat.

Gezien de omvang van de verzoekschriften die aan het Comité kunnen worden gericht, lijkt het volgens de minister nuttig om prioriteiten te omschrijven hetgeen mogelijk is, aangezien het Comité de verzoekschriften dat het wil onderzoeken kan selecteren. Het Comité zou, naast de wetten waarvan de ontoepasselijkheid de behoorlijke werking van het rechtsbestel ernstig in het gedrang brengt, voorrang kunnen geven aan die wetten waarvan de toepassing buitenproportionele administratieve lasten veroorzaakt voor de burgers of voor de ondernemingen. Het zou op dit vlak wenselijk zijn om zich te baseren op de doelstelling om de administratieve lasten voor de bedrijven met 30 % te verminderen. De DAV heeft goede ervaringen met de evaluatie van de wetgeving over administratieve lasten. Samenwerking is hier dus mogelijk.

De minister schuift volgende vormen van samenwerking naar voor:

1. De minister heeft het voornemen om vanaf 1 januari 2013 het *Kafka-contactpunt* opnieuw te lanceren. Met deze online-toepassing moet het mogelijk zijn om enerzijds te verwijzen naar de werkzaamheden van het Parlementair Comité en anderzijds een link te leggen naar de eventuele website van het Comité.

2. Voor zover elke administratieve dienst die belast is met de toepassing van de wet of elke overheid die de toepassing van de wet moet controleren, gemachtigd is een verzoek bij het Comité in te dienen teneinde de moeilijkheden aan te kaarten waarmee deze overheden te kampen hebben bij de toepassing van wettelijke bepalingen die rechtstreeks voor hen zijn bestemd, zou de

fédéraux de l'existence de la possibilité d'introduire une requête auprès du Comité.

3. L'ASA pourrait servir de *point de contact* entre les SPF et le Comité afin de transmettre les requêtes émanant des différents SPF pour autant que ces requêtes concernent la réduction des charges administratives.

4. Dans le cadre de l'examen des requêtes, le Comité peut faire appel à des experts et faire procéder à des enquêtes auprès des services chargés d'appliquer les textes légaux mis en cause, auprès des professions auxquelles ils s'appliquent ou auprès des personnes concernées. Dans ce cadre, l'ASA pourrait *faire part de son expérience* en la matière. L'ASA pourrait aussi centraliser et servir de point de contact en vue de transmettre les demandes d'enquêtes auprès des SPF pour autant que ces requêtes concernent la réduction des charges administratives. Le Comité, quant à lui, pourrait nous adresser ses rapports suite à l'examen d'une requête concernant la simplification administrative.

Le ministre estime indispensable que l'ASA et le Comité travaillent de concert afin d'éviter les doublons. En vue de faciliter les échanges de bonnes pratiques et la collaboration entre le Comité et l'ASA, le ministre a chargé l'ASA de mettre sur pied un groupe de travail visant à affiner ces pistes de collaboration entre l'ASA et le Comité.

Enfin, le ministre se déclare ouvert à d'autres pistes que le Comité proposerait.

B. Échange de vues

M. Patrick Dewael, président du Comité, remercie le ministre pour son exposé. Il évoque le tableau de bord relatif à la transposition des directives européennes et il recommande l'élaboration d'un procédé similaire pour le Comité. Le gouvernement devrait dresser régulièrement un inventaire de la situation relative aux initiatives législatives.

Mme Dominique De Vos, directrice-générale adjointe de l'Agence pour la Simplification Administrative, explique que le gouvernement n'a pas encore pu se pencher sur une série de grandes initiatives législatives qui avaient été mises en chantier avant 2010, telles que la réforme du droit économique. Des initiatives législatives en matière de simplification administrative ont

DAV de federale overheidsdiensten kunnen informeren over het bestaan van de mogelijkheid om een verzoekschrift in te dienen bij het Comité.

3. De DAV zou kunnen fungeren als *contactpunt* tussen de FOD's en het Comité, teneinde de verzoekschriften van de verschillende FOD's door te sturen voor zover deze verzoekschriften de vermindering van de administratieve lasten betreffen.

4. In het kader van de behandeling van deze verzoekschriften kan het Comité een beroep doen op experts en doen overgaan tot onderzoeken bij de diensten die belast zijn met de toepassing van de betwiste wetteksten, bij de beroepen waarop ze van toepassing zijn of bij de betrokken personen. In dat kader zou de DAV *verslag kunnen uitbrengen over zijn ervaring* in dit opzicht. De DAV zou ook centraliserend kunnen werken en als contactpunt kunnen fungeren teneinde de verzoeken tot onderzoeken bij de FOD's door te sturen voor zover deze verzoeken de vermindering van de administratieve lasten betreffen. Het Comité zou ons op zijn beurt zijn verslagen kunnen bezorgen naar aanleiding van de behandeling van een verzoekschrift met betrekking tot administratieve vereenvoudiging.

De minister meent dat het een absolute noodzaak is dat de DAV en het Comité samenwerken om overgangen te voorkomen. Om de uitwisseling van goede praktijken en de samenwerking tussen het Comité en de DAV te bevorderen, heeft de minister de DAV de opdracht gegeven een werkgroep op te richten om deze samenwerkingsmogelijkheden tussen de DAV en het Comité verder uit te diepen.

Tot slot verklaart de minister open te staan voor andere opties dan die welke het Comité zou voorstellen.

B. Gedachtwisseling

De heer Patrick Dewael, voorzitter van het Comité, bedankt de minister voor zijn toelichting en verwijst naar het scorebord met betrekking tot de omzetting van Europese richtlijnen en pleit ervoor om naar een vergelijkbare werkwijze te streven voor dit Comité. De regering zou periodiek een inventaris moeten maken van de stand van zaken in verband met wetgevende initiatieven.

Mevrouw Dominique De Vos, adjunct directeur-generaal van de Dienst voor de Administratieve Vereenvoudiging, licht toe dat de regering zich nog niet heeft kunnen buigen over een aantal grote wetgevende initiatieven die vóór 2010 in de stijgers werden gezet, zoals de hervorming van het economisch recht. In het kader van het Federaal actieplan voor de administratieve

été prévues dans le cadre du Plan d'action fédéral de simplification administrative. L'intervenante se déclare prête à s'informer auprès des différents ministres pour connaître leurs initiatives éventuelles susceptibles d'intéresser le Comité parlementaire.

Compte tenu de l'expérience acquise par l'ASA et de l'ambition du Comité, *le ministre juge qu'il serait opportun de définir ensemble une liste d'éléments qui peuvent être réglés au moyen d'une initiative législative et qui auraient un impact considérable en termes de simplification administrative dans le cadre de l'objectif visant à réduire de 30 % les charges administratives pour les entreprises.*

M. Patrick Dewael, président du Comité, répond que la loi organique relative au Comité parlementaire a un objet quelque peu différent. Le Comité examine, d'une part, les arrêts de la Cour constitutionnelle et, d'autre part, les rapports rédigés par le Collège des procureurs généraux et le procureur général près la Cour de cassation. Ces rapports font, pour ainsi dire, l'inventaire des dysfonctionnements que le pouvoir judiciaire constate dans l'application de la loi. Le Comité s'est engagé à rassembler toutes ces observations par année et à les transmettre aux commissions fonctionnellement compétentes. Les commissions devront alors vérifier s'il existe déjà des propositions de loi ou des initiatives du gouvernement visant à régler le problème. Les commissions et le gouvernement devraient donc disposer des mêmes informations pour pouvoir collaborer efficacement.

Mme Dominique De Vos, directrice-générale adjointe de l'Agence pour la Simplification Administrative, informe que les rapports des inspections (fiscale, sociale, etc.) constituent également pour l'exécutif des alertes permettant de prendre conscience d'une difficulté dans l'application ou l'interprétation de la loi. Le rôle de ces rapports consiste justement à faire percoler jusqu'aux gouvernements des difficultés rencontrées au quotidien par les administrations.

L'intervenante annonce une réforme du test Kafka, qui concerne le contrôle *ex ante* des normes et des actes du gouvernement fédéral. Ce test sera rendu plus transparent, en s'inspirant des modalités d'exercice de la fonction d'avis du Conseil d'État.

vereenvoudiging van de regering zijn er wetgevende initiatieven met betrekking tot administratieve vereenvoudiging in het vooruitzicht gesteld. Spreker verklaart zich bereid om bij de verschillende ministers te informeren naar hun eventuele initiatieven die voor het Parlementair Comité van belang kunnen zijn.

De minister acht het raadzaam om, in functie van de ervaring die de DAV heeft en de ambitie van dit Comité, om samen een aantal aspecten te bepalen die wetgevend kunnen behandeld worden en die een grote impact hebben op de administratieve vereenvoudiging rekening houdend met de doelstelling om de administratieve lasten voor de bedrijven met 30 % te verminderen.

De Patrick Dewael, voorzitter van het Comité, replieert dat de doelstelling van de organieke wet op het Parlementair Comité enigszins anders is. Het Comité buigt zich enerzijds over de arresten van het Grondwettelijk Hof en anderzijds over de verslagen van het College van procureurs-generaal en de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie. Deze verslagen zijn als het ware de inventaris van de disfuncties in de toepassing van de wet die door de rechterlijke macht worden vastgesteld. Het Comité heeft zich voorgenomen om al deze opmerkingen jaar per jaar te bundelen en over te maken aan de functioneel bevoegde commissies. De commissies zullen moeten nagaan of er reeds wetsvoorstellen of initiatieven van de regering bestaan om het probleem op te lossen. De commissies en de regering zouden dus over dezelfde informatie moeten kunnen beschikken om efficiënt te kunnen samenwerken.

Mevrouw Dominique De Vos, adjunct directeur-generaal van de Dienst voor de Administratieve Vereenvoudiging, geeft aan dat de verslagen van de inspecties (de fiscale, de sociale inspecties enzovoort) ook naar de regering het signaal uitsturen dat er een probleem is met de toepassing of de interpretatie van de wet. Die verslagen zijn precies bedoeld om de regering in kennis te stellen van de problemen die de administratieve diensten bij hun dagelijkse werkzaamheden vaststellen.

De spreekster kondigt aan dat de Kafkatest zal worden hervormd; dat is een test voor de controle *ex ante* van de wetgevingsnormen en het optreden van de federale regering. Om die test transparanter te maken, zal men zich baseren op de wijze waarop de adviesfunctie van de Raad van State wordt uitgeoefend.

VI.— CONSEIL D'ÉTAT

A. Exposé introductif de M. Robert Andersen

La section de législation du Conseil d'État est connue des parlementaires par son rôle de conseiller juridique. Sa compétence s'exerce *ex ante*, et porte, en ce qui concerne l'activité législative fédérale, sur les propositions et les projets de loi ainsi que sur les amendements qui lui sont soumis par le président de l'assemblée et sur les projets de loi qui lui sont adressés par les membres du gouvernement fédéral. Dans ce cadre, le Conseil d'État peut mettre en évidence le caractère obsolète de certaines dispositions, des incohérences dans le texte projeté ou proposé ou encore des discordances avec le droit international, spécialement le droit européen, etc.

Le bureau de coordination du Conseil d'État tient à jour la législation en vigueur. Il met à la disposition du Conseil d'État la documentation y relative. Cet organe n'effectue donc pas de recherche spécifique sur la cohérence ou le caractère désuet ou non d'une législation

Le suivi législatif *ex post*, qui s'exerce sur des lois déjà adoptées et entrées en vigueur, concerne davantage la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Celle-ci n'est cependant pas visée par la loi du 25 avril 2007 instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif, au contraire de la Cour de cassation et du Collège des procureurs généraux. Aucune disposition ne confère à l'auditeur général près le Conseil d'État une mission similaire à celle qui est visée à l'article 11 de la loi précitée. L'intervenant avait déjà critiqué cette différence de traitement lors de la discussion préparatoire en commission des Affaires institutionnelles du Sénat (S., 3-648/4).

La section du contentieux administratif du Conseil d'État censure les actes administratifs, soit principalement des actes de l'exécutif. L'exécutif est donc nécessairement le premier "client" du Conseil d'État. Il constitue même l'une des parties au procès et sera d'autant plus attentif aux enseignements de la jurisprudence de la section du contentieux administratif. Le Parlement est moins concerné par cette jurisprudence. C'est la Cour constitutionnelle qui est appelée à contrôler la constitutionnalité des lois.

Une réforme de la section du contentieux administratif du Conseil d'État s'annonce dans le cadre de la

VI. — RAAD VAN STATE

A. Inleidende uiteenzetting van de heer Robert Andersen

De parlementsleden kennen de *afdeling wetgeving* van de Raad van State door haar adviserende taak in juridische aangelegenheden. Ze oefent haar bevoegdheid *ex ante* uit. Die bevoegdheid slaat, wat de federale wetgevende activiteit betreft, op de wetsvoorstellen en de wetsontwerpen, alsook op de amendementen die aan die afdeling worden voorgelegd door de voorzitter van een assemblee en op de wetsontwerpen die ze krijgt voorgelegd door de leden van de federale regering. Binnen dat kader kan de Raad van State erop attenderen dat sommige bepalingen achterhaald zijn, dat de voorgestelde of ontworpen tekst ongerijmdheden bevat, dat een en ander niet strookt met het internationaal recht en meer in het bijzonder met het Europees recht enzovoort.

Het *coördinatiebureau* van de Raad van State houdt de stand van de vigerende wetgeving bij. Het stelt de daaraan gerelateerde documentatie ter beschikking van de Raad van State. Die instantie gaat dus niet specifiek na of een wetgeving al dan niet samenhangend of voorbijgestreefd is.

De *ex post* opvolging van de wetgeving, die op reeds aangenomen en in werking getreden wetten slaat, betreft meer de *afdeling bestuursrechtspraak* van de Raad van State. De wet van 25 april 2007 tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie slaat niet op de afdeling bestuursrechtspraak, maar integendeel op het Hof van Cassatie en het College van procureurs-generaal. Geen enkele bepaling belast de auditeur-generaal bij de Raad van State met een soortgelijke taak als die welke bedoeld is in artikel 11 van de voormelde wet. De spreker had dat verschil in behandeling al aan de kaak gesteld tijdens de voorbereidende besprekking in de Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden (Senaat 3-648/4).

De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vernietigt de bestuurshandelingen, dat wil zeggen vooral de handelingen van de uitvoerende macht. Die is dus noodzakelijkerwijs de eerste "klant" van de Raad van State. Hij is zelfs een van de procespartijen en zal des te aandachtiger zijn voor de leringen die uit de rechtspraak van de afdeling bestuursrechtspraak kunnen worden kunnen getrokken. Het Parlement is in mindere mate bij die rechtspraak betrokken. Het komt het Grondwettelijk Hof toe na te gaan of de wetten in overeenstemming met de Grondwet zijn.

In het kader van de zesde Staatshervorming wordt een hervorming aangekondigd van de afdeling bestuurs-

Sixième réforme de l'État. Notamment, il est indiqué dans l'Accord institutionnel que les compétences de cette section seront étendues aux conséquences en droit privé de l'annulation. Il convient selon l'intervenant d'attendre de connaître toutes les modalités de cette extension de compétences avant d'envisager d'associer le Conseil d'État au travail du Comité.

B. Échange de vues

Mme Fauzaya Talhaoui (sp.a – Sénat), présidente a.i., demande des précisions sur la disponibilité des commentaires apportés par le Conseil d'État ou son auditorat à propos de la législation.

M. Robert Andersen distingue quatre sources d'informations:

1° Le rapport annuel du Conseil d'État: ce rapport comprend une chronique des éléments considérés comme essentiels dans la jurisprudence et la légisprudence du Conseil d'État.

2° Le site internet du Conseil d'État (<http://www.conseildetat.be>): doté d'une interface moderne et d'un outil de recherche puissant, il offre la possibilité de consulter la jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

3° Les rapports des auditeurs au cours du contentieux administratif: ces rapports mériteraient une plus grande publicité. Certains présentent un intérêt scientifique qui ne s'identifie pas à celui de l'arrêt (par exemple, parce que la procédure n'a pas été poursuivie).

4° Les avis de la section de législation du Conseil d'État: actuellement, il n'existe aucune forme de publicité systématique de cette légisprudence. Une partie seulement de ces avis est publiée (projets et propositions de loi essentiellement). Les autres avis présentent cependant parfois aussi un intérêt scientifique. Les propositions de loi déposées sous la précédente législature afin de donner à ces avis une forme de publicité (DOC 52 1458/001 et DOC 52 1630/001) n'ont pu être discutées et votées en raison de la dissolution anticipée des Chambres législatives.

Mme Fauzaya Talhaoui, présidente a.i. du Comité, estime qu'il serait également opportun d'impliquer le bureau de coordination.

M. Patrick Dewael, président du Comité, note qu'une manière de travailler devrait être imaginée, en concer-

rechtspraak van de Raad van State. In het institutioneel akkoord wordt onder meer aangegeven dat de bevoegdheden van die afdeling zullen worden uitgebreid tot de privaatrechtelijke gevolgen van de vernietiging. Volgens de spreker moet men eerst alle nadere regels voor die bevoegdheidsuitbreiding kennen alvorens kan worden overwogen de Raad van

B. Gedachtewisseling

Voorzitster a.i. Fauzaya Talhaoui (sp.a – Senaat), wenst nadere inlichtingen over de beschikbaarheid van het wetgevingscommentaar van de Raad van State of van het auditoraat van dat orgaan.

De heer Robert Anderson maakt een onderscheid tussen vier informatiebronnen:

1° het jaarverslag van de Raad van State: dit verslag bevat een overzicht van de als essentieel beschouwde elementen van de rechtspraak en de legisprudentie van de Raad van State;

2° de website van de Raad van State (<http://www.raadvanstate.be>): deze is uitgerust met een moderne interface en een krachtige zoekmotor, die de bezoeker in staat stelt de rechtspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te raadplegen;

3° de verslagen van de auditoren in de loop van administratieve-geschillenprocedure: aan deze verslagen zou meer bekendheid moeten worden gegeven. Sommigen ervan hebben een ander wetenschappelijk belang dan de arresten (bijvoorbeeld omdat de procedure niet werd voortgezet);

4° de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State: tot dusver wordt deze rechtspraak niet systematisch bekendgemaakt. Alleen sommige adviezen (voornamelijk over wetsontwerpen en wetsvoorstellen) worden bekendgemaakt. Soms hebben de andere adviezen echter ook wetenschappelijk belang. De wetsvoorstellen die in de vorige zittingsperiode werden ingediend om die adviezen een zekere vorm van bekendheid te verlenen (DOC 52 1458/001) en DOC 52 1630/001), konden niet worden besproken en goedgekeurd omdat de wetgevende Kamers vervroegd werden ontbonden.

Mevrouw Fauzaya Talhaoui, voorzitter a.i. van het Comité meent dat het tevens aangewezen zou zijn het coördinatiebureau bij de zaak te betrekken.

De heer Patrick Dewael, voorzitter van het Comité, geeft aan dat men een werkwijze zou moeten vinden

tation avec le Comité et avec le gouvernement, afin de tenir compte plus systématiquement de la jurisprudence et de la légisprudence du Conseil d'État et du rapport annuel de cette juridiction. L'intervenant constate cependant aussi que le Conseil d'État est d'avis qu'il convient d'attendre que la réforme des compétences de cette juridiction ait eu lieu.

Il se demande s'il se serait pas utile de faire le relevé des observations du Conseil d'État qui n'ont pas été suivies par le législateur.

M. Robert Andersen rappelle avoir toujours plaidé en faveur d'un système analogue à celui en vigueur aux Pays-Bas, où l'autorité normative qui ne suit pas l'avis de l'organe légisprudentiel doit motiver sa décision. Pour le Conseil d'État, il est important de savoir pourquoi un avis n'est pas suivi. Parfois, la section de législation du Conseil d'État doit constater qu'elle est saisie d'un projet de norme de réparation visant à pallier les carences d'un texte adopté sur avis contraire. L'obligation de motiver les raisons pour lesquelles l'avis n'a pas été suivi pourrait parfois éviter le recours à des lois de réparation. Les avis contraires ne sont pas regroupés dans une base de données.

M. Hassan Boussetta (PS – Sénat) demande dans quelle mesure l'expertise au niveau du contentieux administratif permettrait d'être une base d'information mutuelle entre le Comité et le Conseil d'État. Le contentieux administratif peut en effet donner lieu au constat de difficultés d'application ou d'interprétation de la loi.

M. Robert Andersen note cependant qu'une telle association nécessiterait d'identifier systématiquement, dans la jurisprudence, les cas où des annulations seraient imputables à de telles difficultés. Des moyens supplémentaires, notamment au niveau informatique, devraient permettre d'affiner éventuellement les recherches.

VII.— COUR DES COMPTES

A. Exposé introductif

M. Ignace Desomer, président de la Cour des comptes, remercie le Comité parlementaire chargé du suivi législatif pour l'invitation.

om, in overleg met het Comité en de regering, op een meer systematische wijze rekening te houden met de rechtspraak en de legisprudentie van de Raad van State en het jaarverslag van dat rechtscollege. Het lid stelt evenwel tevens vast dat de Raad van State meent dat daarmee moet worden gewacht tot na de hervorming van zijn eigen bevoegdheden.

Voorts vraagt de voorzitter zich af of het niet zinvol zou zijn een oplijsting te maken van de opmerkingen van de Raad van State waaraan de wetgever geen gevolg heeft gegeven.

De heer Robert Andersen herinnert eraan dat hij altijd al heeft gepleit voor een regeling zoals die in Nederland van toepassing is: daar moet de normgever zijn beslissing het advies van het legisprudentieel orgaan niet te volgen, met redenen omkleden. Voor de Raad van State is het belangrijk te weten waarom een advies niet werd gevolgd. Soms moet de afdeling wetgeving van de Raad van State constateren dat haar een herstelnormontwerp wordt voorgelegd om de tekortkomingen weg te werken van een tekst die werd aangenomen, na een andersluidend advies. Om te voorkomen dat naar herstelwetten moet worden teruggegrepen, valt het te overwegen de verplichting in te stellen toe te lichten waarom aan het advies geen gevolg werd gegeven. De andersluidende adviezen worden niet in een databank verzameld.

De heer Hassan Boussetta (PS – Senaat) vraagt in welke mate de expertise in verband met administratieve geschillen zou kunnen dienen als basis voor wederzijdse informatie tussen het Comité en de Raad van State. Naar aanleiding van administratieve geschillen kan immers worden vastgesteld dat er problemen zijn met de toepassing dan wel met de interpretatie van de wet.

De heer Robert Andersen merkt echter op dat men, als men de Raad van State bij de wetsevaluatie wil betrekken, systematisch de gevallen in de rechtspraak zal moeten opsporen waarin de vernietiging aan dergelijke problemen toe te schrijven is. Extra middelen, meer bepaald op informaticagebied, zouden het mogelijk moeten maken het zoekwerk eventueel te verfijnen.

VII.— REKENHOF

A. Inleidende uiteenzetting

De heer Ignace Desomer, voorzitter van het Rekenhof, dankt het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie voor de uitnodiging.

Le Comité souhaite que la Cour des comptes l'informe de ce qu'elle pense concernant l'évaluation de la législation *ex post*, telle qu'elle est organisée, et une éventuelle collaboration entre la Cour des comptes et le Comité.

Le Comité considère en effet qu'un lien peut exister entre, d'une part, l'évaluation de la législation et, d'autre part, les appréciations que la Cour des comptes donne, par le biais de ses différents travaux, à l'efficacité et l'efficience de la politique de l'État, et que, dans l'exercice de ses compétences légales et constitutionnelles, la Cour des comptes est en mesure de constater des difficultés concernant l'application ou l'interprétation de la législation.

L'intervenant formule préalablement les remarques suivantes:

Par souci de clarté, il souligne tout d'abord que l'évaluation de la législation n'est pas une mission explicite de la Cour des comptes. La loi du 25 avril 2007 instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif n'a en effet attribué aucune tâche en la matière à la Cour des comptes, comme elle l'a fait en revanche pour la Cour constitutionnelle et la magistrature debout (le procureur général près la Cour de cassation et le Collège des procureurs généraux). La loi organique même de la Cour des comptes ne prévoit pas non plus de tâche explicite en matière d'évaluation de la législation.

Deuxièmement, l'intervenant souligne, à toutes fins utiles, que la Cour des comptes considère que l'évaluation de la législation comprend tant l'analyse socio-scientifique que l'évaluation légistique et juridico-technique. D'ailleurs, le fait qu'une législation ne peut être évaluée qu'après trois ans et l'accent qui est mis sur l'efficacité de la législation montrent bien que l'évaluation de la législation présente également un aspect socio-scientifique. Le législateur de 2007 partageait ce point de vue selon M. De Somer, et cela correspond au demeurant à la conception de l'évaluation de la législation dans la littérature spécialisée.

Dès lors, la question qui se pose est de savoir quel rôle la Cour des comptes doit remplir en matière d'évaluation de la législation, vu que ni la loi du 25 avril 2007 ni la loi organique de la Cour des comptes elle-même n'attribuent explicitement une tâche en la matière à cette dernière.

En 2000 déjà, lors de la création du service d'Évaluation de la législation au sein du Sénat, il a été demandé à la Cour des comptes ce qu'elle pensait de l'évaluation de la législation et d'une éventuelle collaboration avec le Sénat.

Het Comité wenst van het Rekenhof te vernemen welke houding het aanneemt ten opzichte van de wetsevaluatie *ex post*, zoals het is georganiseerd en ten opzichte van een eventuele samenwerking tussen het Rekenhof en het Comité.

Het Comité gaat er immers vanuit dat er een band kan bestaan tussen wetsevaluatie enerzijds en de appreciaties die het Rekenhof, via zijn verschillende werkzaamheden, geeft aan de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het overheidsbeleid, en dat het Rekenhof, in de uitoefening van zijn wettelijke en grondwettelijke bevoegdheden, moeilijkheden kan vaststellen inzake de toepassing of interpretatie van de wetgeving.

Spreker formuleert voorafgaandelijk volgende opmerkingen:

Ten eerste wijst hij er voor alle duidelijkheid op dat wetsevaluatie geen expliciete opdracht van het Rekenhof is. De wet van 25 april 2007 tot oprichting van het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie heeft aan het Rekenhof immers geen taak in dat verband toebedeeld, zoals dat wel is gebeurd voor het Grondwettelijk Hof en de staande magistratuur (de procureurgeneraal bij het Hof van Cassatie en het College van procureurs-generaal). De inrichtingswet zelf van het Rekenhof bevat evenmin een expliciete taakstelling inzake wetsevaluatie.

Ten tweede stelt spreker voor de goede orde voorop dat het Rekenhof ervan uit gaat dat de wetsevaluatie zowel de sociaalwetenschappelijke analyse omvat als de legistieke en juridisch-technische beoordeling. Overtgens door het feit dat een wetgeving pas na drie jaar kan worden geëvalueerd en door te verwijzen naar de doeltreffendheid van de wetgeving wordt erkend dat de wetsevaluatie ook een sociaal-wetenschappelijke analyse bevat. De heer Desomer is van oordeel dat de wetgever dit ook voor ogen had in 2007. Dat komt overigens overeen met de benadering van wetsevaluatie in de vakliteratuur.

De vraag stelt zich dus welke rol het Rekenhof te vervullen heeft inzake wetsevaluatie, aangezien noch de wet van 25 april 2007 noch de inrichtingswet van het Rekenhof zelf expliciet een taak inzake wetsevaluatie aan het Rekenhof toebedelen.

Reeds in 2000, bij de oprichting van de dienst Wets-evaluatie binnen de Senaat, werd aan het Rekenhof gevraagd welke zijn houding was ten aanzien van wetsevaluatie en ten aanzien van een mogelijke samenwerking met de Senaat.

Le premier président de l'époque a exclu formellement que la Cour des comptes jouerait un rôle en matière d'évaluation de la législation *ex ante*. Les raisons étaient évidentes:

Premièrement, le contrôle de l'efficience ne peut être légalement réalisé qu'*ex post*, et entre-temps le contrôle de la légalité a lui aussi évolué vers un contrôle *a posteriori*, puisque le visa préalable a été supprimé.

Deuxièmement, l'évaluation juridico-technique des propositions et projets de loi est effectuée par la section de législation du Conseil d'État.

Enfin, la Cour des comptes, en tant qu'organe de contrôle externe, ne peut intervenir dans le domaine des choix politiques.

À l'époque, la Cour des comptes était disposée à collaborer à une évaluation de la législation *ex post*; elle l'est d'ailleurs encore aujourd'hui. Lors de l'exécution de ses missions de contrôle légales, la Cour des comptes constate en effet toutes sortes de lacunes dans la réglementation existante, voire sa non-application.

L'intervenant précise, par souci de clarté, que lorsqu'il est renvoyé aux missions de contrôle légales de la Cour des comptes, il s'agit surtout du contrôle de la légalité et de l'efficience, conformément à l'article 5 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, et, en ce qui concerne les Régions et les Communautés, à l'article 10 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales, donnant exécution à l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement de 1989. La Cour des comptes communique les résultats de ce contrôle à la Chambre des représentants ainsi qu'aux parlements régionaux.

Lors du contrôle de légalité, les recettes et les dépenses sont examinées à la lumière des règles budgétaires et comptables et de toutes les autres normes juridiques, essentiellement celles de droit public qui visent à protéger les intérêts du Trésor, telles que la législation relative aux marchés publics, la législation relative au recrutement d'agents publics, etc.

Lors du contrôle de l'efficience, la politique de l'État fédéral est évaluée à la lumière de critères d'économie, d'efficacité et d'efficience. Le contrôle de l'efficience n'a été inscrit qu'en 1998 dans la loi organique de la Cour des comptes.

De toenmalige eerste voorzitter sloot toen uitdrukkelijk uit dat het Rekenhof een rol zou opnemen inzake wetsevaluatie *ex ante*. De redenen lagen voor de hand:

Ten eerste kan het doelmatigheidsonderzoek wettelijk enkel *ex post* worden uitgevoerd, en is ook de wettigheidscontrole inmiddels geëvolueerd naar een controle *a posteriori*. Het voorafgaand visum is immers afgeschaft.

Ten tweede gebeurt de juridisch-technische evaluatie van wetsvoorstellingen en –ontwerpen door de afdeling wetgeving van de Raad van State;

En ten slotte kan het Rekenhof als extern controlesorgaan niet het domein van de politieke beleidskeuzes betreden.

Het Rekenhof was destijds, en nog steeds, bereid mee te werken aan een wetsevaluatie *ex post*. Het Rekenhof wordt bij de uitvoering van zijn wettelijke controleopdrachten immers geconfronteerd met allerhande mankementen aan de bestaande regelgeving of met de niet-uitvoering ervan.

Spreker preciseert voor de duidelijkheid dat, wanneer naar de wettelijke controleopdrachten van het Rekenhof wordt verwezen, het vooral gaat over de wettigheids- en doelmatigheidsonderzoeken, zoals bepaald in artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 tot inrichting van het Rekenhof en, wat de gewesten en gemeenschappen betreft, in artikel 10 van de algemene bepalingenwet van 16 mei 2003, waarbij artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet van 1989 wordt uitgevoerd. Het Rekenhof deelt de resultaten van deze onderzoeken mee aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan de regionale parlementen.

Bij wettigheidsonderzoeken worden de ontvangsten en uitgaven getoetst aan de begrotings- en comptabiliteitsregels en aan alle andere juridische normen, hoofdzakelijk die van publiekrecht die de bescherming van de belangen van de Schatkist beogen zoals de wetgeving betreffende overheidsopdrachten, de wetgeving met betrekking tot de werving van overheids personeel en dergelijke meer.

Bij de doelmatigheidsonderzoeken wordt het beleid van de Federale Staat getoetst aan de criteria van zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit. Het doelmatigheidsonderzoek werd pas in 1998 ingeschreven in de inrichtingswet van het Rekenhof.

La Cour des comptes ne se focalise pas sur la recherche systématique de lois et de règlements donnant lieu à des difficultés d'application ou à des problèmes d'interprétation. Dans le cadre des contrôles de légalité et des examens d'efficience qu'elle effectue, elle épingle néanmoins, s'il échet, l'inadéquation ou l'imprécision de normes juridiques, de même que la non-réalisation des objectifs fixés dans la réglementation fédérale ou régionale (tant les lois et les décrets que les arrêtés d'exécution). Selon l'intervenant, le rôle que la Cour des comptes peut remplir en matière d'évaluation de la législation est bien décrit dans le rapport 2010 de l'OCDE intitulé "Better Regulation in Europe: Belgium" (Mieux légiférer en Europe: Belgique). Ce rapport fournit une description du travail accompli par la Cour des comptes en matière d'évaluation de la législation:

"The Court of Audit (which covers all governments) plays an indirect and ad hoc role in evaluating better regulation policies. Its performance audits on the sound use of public funds lead it to review ex post the implementation of regulations and policies. Its reports often include assessments relating to the quality of laws and their implementation (such as coherence with objectives, adequate tools for implementation)." (p. 60).

"It can also — but on rare occasions — contribute to regulatory quality in the development of regulations as the parliament may request its opinion on proposals of law initiated by members of parliament." (p. 89).

M. Desomer ajoute qu'il peut effectivement exister un lien entre l'évaluation de la législation et les appréciations formulées par la Cour des comptes dans le cadre de ses diverses activités en ce qui concerne l'efficacité et l'efficience des politiques publiques.

L'évaluation de la législation et l'évaluation de la politique présentent de fortes similitudes. En effet, dès lors que la loi est l'instrument politique par excellence, l'évaluation des lois peut être considérée comme une forme particulière d'évaluation politique.

M. Desomer donne quelques exemples concrets d'examens dans lesquels il est clairement fait référence à la qualité de dispositions légales ou décrétale. L'intervenant précise que les contrôles de légalité et les examens d'efficience indiquent surtout que la mise en œuvre de la législation en réglementation pose parfois problème et que les arrêtés d'exécution devraient dès lors être améliorés ou adaptés. Bien qu'une réglementation défaillante entrave clairement le fonctionnement des organismes ou domaines politiques audités par la Cour des comptes, ce fonctionnement n'est pas ce qui intéresse fondamentalement le Comité. En effet, celui-ci est exclusivement chargé de l'évaluation de la législa-

De focus van het Rekenhof ligt niet in het systeematisch op zoek gaan naar wetten en reglementen die aanleiding geven tot toepassingsmoeilijkheden of interpretatieproblemen. In het kader van de wettigheids- en doelmatigheidsonderzoeken die het Rekenhof uitvoert, zal echter indien nodig, worden gewezen op de onaangepastheid van juridische normen of de onduidelijkheid ervan of nog op het niet verwezenlijken van de doelstellingen die werden vooropgezet in de federale of regionale regelgeving (zowel wetgeving, decreetgeving als uitvoeringsbesluiten). Spreker is van oordeel dat de rol die het Rekenhof kan vervullen inzake wetsevaluatie goed wordt verwoord in het OESO-rapport van 2010 "Better Regulation in Europe: Belgium". In dat OESO-rapport wordt een omschrijving gegeven van wat het Belgische Rekenhof op het vlak van wetsevaluatie doet:

"The Court of Audit (which covers all governments) plays an indirect and ad hoc role in evaluating Better regulation policies. Its performance audits on the sound use of public funds lead it to review ex post the implementation of regulations and policies. Its reports often include assessments relating to the quality of laws and their implementation (such as coherence with objectives, adequate tools for implementation)." (p. 60).

"It can also — but on rare occasions — contribute to regulatory quality in the development of regulations as the parliament may request its opinion on proposals of law initiated by members of parliament." (p. 89).

De heer Desomer voegt er aan toe dat er inderdaad een band kan bestaan tussen wetsevaluatie enerzijds en de appreciaties die het Rekenhof, in zijn verschillende werkzaamheden, geeft aan de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het overheidsbeleid.

Wetsevaluatie en beleidsevaluatie vertonen sterke overeenkomsten. De wet is immers het beleidsinstrument bij uitstek, zodat de evaluatie van wetten kan worden beschouwd als een bijzondere vorm van beleidsevaluatie.

De heer Desomer geeft enkele concrete voorbeelden van onderzoeken waarin duidelijk wordt verwezen naar de kwaliteit van wetgeving of decreetgeving. Spreker verduidelijkt dat uit de wettigheids- en doelmatigheidsonderzoeken vooral blijkt dat de uitvoering van wetgeving in reglementering soms mank loopt en dat de uitvoeringsbesluiten dus zouden moeten worden verbeterd of aangepast. Hoewel een gebrekige reglementering de werking van de instellingen of beleidsdomeinen die door het Rekenhof worden geadviseerd, duidelijk bemoeilijkt, vormt deze werking niet de focus van de vraagstelling van het Comité. Het Comité is immers uitsluitend belast met wetsevaluatie.

tion. Les lois ne sont toutefois pas élaborées à la hâte, mais dans un contexte économique et social. Une loi a beau être bien conçue, elle doit également être mise en œuvre et atteindre le résultat escompté.

L'absence de dispositions d'exécution peut parfois entraver le contrôle des finances publiques exercé par la Cour des comptes. L'intervenant songe à cet égard aux arrêtés d'exécution dans le cadre de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, qui n'ont pas encore été adoptés ou qui l'ont été tardivement. Les droits et obligations des comptables, par exemple, ne sont pas encore réglés.

M. Desomer commencera par commenter un certain nombre d'exemples de rapports pour ensuite tirer une brève conclusion sur le rôle de la Cour des comptes en matière d'évaluation de la législation.

Il commente brièvement les audits suivants réalisés par la Cour des comptes:

1. Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale (rapport spécifique transmis à la Chambre des représentants – décembre 2011)

Une des conclusions de cet audit était que de nombreuses mesures permettent en théorie de contribuer à réduire la surpopulation carcérale, mais uniquement à la condition qu'elles soient prises dans le cadre d'une approche intégrée et d'une réforme plus vaste du droit pénal et du droit de la procédure pénale.

Au cours de la décennie écoulée, on a créé la base légale pour réformer le système carcéral. Le problème de légalité perdure par le fait que certains aspects importants de cette législation (surveillance électronique, internement, libération anticipée) ne sont pas mis en œuvre. L'administration continue de prendre ses décisions sur la base de circulaires en matière de calcul de la peine, de surveillance électronique et de libération provisoire pour les peines de trois ans ou moins.

La Cour des comptes recommande que la ministre élabore un plan global de lutte contre la surpopulation carcérale qui intègre des objectifs mesurables et des instruments politiques dans une perspective plurianuelle sur la base d'études scientifiques.

Il est impératif de disposer d'une définition claire de la capacité, qui soit ancrée dans la réglementation. Des critères standardisés doivent y être associés. Le Conseil de l'Europe, par exemple, a ainsi proposé des critères relatifs à la capacité.

Wetten worden echter niet gemaakt in het ijle, maar in een economische en maatschappelijke context. Een wet kan goed in elkaar zitten, maar moet ook worden uitgevoerd en het beoogde resultaat bereiken.

Het gebrek aan uitvoerende bepalingen kan de controle van het Rekenhof op de overheidsfinanciën soms bemoeilijken. Spreker denkt hierbij aan de uitvoeringsbesluiten in het kader van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat die nog niet of laattijdig werden genomen. De rechten en verplichtingen van de rekenplichtigen zijn bijvoorbeeld nog niet geregeld.

De heer Desomer zal na het toelichten van een aantal voorbeelden van verslagen kort concluderen welke de rol van het Rekenhof is inzake wetsevaluatie.

Spreker geeft een korte toelichting bij volgende audits van het Rekenhof:

1. Maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenissen (afzonderlijk verslag aan de Kamer van volksvertegenwoordigers – december 2011)

In deze audit werd er o.m. geconcludeerd dat heel wat maatregelen in theorie kunnen bijdragen tot een daling van de overbevolking in de gevangenissen, maar enkel op voorwaarde dat ze passen binnen een geïntegreerde aanpak en een ruimere hervorming van het strafrecht en het strafprocesrecht.

Het afgelopen decennium werd de wettelijke basis gecreëerd om het gevangeniswezen te hervormen. Dat belangrijke punten van die wetgeving (elektronisch toezicht, internering, vervroegde invrijheidstelling) niet worden uitgevoerd, bestendigt het wettigheidsprobleem. De administratie blijft op basis van circulaires beslissen over de strafbepijfing, het elektronisch toezicht en voorlopige invrijheidstelling voor de straffen van drie jaar of minder.

Het Rekenhof beveelt aan dat de minister een globaal plan tegen de overbevolking in de gevangenissen opstelt, waarin meetbare doelstellingen en beleidsinstrumenten worden geïntegreerd in een meerjarenperspectief op basis van wetenschappelijk onderzoek.

Er is een duidelijke definitie van capaciteit nodig die in de regelgeving verankerd is. Dat moet gekoppeld zijn aan gestandaardiseerde criteria. Zo heeft bijvoorbeeld de Raad van Europa criteria vooropgesteld in verband met capaciteit.

Pour que soit résolu le problème de légalité, il faut que les lois soient mises en œuvre ou adaptées le plus rapidement possible. Étant donné que le problème de la surpopulation ne sera pas résolu dans les années à venir, il est intenable de continuer à évoquer la surpopulation et la non-réalisation de conditions connexes comme motifs justifiant la non-application de la loi. Ces conditions connexes portent, par exemple, sur un personnel en nombre suffisant dans les maisons de justice. Les ministres de la Justice successifs ont en effet toujours déclaré que la loi ne pouvait pas être appliquée en raison de la problématique de la surpopulation carcérale.

2. Estimation et maîtrise des dépenses de soins de santé - audit de suivi (rapport spécifique transmis à la Chambre des représentants – juin 2011)

Ce rapport recommande à divers égards d'adapter la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités³ et de l'appliquer de manière plus efficace. L'exemple le plus criant est la disposition légale qui permet de limiter la marge de croissance, c'est-à-dire l'article 40 de cette loi.

Cet article vise à maîtriser l'évolution à long terme des dépenses de soins de santé en limitant la marge de croissance du budget annuel de l'assurance-maladie obligatoire.

La règle appliquée est que d'une année budgétaire à l'autre, la totalité des dépenses ne peut pas augmenter plus fortement qu'un pourcentage fixé légalement de croissance réelle (la norme dite de croissance), auquel le pourcentage attendu de l'indice santé est appliqué et majoré, le cas échéant, du montant estimé des dépenses exceptionnelles ou particulières requises.

Dans son rapport, la Cour des comptes estime que l'objectif est notamment mis en péril par le fait que la règle a été formulée de manière trop vague (a), trop générale (b) ou trop abstraite (c). Toutefois, son impact budgétaire est important: pour 2011, il s'agit globalement de 405 millions d'euros de dépenses supplémentaires.

(a) formulation trop vague

L'article stipule dans des termes trop vagues que certaines dépenses "particulières" ou "exceptionnelles" peuvent être prises en considération en dehors des

³ Loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Om het wettigheidsprobleem op te lossen, moeten de wetten zo snel mogelijk worden uitgevoerd of aangepast. Aangezien de overbevolking de komende jaren een probleem zal blijven, is het onhoudbaar de overbevolking en het niet vervuld zijn van randvoorwaarden te blijven aanvoeren als redenen om de wet niet toe te passen. Die randvoorwaarden slaan bijvoorbeeld op voldoende personeel in de justitieuizen. De opeenvolgende ministers van Justitie verklaarden immers steeds dat de wet niet kon worden uitgevoerd omwille van de problematiek van de overbevolking van de gevangenissen.

2. Begroten en beheersen van de uitgaven voor geneeskundige verzorging – Opvolgingsaudit (afzonderlijk verslag aan de Kamer van volksvertegenwoordigers – juni 2011)

Dit verslag bevat op diverse punten aanbevelingen voor aanpassingen of voor een meer doelmatige toepassing van de Ziekteverzekeringswet³. Het meest sprekende voorbeeld heeft betrekking op de wettelijke bepaling die de groeimarge beperkt, met name artikel 40 van deze wet.

Dit artikel heeft als doelstelling de uitgavenevolutie voor geneeskundige verzorging op lange termijn te beheersen door het beperken van de groeimarge van de jaarlijkse begroting voor de verplichte ziekteverzekering.

Als regel wordt gehanteerd dat de totaliteit van de uitgaven van een lopend begrotingsjaar niet sterker mag toenemen ten opzichte van het vorige begrotingsjaar dan met een wettelijk vastgelegd percentage reële groei (de zgn. groeinorm), met het verwachte percentage van de gezondheidsindex en, in voorkomend geval, met het geraamde bedrag van vereiste uitzonderlijke of bijzondere uitgaven.

Het Rekenhof was in zijn verslag van mening dat de doelstelling onder meer wordt ondergraven doordat de regel te vaag (a), te algemeen (b) of te abstract (c) is vastgelegd. Nochtans is de budgettaire impact ervan groot: voor 2011 gaat het samen om 405 miljoen euro bijkomende uitgaven.

(a) te vaag

Het artikel stelt in te vage termen dat "bijzondere" of "uitzonderlijke" uitgaven ten laste mogen worden genomen buiten de beperkingen van de groeimarge.

³ wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

limitations de la marge de croissance. Dans le passé, cette disposition a été à plusieurs reprises employée abusivement, notamment afin d'inscrire au budget plusieurs nouvelles dépenses structurelles (p. ex. 507 millions d'euros dans le budget 2001). Actuellement, il est fait usage d'une autre disposition vague, et en tout cas appliquée de manière peu consistante, permettant la prise en considération de projets spécifiques en dehors des limitations de la marge de croissance (l'article 56 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités; 88,8 millions d'euros en 2011).

(b) formulation trop générale

L'application cumulée actuelle de l'indice et de la norme de croissance ne peut se déduire de la formulation générale de l'article. Pourtant, rien que pour 2011, elle se traduit déjà par une dépense budgétaire supplémentaire de 21 millions d'euros.

(c) formulation trop abstraite

La Cour des comptes a également souligné la formulation trop abstraite de la disposition. Lors de l'indexation de la marge de croissance, l'article fait abstraction des règles d'indexation spécifiques de l'assurance-maladie obligatoire. Ce procédé permet en fait de fournir une marge supplémentaire substantielle de croissance réelle. Bien entendu, il n'appartient pas à la Cour des comptes de déterminer si ces dépenses supplémentaires sont ou non souhaitables, elle peut seulement constater que le manque de clarté de la réglementation permet de jouer fortement sur la marge de croissance des dépenses de l'assurance-maladie.

3. Financement et contrôle des caisses spéciales de vacances

M. Desomer précise que cette étude portait sur les lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, coordonnées le 28 juin 1971. Ce rapport a été communiqué à la Chambre des représentants en septembre 2011.

Dans son rapport, la Cour des comptes pointe notamment les manquements suivants:

- le manque de moyens légaux permettant d'influencer le fonctionnement des caisses spéciales de vacances (p. 18);
- le manque de compétences légales de contrôle des flux financiers alternatifs qui existent au sein du régime des vacances annuelles (p. 25), et

In het verleden werd daarvan herhaaldelijk misbruik gemaakt, onder meer om een aantal nieuwe structurele uitgaven in de begroting in te schrijven (bv. 507 miljoen euro in de begroting 2001). Momenteel wordt gebruik gemaakt van een andere vage en in elk geval weinig consistent toegepaste bepaling om specifieke projecten buiten de beperkingen van de groeimarge ten laste te nemen (artikel 56 Ziekteverzekeringswet; 88,8 miljoen euro in 2011).

(b) te algemeen

De huidige cumulatieve toepassing van de index en de groeinorm kan niet worden afgeleid uit de algemene bewoordingen waarin het artikel is gesteld. Nochtans komt dit alleen al voor 2011 neer op 21 miljoen euro bijkomende budgettaire uitgave

(c) te abstract

Het Rekenhof wees er ook op dat de bepaling te abstract is. Bij de indexering van de groeimarge maakt het artikel abstractie van de specifieke indexeringsregels in de verplichte ziekteverzekering. Op die manier wordt in feite een substantiële bijkomende marge voor reële groei verstrekt. Het staat uiteraard niet aan het Rekenhof te bepalen of die bijkomende uitgaven al dan niet wenselijk zijn, maar het kan wel stellen dat door onduidelijke regelgeving veel speling zit op de groeimarge in de uitgaven van de ziekteverzekering.

3. Financiering en controle van de bijzondere vakantiefondsen

De heer Desomer verduidelijkt dat dit onderzoek betrekking had op de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, zoals gecoördineerd op 28 juni 1971. Dit verslag werd aan de Kamer van volksvertegenwoordigers voorgelegd in september 2011.

In zijn verslag wijst het Rekenhof onder meer op de volgende tekortkomingen:

- het ontbreken van wettelijke middelen om de werking van de bijzondere vakantiefondsen te beïnvloeden (p.18);
- het ontbreken van wettelijke controlerechten op de alternatieve financiële stromen die bestaan binnen het stelsel van de jaarlijkse vakantie (p. 25), en

— l'absence de contrôle légal de la stratégie en matière de placements des caisses spéciales de vacances (p. 30);

— de plus, la loi relative aux vacances annuelles est imprécise quant aux responsabilités et aux procédures à suivre en cas de problèmes financiers rencontrés par une caisse spéciale de vacances (p. 31);

— le système financier basé sur la cotisation d'assainissement (instaurée par l'arrêté royal du 16/04/1965) n'a plus été revu, ce qui rend la réglementation obsolète (p. 34-40).

Pour les autres observations, l'intervenant se réfère au rapport en question.

4. Audit sur la réinsertion socioprofessionnelle des personnes en incapacité de travail (publié dans le cahier 2011 relatif à la sécurité sociale et concerne l'INAMI)

M. Desomer précise qu'en 2006, la législation relative à l'assurance maladie-invalidité a été adaptée pour assurer une meilleure réinsertion socioprofessionnelle des personnes en incapacité de travail. L'objectif était d'améliorer le dispositif de remise au travail et de lutter contre les pièges à l'emploi.

En 2011, la Cour des comptes a évalué le niveau de réalisation de ces objectifs. Elle a constaté que les dispositions prises n'ont pas permis un développement significatif de la réinsertion socioprofessionnelle.

La Cour des comptes a formulé les recommandations suivantes:

La législation impose aux médecins-conseils de veiller à la réinsertion socioprofessionnelle des personnes en incapacité de travail. Toutefois, le cadre légal et réglementaire ne précise pas les procédures à suivre dans les cas d'incapacité de travail qui relèvent de l'assurance maladie invalidité. Aucune méthode n'a été définie pour évaluer, de manière systématique, la capacité résiduelle de ces personnes et l'opportunité d'une réinsertion. De plus, aucun rapportage précis n'est requis dans ce domaine. C'est aussi une chance manquée au niveau de la reddition des comptes.

La Cour des comptes a recommandé de préciser et de renforcer les obligations des médecins-conseils afin d'assurer une évaluation plus systématique du potentiel de réinsertion.

— het ontbreken van wettelijke controle op de beleggingsstrategie van de bijzondere vakantiefondsen (p.30);

— bovendien is er onduidelijkheid in de wet op de jaarlijkse vakantie over de verantwoordelijkheden en de procedures die moeten worden gevolgd in geval een bijzonder vakantiefonds in financiële problemen zou komen (p.31);

— het financieel systeem met de saneringsbijdrage (ingevoerd bij KB 16/04/1965) is niet meer herzien en dus is de regelgeving verouderd (p.34-40).

Voor de overige opmerkingen verwijst spreker naar het desbetreffende verslag.

4. Audit aangaande de beroepsherinschakeling van personen in arbeidsongeschiktheid (gepubliceerd in Boek 2011 over de sociale zekerheid, betreffende het RIZIV)

De heer Desomer verduidelijkt dat de wetgeving inzake de ziekte- en invaliditeitsverzekering werd aangepast, om te zorgen voor een betere beroepsherinschakeling van arbeidsongeschikte personen. Het was de bedoeling de maatregelen inzake wedertewerkstelling van die mensen te verbeteren en de werkloosheidsvallen te bestrijden.

In 2011 heeft het Rekenhof de verwezenlijking van die doelstellingen geëvalueerd. Het heeft vastgesteld dat de genomen maatregelen de beroepsherinschakeling niet merkbaar hebben bevorderd.

Het Rekenhof heeft de volgende aanbevelingen gedaan:

De wet legt de adviserend geneesheren op om te zorgen voor de beroepsherinschakeling van arbeidsongeschikte personen. De wet- en regelgeving stelt echter geen procedures vast voor de gevallen van arbeidsongeschiktheid die onder de ziekte- en invaliditeitsverzekering vallen. Er is geen methode vastgesteld om de residuale geschiktheid van deze personen en de mogelijkheid van herinschakeling systematisch te evalueren. Bovendien wordt er op dit vlak geen gedetailleerde rapportage gevraagd. Dit is dus ook een gemiste kans op het niveau van het voorleggen van de rekeningen.

Het Rekenhof heeft aanbevolen om de verplichtingen van de adviserend geneesheren te verduidelijken en uit te breiden, zodat het potentieel van wedertewerkstelling beter wordt geëvalueerd.

La Cour des comptes a aussi constaté que des obstacles financiers peuvent encore limiter les initiatives de remise au travail. La réglementation a été adaptée pour veiller au maintien de certains droits sociaux. Néanmoins, la période de maintien des droits ne dépasse pas deux ans. De plus, les avantages fiscaux reconnus aux personnes invalides ne sont pas maintenus en cas de réinsertion socioprofessionnelle. Les aspects financiers du système devraient être reconstruits globalement pour que la crainte d'un préjudice financier ne constitue plus un obstacle à la réinsertion professionnelle.

5. Audit sur la surveillance de la qualité de l'enseignement par l'inspection (rapport spécifique adressé au Parlement flamand (doc. 37 (2011-2012) - n° 1 d'octobre 2011)

M. Desomer explique que la Cour des comptes effectue également des audits au niveau des différents législateurs décrétiaux. Un audit a ainsi été réalisé au niveau flamand sur la surveillance de la qualité de l'enseignement par l'inspection. Il s'agissait en l'occurrence essentiellement d'un examen de l'efficience.

L'objet de cet audit était principalement d'examiner la manière dont le législateur décretal flamand a réglé la surveillance de l'enseignement par l'inspection de l'enseignement. Les points faibles relevés à cet égard ont été mis en exergue. La pratique de la surveillance a également été examinée. Il est ressorti de l'analyse que les problèmes qui se posaient pouvaient souvent être mis en relation avec des faiblesses du décret.

Les questions centrales de l'audit portaient sur l'efficacité du décret, plus précisément sur la question de savoir si la surveillance effectuée par l'inspection de l'enseignement est efficace, si les rapports d'audit reflètent bien la qualité de l'enseignement et s'ils sont axés sur l'amélioration.

Ici aussi, la Cour des comptes a formulé un certain nombre de recommandations, parmi lesquelles quatre étaient explicitement destinées au législateur décretal.

— Il est nécessaire de disposer d'un cadre et d'instruments qui garantissent la validité des données relatives aux résultats des élèves. L'on peut ainsi envisager une base de données avec des tests normés qui devront être utilisés en partie par les écoles;

— Il est recommandé que le législateur décretal détermine plus clairement si l'inspection de l'enseignement doit évaluer l'enseignement dispensé sur la base des objectifs finaux ou des programmes d'études;

Het Rekenhof heeft ook vastgesteld dat er financiële obstakels zijn voor de wedertewerkstelling. De reglementering werd aangepast om te zorgen dat bepaalde sociale rechten behouden blijven. De periode waarin de sociale rechten behouden blijven, is echter beperkt tot twee jaar. Bovendien blijven de fiscale voordelen die worden toegekend aan invaliden niet behouden in geval van beroepsherinschakeling. Men zou de financiële aspecten van het systeem in zijn geheel opnieuw moeten bekijken en nagaan of er geen financieel nadeel bestaat, dat een hinderpaal vormt voor de beroepsherinschakeling.

5. Audit over het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de inspectie (afzonderlijk verslag aan het Vlaams Parlement (Stuk 37 (2011-2012) - nr. 1 van oktober 2011)

De heer Desomer verduidelijkt dat het Rekenhof ook audits uitvoert op het niveau van de verschillende decreetgevers. Zo werd een audit uitgevoerd met betrekking tot het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de inspectie. Dit onderzoek betreft vooral een doelmatigheidsonderzoek.

In deze audit werd voornamelijk onderzocht hoe de Vlaamse decreetgever het toezicht op het onderwijs door de onderwijsinspectie heeft geregeld. Zwakke punten hierin werden aangeduid. Ook de praktijk van het toezicht werd onderzocht. Het bleek dat problemen daarbij vaak konden worden gekoppeld aan zwakheden in het decreet.

De centrale vragen van het onderzoek hadden betrekking op de effectiviteit van het decreet, meer bepaald de vraag of het toezicht door de onderwijsinspectie wel degelijk werkt en de vraag of de doorlichtingsrapporten een goed beeld geven van de kwaliteit van het onderwijs en ze op verbetering gericht zijn.

Ook hier formuleerde het Rekenhof een aantal aanbevelingen waarvan er vier explicet aan de decreetgever waren gericht.

— Er is nood aan een kader en instrumenten die de validiteit van de gegevens over leerlingenresultaten garanderen. Zo kan een databank worden overwogen met genormeerde toetsen, die de scholen gedeeltelijk moeten gebruiken;

— Het is aangewezen dat de decreetgever duidelijker bepaalt of de onderwijsinspectie het aangeboden onderwijs moet toetsen aan de eindtermen of aan de leerplannen;

— Il est également nécessaire de disposer de normes permettant à l'inspection de l'enseignement d'évaluer si l'école effectue un contrôle de qualité interne;

— Enfin, il est souhaitable que le législateur décrétal définisse mieux la responsabilité des écoles envers le personnel, les parents et les élèves. L'on peut ensuite se pencher sur la question de savoir si l'inspection ne peut pas, après vérification, s'appuyer sur les documents justificatifs.

M. Desomer explique que des audits similaires ont été réalisés sur la gratuité et la maîtrise des coûts au sein de l'enseignement fondamental, lesquels ont également débouché sur la formulation de différentes recommandations à l'intention du législateur décrétal. De même, le contrôle de l'exécution de la politique du patrimoine culturel en Flandre a aussi fait l'objet d'un audit, ce qui a notamment permis de constater que la réglementation ne prévoyait pas l'alignement des plans politiques sur les contrats de gestion ou les conventions patrimoniales et qu'il n'existe aucun cadre adapté pour les sanctions.

En ce qui concerne les constatations et les recommandations de la Cour des comptes, l'intervenant renvoie aux rapports concernés.

6. Conditions de reconnaissance et de subvention des centres culturels

M. Desomer explique que pour la Communauté française, La Cour des comptes a examiné le décret du 28 juillet 1992 fixant les conditions de reconnaissance et de subvention des centres culturels. Ce rapport se trouve dans le 22e Cahier d'observations adressé au parlement de la Communauté française.

La Cour des comptes a constaté que les 115 centres culturels reconnus, qui perçoivent des subventions d'un montant inférieur à celles des centres culturels nominatifs, sont soumis à une législation imposant des règles précises, tandis que les centres culturels nominatifs (le Botanique, le Palais des beaux-arts de Charleroi (PBA) et les Halles de Schaerbeek) fonctionnent et sont subventionnés en dehors de tout cadre décrétal sectoriel.

Afin d'améliorer la cohérence du secteur des centres culturels subventionnés par la Communauté française, il convient de soumettre le Botanique, le PBA et les Halles de Schaerbeek à une réglementation qui fixerait notamment des critères objectifs à l'octroi de subventions par la Communauté française, des procédures de reconnaissance, conclusion et reconduction des contrats-programmes, ainsi que d'évaluation et de contrôle des opérateurs.

— Er is ook nood aan normen waaraan de onderwijsinspectie kan toetsen of de school aan interne kwaliteitszorg doet;

— Het is ten slotte wenselijk dat de decreetgever de verantwoordingsplicht van de scholen tegenover personeel, ouders en leerlingen beter uitwerkt. Er kan vervolgens overwogen worden of de inspectie, na nazicht, niet kan steunen op de verantwoordingsdocumenten.

De heer Desomer verduidelijkt dat gelijkaardige onderzoeken werden gehouden over de kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs met ook hier verschillende aanbevelingen aan de decreetgever en over de controle op de uitvoering van het cultureel erfgoedbeleid in Vlaanderen, waarin onder meer werd vastgesteld dat de regelgeving niet voorziet in een aansluiting van de beleidsplannen op de beheersovereenkomsten of de erfgoedconvenanten en er ook geen aangepast sanctiekader is voorzien.

Spreker verwijst voor de vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof naar de desbetreffende verslagen.

6. Voorwaarden voor erkenning en subsidiëring van culturele centra

De heer Desomer legt uit dat het Rekenhof voor de Franse Gemeenschap het decreet van 28 juli 1992 heeft bestudeerd, dat de voorwaarden voor erkenning en subsidiëring van de culturele centra vaststelt. Dit verslag bevindt zich in het 22^e Boek van opmerkingen gericht aan het parlement van de Franse Gemeenschap.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de 115 erkende culturele centra, die lagere subsidiebedragen ontvangen dan de nominatieve culturele centra, aan een wetgeving met precieze regels zijn onderworpen. De nominatieve culturele centra (de "Botanique", het "Palais des beaux-arts" van Charleroi (PBA) en de Hallen van Schaerbeek) daarentegen werken en ontvangen subsidies buiten elk sectorieel decreet om.

Om de sector van de culturele centra die subsidies ontvangen van de Franse gemeenschap coherenter te maken, moet men de "Botanique", het PBA en de Hallen van Schaerbeek onderwerpen aan een regelgeving die onder andere objectieve criteria bevat inzake de toekenning van de subsidies van de Franse gemeenschap, de erkenningsprocedures, het sluiten en verlengen van programma-contracten, alsook de evaluatie en de controle van de operatoren.

Compte tenu de leurs missions et de leurs activités principales, la Cour de comptes recommandée de soumettre le Botanique, le PBA et les Halles de Schaerbeek au décret-cadre du 10 avril 2003 sur les arts de la scène.

7. Audit du subventionnement des centres de planning et de consultation familiale et conjugale (publication spéciale adressée au Parlement wallon en avril 2012).

M. Desomer précise que l'audit concernait l'application du décret wallon du 18 juillet 1997 relatif aux centres de planning familial et de consultation conjugale et familiale et ses arrêtés d'exécution du 18 juin 1998 et du 29 janvier 2004.

Plusieurs constats d'exécution imparfaite de la législation et des constats des défauts dans la législation ont été faits.

La Cour des comptes a constaté que la définition, dans la réglementation, des prestations valorisables ne permet pas toujours d'opérer une classification univoque des activités et d'apprécier sans ambiguïté leur admissibilité, ni de s'assurer de la spécificité de l'activité du centre par rapport à celle d'autres acteurs du secteur socio-sanitaire.

De la sorte, lors du contrôle de l'admissibilité des activités effectué par l'administration, la conformité des activités se révèle parfois malaisée à établir en raison de l'imprécision de la législation en la matière.

*
* *

M. Desomer espère que ces exemples concrets ont permis de montrer que la Cour des comptes joue effectivement un rôle en matière d'évaluation de la législation. Pour conclure, il ajoute que l'on peut résumer de la manière suivante les caractéristiques de l'évaluation de la législation réalisée par la Cour des comptes:

L'évaluation de la législation réalisée par la Cour des comptes est une évaluation *ex post*, mais exceptionnellement, elle peut également se faire *ex ante* à la demande de la commission de la Chambre, lorsqu'une proposition de loi a des conséquences financières (article 79 du Règlement de la Chambre).

Rekening houdend met hun doelstellingen en voor-naamste activiteiten, heeft het Rekenhof aangeraden de "Botanique", het "Palais des beaux-arts" van Charleroi (PBA) en de Hallen van Schaerbeek te onderwerpen aan het kaderdecreet van 10 april 2003 inzake podiumkunsten.

7. Audit van de subsidiëring van de Centra voor levens- en gezinsvragen (centres de planning et de consultation familiale et conjugale) (bijzondere publicatie gericht aan het Waals Parlement in april 2012).

De heer Desomer verduidelijkt dat de audit gericht was op de toepassing van het Waals decreet van 18 juli 1997 betreffende de Centra voor levens- en gezinsvragen, en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten van 18 juni 1998 en 29 januari 2004.

Er werden meerdere gevallen van gebrekkige uitvoering van de wet alsook lacunes in de wet vastgesteld.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de definitie in de regelgeving van het begrip "valoriseerbare prestaties" niet altijd toestaat om de classificatie en de toelaatbaarheid van deze prestaties naar behoren te bepalen, noch om vast te stellen welke specifieke activiteiten het centrum ontploot in vergelijking met de andere actoren uit de hulpverleningssector.

Wanneer de administratie dan de toelaatbaarheid van de activiteiten controleert, blijkt dat het moeilijk is een lijn te vinden in die activiteiten, omdat de wetgeving ter zake zo vaag is.

*
* *

De heer Desomer hoopt met deze concrete voorbeelden duidelijk te hebben gemaakt dat het Rekenhof inderdaad een rol vervult inzake wetsevaluatie. De kenmerken van de wetsevaluatie door het Rekenhof kunnen tot besluit als volgt worden samengevat:

De wetsevaluatie door het Rekenhof is een *ex post* evaluatie, maar kan uitzonderlijk ook *ex ante* gebeuren op vraag van de Kamercommissie, indien een wetsvoorstel financiële gevolgen heeft (artikel 79 van het Reglement van de Kamer).

Elle s'effectue de manière *indirecte*, c'est-à-dire dans le cadre de l'exécution de ses missions légales de contrôle des finances publiques, et donc par l'intermédiaire de contrôles de légalité mais surtout de contrôles d'efficience. Ni la loi du 25 avril 2007, ni même la loi organique de la Cour des comptes n'attribuent explicitement à la Cour des comptes une tâche en matière d'évaluation de la législation.

L'évaluation de la législation effectuée par la Cour des comptes est une évaluation *ad hoc*, destinée à un usage précis: la Cour des comptes ne recherche pas de façon systématique des lois (ou règlements) entraînant des difficultés d'application ou des problèmes d'interprétation.

Les constatations et recommandations sont consignées dans les Cahiers de la Cour des comptes ou dans des rapports spécifiques, qui sont communiqués à tous les membres de la Chambre des représentants (mais pas à tous les membres du Sénat, seulement au président du Sénat).

M. Desomer espère qu'à travers ses audits, la Cour des comptes pourra aider les assemblées législatives à assouvir leur ambition qui est d'élaborer une législation correcte et efficace, qui aura un impact maximal.

B. Échange de vues

M. Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen – Chambre) se réfère au rapport de la Cour des comptes sur la surpopulation carcérale, qui a été discuté en commission de la Justice de la Chambre, et indique que ce rapport illustre parfaitement que la Cour des comptes ne se contente pas de contrôler l'aspect financier, mais évalue également le contenu politique et la législation en la matière. L'intervenant souligne la qualité de ce rapport et espère que des suites lui seront réservées.

M. Ignace Desomer explique que la Cour des comptes est un membre très actif de l'*Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques* (INTOSAI). Il a été décidé au sein de cette organisation de réaliser un maximum d'audits sur des thèmes sociétaux importants. Ainsi, la Cour des comptes a choisi de se focaliser sur des thèmes tels que les soins de santé et la viabilité du régime des pensions. Le rapport sur la surpopulation carcérale s'inscrit d'ailleurs dans cette tendance.

Zij gebeurt *indirect*, nl. bij de uitvoering van de wettelijke controleopdrachten op de overheidsfinanciën, dus via wettigheidsonderzoeken, maar vooral via doelmatigheidsonderzoeken. Nog in de wet van 25 april 2007 noch in de inrichtingswet van het Rekenhof zelf wordt explicet aan het Rekenhof een taak inzake wetsevaluatie toebedeeld.

De wetsevaluatie door het Rekenhof vindt *ad hoc* plaats: het Rekenhof gaat niet op systematische wijze op zoek naar wetten (en reglementen) die aanleiding geven tot toepassingsmoeilijkheden of interpretatieproblemen.

Vaststellingen en aanbevelingen worden opgenomen in de Boeken van het Rekenhof of in afzonderlijke verslagen en worden bezorgd aan alle leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers (maar niet aan alle leden van de Senaat, enkel aan de Senaatsvoorzitter).

De heer Desomer hoopt dat het Rekenhof doorheen zijn audits de wetgevende assemblees op die manier kan helpen in hun ambitie goede en bruikbare wetgeving uit te bouwen met een maximaal impact.

B. Gedachtewisseling

De heer Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen – Kamer) verwijst naar het verslag van het Rekenhof over het gevangeniswezen dat in de Kamercommissie voor de Justitie werd besproken en geeft aan dat dit verslag een goed voorbeeld is dat het Rekenhof niet enkel een controle uitoefent op het financiële aspect maar ook toetst aan het beleidsmatige aspect en de wetgeving ter zake. Spreker vond dit een goed rapport en hoopt dat er ook gevolg aan zal worden gegeven.

De heer Ignace Desomer verduidelijkt dat het Rekenhof een zeer actief lid van de *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI). In de schoot van deze organisatie werd beslist om zoveel mogelijk audits te doen over maatschappelijk relevante thema's. Zo heeft het Rekenhof ervoor gekozen zich toe te spitsen op thema's zoals de gezondheidszorg en de betaalbaarheid van de pensioenen. Het verslag over het gevangeniswezen past overigens in die visie.

Mme Fauzaya Talhaoui (sp.a – Sénat) demande quels sont les critères que la Cour des comptes applique pour réaliser des évaluations de la législation *ad hoc*, et comment elle garantit la neutralité de ses rapports lorsqu'ils portent sur des sujets politiquement sensibles, puisque le but est bien entendu de rédiger des rapports objectifs.

En ce qui concerne les évaluations de la législation *ad hoc*, *M. Ignace Desomer* répond que la Cour des comptes recourt à un système de sélection des audits. Les auditeurs spécialisés dans un domaine politique particulier effectuent un monitoring pour vérifier quels obstacles pourraient éventuellement hypothéquer les objectifs poursuivis par le gouvernement ou par le législateur. Ce monitoring peut ainsi révéler qu'une nouvelle réglementation est beaucoup trop vague ou qu'elle poursuit un objectif que l'administration ne pourra réaliser faute de moyens prévus à cet effet. À partir de ce monitoring, les auditeurs procèdent ensuite à une analyse des risques pour identifier les écueils éventuels. Sur quel point est-il important que la Cour des comptes effectue un audit? Quels sont les montants en jeu? Quel est l'intérêt d'un tel audit pour le parlement et pour la société? Partant de là, l'audit fait dresse une liste d'audits potentiels et la soumet à la Cour des comptes, qui effectue une sélection. Le constat de la non-réalisation des objectifs poursuivis dans un domaine politique particulier incite la Cour des comptes à y consacrer une étude. À cet égard, la Cour des comptes constate régulièrement que la non-réalisation d'objectifs est souvent liée à un manque de clarté de la réglementation. Les audits ne sont donc certainement pas choisis au hasard. En ce qui concerne les sujets politiquement sensibles, l'intervenant se réfère à l'observation que la Cour des comptes a formulée il y a deux ans à propos de la marge de croissance de l'assurance maladie-invalidité. La Cour des comptes avait constaté que la marge de croissance autorisée était sous-utilisée. Étant donné l'importance de ce constat pour la société, la Cour des comptes a formulé une observation pour attirer l'attention du législateur sur un possible manque de clarté dans l'application des différents systèmes d'indexation. Bien entendu, il n'appartient pas à la Cour des comptes de déterminer les choix politiques à effectuer, mais dès l'instant où une décision politique a été prise, la Cour des comptes en contrôle l'efficience.

M. Patrick Dewael, président du Comité, pointe l'étendue des missions du Comité et l'abondance des informations qu'il a à traiter. L'intervenant demande s'il serait possible, pour la Cour des comptes, chaque fois qu'elle s'aventure sur le terrain d'action du Comité, qu'elle développe le réflexe d'ajouter une observation au rapport (par exemple au sujet d'un manque de clarté

Mevrouw Fauzaya Talhaoui (sp.a – Senaat) informe enerzijds naar de criteria die het Rekenhof hanteert voor het uitvoeren van ad hoc-wetsevaluaties en anderzijds naar de manier waarop het Rekenhof in zijn verslaggeving omgaat met politiek gevoelige onderwerpen aangezien het uiteraard de bedoeling is om op objectieve wijze verslag uit te brengen.

Wat de *ad hoc*-wetsevaluaties betreft, antwoordt *de heer Ignace Desomer* dat het Rekenhof een systeem hanteert om audits te selecteren. De auditeurs, die een bepaald beleidsdomein opvolgen, doen een monitoring om na te gaan wat eventueel kan verkeerd gaan in de doelstellingen die de regering of de wetgever wil bereiken. Zo kan uit die monitoring blijken dat een nieuwe regelgeving zeer vaag is of dat een regelgeving een doelstelling voorop stelt zonder dat er middelen zijn voorzien voor de administratie om die doelstelling te realiseren. Op basis van die monitoring wordt vervolgens een risicoanalyse uitgevoerd om na te gaan waar iets een verkeerd kan gaan. Waar is het belangrijk dat het Rekenhof een audit doet? Over welke bedragen gaat het? Welk is de interesse van het parlement en welk is de maatschappelijke interesse? Op basis hiervan wordt door het auditoraat een lijst van mogelijke audits aan het Rekenhof voorgesteld die dan door het Rekenhof worden geselecteerd. Als men in een beleidsdomein vaststelt dat de doelstellingen niet worden gehaald is dat voor het Rekenhof een reden er een onderzoek aan te wijden. Het Rekenhof stelt hierbij vaak vast dat het niet bereiken van doelstellingen vaak samenhangt met onduidelijke regelgeving. De audits worden dus zeker niet lukraak gekozen. Wat de politieke gevoeligheid van een bepaald onderwerp betreft, verwijst spreker naar de opmerking die het Rekenhof twee jaar geleden maakte over de groeimarge in de ziekte- en invaliditeitsverzekering. Het Rekenhof stelde vast dat de toegestane groeimarge niet werd opgebruikt. Gezien het maatschappelijke belang ervan, heeft het Rekenhof hierover een opmerking gemaakt om de wetgever er op te wijzen dat er mogelijk een onduidelijkheid bestaat in de toepassing van de verschillende indexeringssystemen. Het staat uiteraard niet aan het Rekenhof om te bepalen welke beleidskeuzes moeten worden gemaakt, maar van zodra een beleidsmaatregel genomen is, zal het Rekenhof er de doelmatigheid van nagaan.

De heer Patrick Dewael, voorzitter van het Comité, wijst op de ruime opdracht van het Comité en de vele informatie die ze te verwerken krijgt. Spreker vraagt of er voor het Rekenhof eventueel de mogelijkheid bestaat om binnen het Rekenhof de reflex te ontwikkelen dat telkenmale men binnen het actieterrein van het Comité komt, men een opmerking aan het verslag

de la législation). Si la Cour des comptes développait ce réflexe de signaler la nécessité d'évaluer la législation, ce serait pour le Comité une source précieuse supplémentaire. M. Dewael suggère que la Cour des comptes adresse également un rapport au Comité en cas de constat de lacunes ou de vices affectant la législation.

M. Ignace Desomer répond qu'il soumettra ces suggestions à l'assemblée générale de la Cour des comptes. Il serait également possible, lors de la présentation des audits, de pointer systématiquement les vices éventuels de la législation. L'intervenant souligne une fois de plus que les législations imprécises nuisent d'ailleurs souvent à l'efficience des politiques. Le développement d'un réflexe signalant la nécessité d'évaluer la législation pourrait donc s'avérer particulièrement utile.

Les rapporteurs,

Thierry GIET (Ch)
Zakia KHATTABI (S)

Les présidents,

Patrick DEWAEL (Ch)
Sabine de BETHUNE (S)

Annexe: Note des présidents de la Cour constitutionnelle

zou toevoegen (bvb. met betrekking tot onduidelijke wetgeving). Indien het Rekenhof een wetsevaluatierereflex zou ontwikkelen, zou dit een bijkomende waardevolle bron kunnen zijn voor het Comité. De heer Dewael suggerereert dat het Rekenhof ook zou rapporteren aan het Comité wanneer lacunes of gebreken in de wetgeving worden vastgesteld.

De heer Ignace Desomer antwoordt dat hij deze suggesties zal voorleggen aan de algemene vergadering van het Rekenhof. Ook bij de presentatie van de audits zou men op systematische wijze kunnen wijzen op de eventuele gebreken in de wetgeving. Spreker benadrukt andermaal dat onduidelijke wetgeving dikwijls schadelijk is voor de doelmatigheid van het beleid. De ontwikkeling van zo'n wetsevaluatierereflex zou dus zeker nuttig kunnen zijn.

De rapporteurs,

Thierry GIET (K)
Zakia KHATTABI (S)

De voorzitters,

Patrick DEWAEL (K)
Sabine de BETHUNE (S)

Bijlage: nota van de voorzitters van het Grondwettelijk Hof



Comité parlementaire chargé du suivi législatif¹

Marc BOSSUYT,
Roger HENNEUSE,
Présidents de la Cour constitutionnelle
27 février 2012

1. La Cour constitutionnelle accueille favorablement l'attention croissante prêtée au suivi législatif en général et à l'institution du Comité parlementaire chargé du suivi législatif (ci-après : le Comité) en particulier. En effet, la complexité croissante des rapports sociaux exerce un impact important sur la complexité et la quantité de la législation et impose de veiller à sa qualité.²

Notre intervention n'a pas pour but d'examiner toutes les dispositions de la loi du 25 avril 2007, ni de prendre position dans les discussions menées dans la doctrine sur les choix opérés par cette loi.³ Cette intervention se limite à quelques considérations relatives à l'application des articles 9 et 10 de cette loi, qui disposent comme suit :

« Art. 9. Une fois par mois, le Comité prend en considération les arrêts de la Cour constitutionnelle qui ont une influence sur l'efficacité de l'ordonnancement juridique.

Cette prise en considération fait l'objet d'un rapport auquel, le cas échéant, peut être annexée, par consensus, toute proposition d'initiative législative.

Art. 10. Le cas échéant, le rapporteur informe la Chambre des représentants, le Sénat ainsi que le ministre qui a la matière dans ses attributions de la nécessité de modifier, en tout ou en partie, la législation mise en cause par la Cour constitutionnelle ».

§ 1er. Observations préalables

2. Il est clair que la loi du 25 avril 2007 a opté en faveur d'une évaluation *ex post* de la législation. La doctrine se montre critique à cet égard,⁴ mais du point de vue de la Cour constitutionnelle, c'est précisément cette évaluation *ex post* qui importe : si le législateur faisait suite à ces critiques doctrinales et confiait également au Comité l'évaluation *ex ante* (ce qui soulèverait du reste la question du rapport avec la section de législation du Conseil

¹ Cette note a été établie en collaboration avec Willem VERRIJDT, référendaire à la Cour constitutionnelle.

² F. JUDO (ed.), *Behoorlijke regelgeving, ons aller zorg*, Bruxelles, Larcier, 2005; P. POPELIER et V. VERLINDEN, « The Context and the Rise of Ex Ante Evaluation » in J. VERSCHUUREN (ed.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2009, 13-38; P. POPELIER, « Tien stellingen over wetsevaluatie », *T.v.W.* 2004, 200-202; R.J.S. SCHWITTERS, *Recht en samenleving in verandering*, Deventer, Kluwer, 2008.

³ Voy. N. BERNARD, « La loi du 25 avril 2007 instaurant un comité parlementaire de suivi législatif : un premier pas, mais dans la bonne direction ? », *Adm. Publ.* 2008, 21-40; K. VAN AEKEN, « Een kroon van klatergoud ? ». De wet van 25 april 2007 over de oprichting van een Parlementair Comité belast met wetsevaluatie », *T.v.W.* 2009, 204-214.

⁴ J. VAN NIEUWENHOVE, *Wetsevaluatie in België*, Deventer, Kluwer, 2002, p. 12; K. VAN AEKEN, *o.c.*, 210.

d'Etat), il faudrait éviter que cela se fasse aux dépens de l'acquis en matière d'évaluation *ex post*.

3. La loi du 25 avril 2007 permet une évaluation aussi bien juridique que socio-scientifique, ce dont il faut se réjouir : un suivi législatif n'a de sens que s'il est « intégral ».⁵ Il va sans dire que la Cour constitutionnelle suivra avec beaucoup d'intérêt les activités relatives au suivi législatif juridique.

§ 2. Jurisprudence constitutionnelle et suivi législatif

4. Une législation peut être soumise au Comité de trois manières différentes: (i) via une requête,⁶ (ii) via la prise en considération mensuelle des arrêts de la Cour constitutionnelle⁷ et (iii) via les rapports adressés annuellement par le procureur général près la Cour de cassation et le Collège des procureurs généraux.⁸

L'exigence selon laquelle la loi doit être en vigueur depuis au moins trois ans pour être prise en compte en vue d'une évaluation n'est posée que dans le contexte de l'examen de requêtes. Cette exigence n'est *a contrario* pas fixée dans le contexte de la prise en considération des arrêts de la Cour constitutionnelle et il semble également souhaitable de ne pas l'étendre à ce contexte.

5. La Cour constitutionnelle n'est en principe pas compétente pour déclarer une loi inconstitutionnelle par le simple fait qu'elle ne satisferait pas aux exigences de qualité imposées à une législation.⁹ Des indications concernant la lisibilité ou l'applicabilité difficiles de certaines normes se rencontreront dès lors plutôt dans les rapports des procureurs généraux que dans les arrêts de la Cour constitutionnelle. Certains arrêts de la Cour constitutionnelle peuvent néanmoins comporter des indications sur ce point (cfr. *infra*).

L'information que procurent au Comité les arrêts de la Cour constitutionnelle porte donc en premier lieu sur la tâche principale de la Cour constitutionnelle : juger de la constitutionnalité de normes législatives. Il va sans dire que la conformité de la législation aux normes juridiques supérieures est effectivement un des éléments essentiels auxquels doit veiller le Comité, comme le font apparaître clairement les articles 3 et 7 de la loi du 25 avril 2007.

En effet, l'article 7, alinéa 1er, de cette loi mentionne que le Comité doit appliquer en particulier les critères « d'efficacité, de proportionnalité, de transparence et de cohérence ».¹⁰ L'article 3 précise que l'examen porte, entre autres, sur les « lacunes » de la loi et sur « l'inadéquation des lois [...] aux situations qu'elles régissent ». En effet, le contrôle de pertinence (désigné dans la loi comme contrôle d'efficacité ou d'adéquation aux situations régies) et le contrôle de proportionnalité jouent un rôle crucial tant dans le contrôle au regard du principe d'égalité que dans le contrôle au regard de la plupart des autres droits

⁵ K. VAN AEKEN, *o.c.*, 207 et 210.

⁶ Articles 3 à 8 de la loi du 25 avril 2007.

⁷ Articles 9 et 10 de la loi du 25 avril 2007.

⁸ Articles 11 à 13 de la loi du 25 avril 2007.

⁹ La Cour constitutionnelle et la Cour européenne des droits de l'homme prêtent toutefois attention dans une certaine mesure dans leur contrôle de proportionnalité aux questions de savoir si une évaluation *ex ante* de l'impact d'une règle a eu lieu et si une évaluation *ex post* spécifique de celle-ci est envisagée (voy. la jurisprudence mentionnée par P. POPELIER, *o.c.*, 204-206).

¹⁰ Voy. à ce sujet K. VAN AEKEN, *o.c.*, 212-213.

fondamentaux. Les lacunes dans la législation génèrent une catégorie particulière d'inégalités (cfr. *infra*).

6. Il faut souligner à cet égard qu'un éventuel constat d'inconstitutionnalité par la Cour constitutionnelle ne saurait se concevoir comme une remontrance pour le législateur. D'abord, la complexité sans cesse croissante des situations à régler a pour conséquence que le législateur est dans l'impossibilité de prévoir chaque hypothèse à laquelle une nouvelle règle sera applicable et, *a fortiori*, d'en tenir compte. A l'inverse, il n'est pas davantage possible que le champ d'application matériel et personnel d'une disposition législative, qui est souvent édictée en vue de rencontrer des problèmes particuliers, soit aussi toujours rendu conforme à toute situation imaginable à laquelle elle devrait s'appliquer. En deuxième lieu, le nombre de normes de contrôle directes et indirectes est considérable, puisqu'il y a lieu de tenir compte non seulement des dispositions de la Constitution, mais également de normes juridiques provenant des ordres juridiques internationaux et européens ainsi que des principes généraux du droit. En troisième lieu, un grand nombre de ces normes constitutionnelles et de ces normes de contrôle ont pour caractéristique, pour reprendre les termes du professeur André Mast¹¹, de comporter « plutôt des directives que des prescriptions, et plus d'indications que des ordres » et par conséquent, pour reprendre les termes du professeur André Alen¹², « d'être dans leur généralité moins passibles de réalisation et de concrétisation immédiates ». Estimer de quelle manière la Cour constitutionnelle et les autres juridictions nationales et internationales appliqueront ces normes de contrôle à la norme concernée n'est donc pas une science exacte, eu égard aux trois circonstances mentionnées.

7. La Cour de cassation s'est ralliée de manière implicite mais certaine à ce constat : dans un arrêt du 10 septembre 2010, elle a jugé à juste titre qu'il ne saurait être déduit du simple fait que la Cour constitutionnelle a constaté la violation, par une disposition législative, des articles 10 et 11 de la Constitution que le législateur a commis une faute au sens de l'article 1382 du Code civil en adoptant cette disposition.¹³ A l'instar de la majorité de la doctrine récente¹⁴, la Cour de cassation applique, en d'autres termes, la double notion de faute issue du droit commun à la responsabilité des pouvoirs publics consécutive à une faute ou à une négligence du législateur : ce n'est que si une norme juridique supérieure implique une obligation de résultat pour le législateur,¹⁵ qu'il découle *ipso facto* de la violation de cette norme que le législateur a commis une faute civile. Toutefois, la plupart des dispositions constitutionnelles et des droits de l'homme n'impliquent, en raison de leur généralité, qu'une obligation de moyens, de sorte que leur violation constitue uniquement une faute civile si le juge ordinaire juge, à l'issue de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, qu'aucun législateur

¹¹ A. MAST, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Bruxelles, Story-Scientia, 1987, 103-104.

¹² A. ALEN, « De overheidsaansprakelijkheid voor fouten van de wetgever wegens schending van de Grondwet » in *Liège, Strasbourg, Bruxelles: parcours des droits de l'homme. Liber amicorum Michel Melchior*, Liège, Anthemis, 2010, 859.

¹³ Cass. 10 septembre 2010, *R.W.* 2011-2012, 1726, note de P. POPELIER.

¹⁴ A. ALEN, *o.c.*, 860; K. MUYLLE, « Wat kan een rechtspracticus aanvangen met een arrest van het Grondwettelijk Hof ? Gevolgen van arresten van het Grondwettelijk Hof in het annulatiecontentieux », in *Rechtsbescherming. Actualia Publiekrecht 1*, Bruges, La Charte, 2008, 192-193; A. WIRTGEN, « Recente ontwikkelingen inzake overheidsaansprakelijkheid » in *Rechtsbescherming. Actualia Publiekrecht 1, l.c.*, 145-146 et 149-150; W. VERRIJDT, « De plicht tot uitvoering van arresten van het Grondwettelijk Hof door de wetgever » in A. ALEN et S. SOTTIAUX (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten 2*, Bruges, La Charte, 2010, 332-333.

¹⁵ La doctrine mentionne à titre d'exemple les articles 14bis (l'abolition de la peine de mort), 17 (l'abolition de la confiscation générale des biens), 18 (l'abolition de la mort civile) et 25 (l'abolition de la censure) de la Constitution (voy. A. ALEN, *o.c.*, 859; K. MUYLLE, *o.c.*, 194; W. VERRIJDT, *o.c.*, 325; A. WIRTGEN, *o.c.*, 150).

normalement diligent aurait commis cette faute dans les mêmes circonstances.¹⁶ Cette jurisprudence postule également que le constat d'inconstitutionnalité ne doit pas être considéré comme une remontrance pour le législateur.

Dans le contexte du suivi législatif *ex post*, il faut toutefois ajouter que le devoir d'exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle constitue une obligation de résultat. En effet, ce devoir découle du droit d'accès à un juge et du droit à un jugement définitif dans un délai raisonnable, garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH), la Cour européenne des droits de l'homme précisant que l'exécution d'une décision judiciaire définitive fait également partie intégrante du litige en question.¹⁷

8. En d'autres termes, c'est au législateur qu'incombe l'obligation juridique de mettre fin à cette inconstitutionnalité, dans un délai raisonnable suivant tout arrêt constatant une inconstitutionnalité, afin qu'elle ne puisse plus être dommageable pour les justiciables.¹⁸ A notre estime, c'est là la tâche que les articles 9 et 10 de la loi du 25 avril 2007 confient au Comité : le Comité doit établir mensuellement la liste des inconstitutionnalités constatées par la Cour constitutionnelle et faire ensuite rapport sur la manière d'y remédier.

A cet égard, il est quelque peu étrange que la mission du Comité semble être limitée, par le texte littéral de l'article 9 de la loi du 25 avril 2007, à une certaine catégorie d'arrêts de la Cour constitutionnelle, à savoir ceux « *qui ont une influence sur l'efficacité de l'ordonnancement juridique* ». En effet, le devoir d'exécution porte sans distinction sur tous les arrêts pour lesquels la Cour constitutionnelle constate une inconstitutionnalité.¹⁹ Sans doute peut-il être admis que chaque inconstitutionnalité affecte le fonctionnement efficace de l'ordonnancement juridique ?

La simple « *prise en considération* » des arrêts de la Cour est insuffisante à la lumière du devoir d'exécution : à la fin du parcours, l'inconstitutionnalité constatée par la Cour doit également avoir été éliminée. Une étude antérieure a démontré que ce n'est pas le cas à l'heure actuelle : ce n'est que dans un tiers des cas pour lesquels la Cour constitutionnelle a constaté une violation que la norme dénoncée fait apparemment l'objet d'une adaptation.²⁰

¹⁶ Dans ce sens, l'arrêt *Ferrara Jung* (Cass. 28 septembre 2006, *R.W.* 2006-2007, 1123, note de A. VAN OEVELEN et J.T. 2006, 594, conclusions de J.-F. LECLERCQ) doit également être pris en considération. Dans cet arrêt, la Cour de cassation devait effectivement tenir compte d'une jurisprudence de Strasbourg qui conçoit comme un engagement de résultat l'obligation pour les parties contractantes d'organiser leur système juridique de manière telle qu'il puisse être statué dans un délai raisonnable sur toute procédure (voy., par exemple, CEDH, 5 février 2002, *Conka c. Belgique*, § 84; CEDH, 23 octobre 2003, *Nelissenne c. Belgique*, § 20; CEDH, 10 juin 2008, *Depauw c. Belgique*).

¹⁷ CEDH, 17 mars 1997, *Hornsby c. Grèce*, § 40; CEDH 28 juillet 1999, *Immobiliare Saffi c. Italie*; CEDH 25 mars 1999, *Iatridis c. Grèce*; CEDH 3 août 2000, *G.L. c. Italie*, § 40; CEDH 30 novembre 2000, *Edoardo Palumbo c. Italie*, § 45; CEDH 11 janvier 2001, *Lunari c. Italie*; CEDH 20 janvier 2004, *Kargasluoma c. Finlande*; CEDH 29 juin 2004, *Piven c. Ukraine*; CEDH 27 septembre 2005, *Amat-G c. Géorgie*; CEDH (GC) 15 janvier 2009, *Burdov (nr. 2) c. Russie*. Voy. au sujet de cette jurisprudence et de l'obligation qui en découle d'exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle, W. VERRIJDT, *o.c.*, 339-341.

¹⁸ G. ROSOUX et F. TULKENS, « Considérations théoriques et pratiques sur la portée des arrêts de la Cour d'arbitrage » in *La Cour d'arbitrage : un juge comme les autres ?*, Liège, Ed. J.B.L., 2004, 144; W. VERRIJDT, *o.c.*, 341.

¹⁹ W. VERRIJDT, *o.c.*, 342.

²⁰ A. GORIS, K. MUYLLE et M. VAN DER HULST, « Twintig jaar Arbitragehof v. wetgever : van vertrouwen naar dialoog », *T.B.P.* 2005, 262.

9. Lors des travaux préparatoires de la loi du 25 avril 2007, un membre de la Chambre des représentants a posé la question de savoir si tous les arrêts pour lesquels la Cour constate une violation seront traités en priorité.²¹ C'est à juste titre que le président A. ARTS de l'époque a souscrit à cette position.²² Le Comité doit examiner tous les arrêts pour lesquels la Cour constitutionnelle a constaté une violation. Comme ce fait apparaîtra *infra*, il est toutefois aussi des arrêts pour lesquels la Cour n'a certes pas constaté formellement de violation, mais a néanmoins constaté une lacune constitutionnelle.

10. L'obligation qui incombe au législateur de supprimer l'inconstitutionnalité n'influence cependant pas en principe la marge politique dont il dispose.²³ Ce constat ne saurait être mieux illustré que sur la base du contentieux qui occupe plus de 80 % de la charge de travail de la Cour constitutionnelle, à savoir le contrôle au regard du principe d'égalité et de non-discrimination. Les articles 10 et 11 de la Constitution n'imposent pas au législateur d'atteindre un résultat déterminé. Ils impliquent seulement que le résultat de l'exercice de la liberté d'action ne peut comporter d'inégalité injustifiée.²⁴ Le principe d'égalité porte sur le champ d'application d'une norme, plutôt que sur son contenu.²⁵ Si la Cour constitutionnelle constate une violation du principe d'égalité, le législateur peut y remédier, soit en étendant le droit en question à la catégorie de personnes au regard desquelles la Cour a constaté la violation, soit en abolissant ce droit pour tous.²⁶ Ce n'est que lorsque le législateur est obligé, sur la base de l'une ou l'autre norme matérielle, d'accorder ce droit à la catégorie faisant l'objet d'une comparaison qu'il est tenu de rétablir l'égalité « par le haut ».²⁷

Même lorsqu'une obligation de résultat incombe au législateur, il disposera fréquemment du libre choix des moyens pour y satisfaire. Ce n'est que rarement, en l'occurrence lors de la transposition de directives européennes visant une harmonisation intégrale, que la compétence du législateur est pleinement liée.²⁸

§ 3. Typologie des arrêts de la Cour constitutionnelle

11. Dans la doctrine relative au Comité parlementaire chargé du suivi législatif, c'est la prise en considération des arrêts de la Cour constitutionnelle qui est la moins mise en évidence. Aussi est-il nécessaire de donner un aperçu de la portée des obligations imposées par les différents types d'arrêts de la Cour. En effet, l'obligation d'intervenir pour le législateur existe pour tous les arrêts où la Cour constate une inconstitutionnalité, mais la portée de cette obligation est déterminée par la nature du dispositif.

²¹ *Doc. parl.* S.E. 2003, DOC 51 – 0029/009, p. 28.

²² *Doc. parl. St.*, Sénat, n° 3 - 468/4, p. 29.

²³ W. VERRIJDT, *o.c.*, 313, 320, 327, 335, 341, 349, 352 et 358.

²⁴ A. WIRTGEN, *o.c.*, 150; K. MUYLLE, *o.c.*, 194.

²⁵ B. RENAUD, “Les illusions de l'égalité ou du « niveling par le bas » à la « lacune »” in *Liber amicorum Paul Martens : L'humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité ?*, Bruxelles, Larcier, 2007, 423.

²⁶ K. MUYLLE, *o.c.*, 194; B. RENAUD, *o.c.*, 424-425; W. VERRIJDT, *o.c.*, 335.

²⁷ P. POPELIER, “Rechtsbescherming tegen discriminerende wetgeving, de rol van het Arbitragehof en de mogelijkheden tot rechtsherstel door rechter en wetgever”, *RW* 2006-07, 257; B. RENAUD, *o.c.*, 431.

²⁸ W. VERRIJDT, *o.c.*, 313.

a. Arrêts d'annulation

12. Si la Cour constitutionnelle annule une disposition législative, le législateur n'est généralement pas tenu de légiférer, sauf lorsqu'une disposition constitutionnelle ou une disposition de droit international ou européen lui impose d'atteindre un certain résultat. La jurisprudence constante de la Cour veut néanmoins qu'un arrêt d'annulation oblige le législateur à « *réexaminer les données sur lesquelles [la Cour] a statué* ».²⁹ Une annulation n'est donc pas un simple acte législatif négatif, mais implique une injonction pour le législateur.³⁰ La violation de l'autorité de la chose jugée d'un arrêt d'annulation est du reste en soi un motif d'annulation.³¹ Un certain nombre d'hypothèses doivent être distinguées au sein de la catégorie des arrêts d'annulation.

i. Annulation « ordinaire »

13. Une annulation par la Cour constitutionnelle s'applique *ex tunc*, ce qui implique que la disposition annulée est censée n'avoir jamais existé.³² Elle s'applique également *erga omnes* : l'autorité absolue de la chose jugée d'un arrêt d'annulation lui confère le statut d'acte législatif négatif.³³ Les actes de l'autorité publique et les décisions judiciaires qui étaient basées sur la norme annulée perdent leur fondement³⁴ et les normes qui étaient abrogées par la norme annulée entrent à nouveau en vigueur.³⁵

14. Une annulation n'impose pas au législateur d'interdiction d'intervenir à nouveau dans la même matière, sauf lorsque la norme violée est une règle répartitrice de compétence. Dans ce dernier cas, le législateur doit du reste examiner s'il y a encore d'autres normes qui sont entachées de ce même problème de compétence et les abroger.

A l'inverse, une annulation n'implique pas davantage une obligation d'intervenir à nouveau,³⁶ sauf lorsque le législateur y est tenu par d'autres normes juridiques supérieures. En tout état de cause, il garde sa liberté d'action en ce qui concerne le contenu d'une éventuelle nouvelle réglementation, si ce n'est qu'il doit respecter les motifs de l'arrêt d'annulation en cas d'une éventuelle nouvelle intervention.

²⁹ C.C., n° 75/98, 24 juin 1998, B.2.2; C.C., n° 67/2006, 19 avril 2006.

³⁰ F. DEBAEDTS, « Beschouwingen over het gezag van gewijsde van arresten van het Arbitragehof », in *Publiek recht, ruim bekeken*, Anvers, Maklu, 1994, 167-169; S. LUST et P. POPELIER, « Rechtshandhaving door het Arbitragehof en de Raad van State door de uitoefening van de vernietigingsbevoegdheid : de positieve en negatieve bijdrage aan de rechtsvorming », *R.W.* 2001-2002, 1211. Voy. à ce sujet de manière plus détaillée la thèse de doctorat de C. BEHRENDT, *Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif*, Bruxelles, Bruylants, 2006.

³¹ C.C., n° 38/2001, 13 mars 2001.

³² Voy. article 9,§ 1er, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle; C.C., n° 12, 25 mars 1986; Cass. 27 octobre 1986, Arr. Cass. 1986-87, 125; G. ROSOUX et F. TULKENS, *o.c.*, 105-114.

³³ *Annales*, Sénat, 28 avril 1983, p. 1839; cette autorité absolue de la chose juge s'applique au dispositif et aux motifs qui lui sont indissociablement liés (C.E., 1er décembre 2004, n° 137.894, *Lizen*).

³⁴ Voy. les articles 10 à 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Ces actes de l'autorité publique et ces décisions judiciaires ne disparaissent pas automatiquement de l'ordre juridique, mais peuvent être annulées, rétractés ou révoqués à la demande des intéressés.

³⁵ G. ROSOUX et F. TULKENS, *o.c.*, 105; W. VERRIJDT, *o.c.*, 343-344.

³⁶ A. GORIS, K. MUYLLE et M. VAN DER HULST, *o.c.*, 261.

ii. L'annulation partielle

15. Il est fréquent que la Cour n'annule pas la disposition législative dans son intégralité, mais uniquement quelques mots ou phrases de celle-ci, parce que seules quelques parties de celle-ci rendent la norme inconstitutionnelle. Parfois même, il n'est pas touché au texte proprement dit de la disposition, mais celle-ci est simplement annulée « *en ce qu'* » elle est applicable à une certaine situation.³⁷

Or, l'annulation de la partie trop restrictive ou trop extensive de la norme contrôlée peut être plus radicale que si la norme était annulée dans son intégralité, puisqu'une annulation modulée est souvent de nature à restreindre ou à élargir la portée de la norme contrôlée. La nouvelle portée de la norme peut ainsi s'opposer à l'option politique adoptée par le législateur, alors qu'il existait encore une marge de manœuvre pour d'autres alternatives constitutionnelles.³⁸ L'effet *erga omnes* d'une telle annulation a pour conséquence que l'administration et le juge sont tenus d'appliquer la norme en question selon sa portée élargie.³⁹

Bien que la nouvelle portée de la norme s'impose également au législateur, celui-ci conserve sa marge de manœuvre pour modifier cette norme.⁴⁰ Une telle modification peut consister en une abrogation générale de la disposition en question ou en une formulation alternative qui rencontre les griefs formulés par la Cour.

iii. Le rejet sous réserve d'interprétation

16. Même si, selon un ancien président de la Chambre, le Parlement fédéral, prêterait uniquement attention aux arrêts dans lesquels la Cour constate une inconstitutionnalité,⁴¹ il doit toutefois aussi examiner les arrêts dans lesquels la Cour rejette un recours en annulation sous réserve d'interprétation.⁴² Il s'agit d'arrêts dans lesquels la Cour constate que la disposition législative en question est susceptible de plusieurs interprétations, mais que certaines (ou même toutes, sauf une) de ces interprétations violent la Constitution. Dans ce cas, l'interprétation jugée conforme à la Constitution par la Cour est une condition nécessaire et le seul argument décisif pour le rejet du recours.⁴³ Cette interprétation constitue dès lors une question de droit tranchée au sens de l'article 9, § 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de sorte que les juridictions sont tenues d'appliquer cette norme dans l'interprétation qui est jugée conforme à la Constitution par la Cour constitutionnelle.⁴⁴

³⁷ C.C., n° 40/91, 19 décembre 1991 (*ratione materiae*); C.C., n° 102/99, 30 septembre 1999 (*ratione temporis*).

³⁸ M. VERDUSSEN, *Les douze juges*, Bruxelles, Labor, 2004, 74.

³⁹ G. ROSOUX et F. TULKENS, *o.c.*, 114 ; W. VERRIJDT, *o.c.*, 347.

⁴⁰ B. RENAUD, *o.c.*, 435; W. VERRIJDT, *o.c.*, 349.

⁴¹ H. DE CROO, « De invloed van de arresten van het Arbitragehof op het parlementaire werk », *R.W.* 2001-2002, 269; voir aussi A. GORIS, K. MUYLLE et M. VAN DER HULST, *o.c.*, 258.

⁴² Voir G. ROSOUX, « Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage : une alternative à l'annulation », *RBDC* 2001, 385-406.

⁴³ R. LEYSEN et J. SMETS, *Toetsing van de wet aan de Grondwet in België*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1991, 85; S. LUST et P. POPELIER, *o.c.*, 1214; W. VERRIJDT, *o.c.*, 351.

⁴⁴ C.C., n° 52/2006, 19 avril 2006; G. ROSOUX, *o.c.*, 400; M.-F. RIGAUX et B. RENAUD, *La Cour constitutionnelle*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 230; W. VERRIJDT, *o.c.*, 351.

Néanmoins, il arrive parfois que des juges appliquent des normes, qui ne sont pas annulées,⁴⁵ dans l'interprétation qu'ils en donnent, bien que cette interprétation soit inconstitutionnelle.⁴⁶ Dans ce cas, le législateur est obligé d'intervenir pour reformuler la disposition législative en question afin qu'elle ne soit plus susceptible d'une interprétation inconstitutionnelle; il conserve cependant, même dans ce cas, sa marge de manœuvre pour choisir une autre solution, pour autant que celle-ci soit conforme à la Constitution.⁴⁶

iv. Maintien des effets juridiques de la norme annulée

17. L'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle confère à la Cour la possibilité, dans l'intérêt de la sécurité juridique,⁴⁷ d'indiquer les effets de la norme annulée qui doivent être considérés comme définitifs ou qui sont maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.⁴⁸ Certains juristes affirment que la Cour devrait appliquer cette technique dans à peu près tout arrêt d'annulation, afin d'attirer l'attention du législateur sur l'arrêt et éviter que le juge ne s'arroge une compétence législative.⁴⁹ D'autres soutiennent que c'est avec la plus grande prudence, justement, que la Cour doit se servir de cette technique, étant donné que l'article 6.1 CEDH exige entre autres que tout justiciable puisse tirer des effets utiles de sa demande, si elle est fondée.⁵⁰

Une distinction doit être faite entre le « maintien définitif » et le « maintien provisoire ». Le *maintien définitif* implique que la Cour maintienne les effets de la norme annulée qui se sont produits avant la publication de l'arrêt au *Moniteur belge*. Il a pour conséquence que les actes administratifs et les décisions judiciaires fondés sur la norme annulée ne peuvent plus être attaqués, même s'ils sont privés de leur fondement juridique.⁵¹ L'arrêt lui-même devient le nouveau fondement des actes juridiques concernés.⁵²

Le *maintien provisoire* implique que la Cour accorde au législateur un délai déterminé dans lequel il doit remédier à l'inconstitutionnalité constatée.⁵³ Cette technique a pour conséquence qu'après son annulation, la norme annulée sort néanmoins encore des effets juridiques et peut donc encore servir de fondement pour des actes juridiques.⁵⁴ En outre, un maintien provisoire n'exclut pas un maintien définitif.

⁴⁵ Voir par exemple l'étude de J. VRIELINK, *Van haat gesproken? Een rechtsantropologisch onderzoek naar de bestrijding van rasgerelateerde uitingsdelicten in België*, Anvers, Maklu, 2010, 346-377.

⁴⁶ W. VERRIJDT, *o.c.*, 352.

⁴⁷ Doc. parl., Sénat, 1981-1982, n° 246/1, 6-7; S. LUST et P. POPELIER, *o.c.*, 1213; M.-F. RIGAUX et B. RENAUD, *o.c.*, 235. Voir pour un exemple C.C. n° 140/2008, 30 octobre 2008.

⁴⁸ K. MUYLLE, « Les conséquences du maintien des effets de la norme annulée par la Cour d'arbitrage » in H. DUMONT e.a. (eds.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Bruxelles, la Charte, 2007, 525-558; G. ROSOUX, « Le maintien des ‘effets’ des dispositions annulées par la Cour d’arbitrage : théorie et pratique », in *Liber amicorum P. Martens*, *o.c.*, 439-456.

⁴⁹ P. POPELIER, « Rechtsbescherming ... », *l.c.*, 259.

⁵⁰ F. OST et S. VAN DROOGHENBROECK, « Le droit transitoire jurisprudentiel dans la pratique des juridictions belges », *Rev. Dr. ULB* 2002, 47-55; K. MUYLLE, « Wat kan ... », *l.c.*, 183-184.

⁵¹ B. LOMBAERT, « Le maintien des effets des normes censurées par la Cour d'arbitrage – Recours en annulation et questions préjudiciales », *APT* 1998, 179; K. MUYLLE, « Wat kan ... », *l.c.*, 173.

⁵² S. LUST et P. POPELIER, *o.c.*, 1213; W. VERRIJDT, *o.c.*, 353.

⁵³ K. MUYLLE, « Wat kan ... », *l.c.*, 172-182.

⁵⁴ G. ROSOUX, « Le maintien ... », *l.c.*, 450-452. Voir par exemple C.C. n° 113/2006, 28 juin 2006; C.C., n° 202/2004, 21 décembre 2004.

18. Les deux sortes d'arrêts de maintien imposent au législateur des obligations distinctes. Un maintien définitif ne diffère pas d'une annulation ordinaire et implique donc uniquement un devoir de ne plus légiférer de la même manière⁵⁵ et une obligation générale d'examen (voy. n° 11).

Un maintien provisoire impose au législateur, en revanche, l'obligation de légiférer dans un délai bien précis.⁵⁶ Il s'agit d'une obligation de résultat dont le juge civil peut, en règle, sanctionner le non-respect par l'octroi de dommages et intérêts.⁵⁷ Ce devoir s'impose d'autant plus dès lors que la doctrine est divisée sur la question de savoir si, lorsque le législateur n'intervient pas dans le délai imparti, les actes juridiques fondés pendant ce délai sur la norme perdent ou non leur fondement.⁵⁸ Bien entendu, le législateur dispose ici aussi de toute sa liberté politique dans les limites constitutionnelles.

b. les arrêts rendus sur question préjudicielle

i. violations pures et simples

19. Lorsque la Cour déclare une norme inconstitutionnelle à la suite d'une question préjudicielle, cet arrêt a une « autorité *inter partes* renforcée ». Non seulement les juges qui statuent encore dans le litige *a quo*,⁵⁹ mais aussi les juges dans d'autres affaires sont tenus de refuser l'application de cette norme.⁶⁰

L'autorité de chose jugée d'un tel arrêt préjudiciel ne s'étend pas, en principe, à l'administration, de sorte que celle-ci doit encore toujours appliquer la norme déclarée inconstitutionnelle.⁶¹ La Cour de cassation a certes jugé qu'une administration doit refuser d'appliquer une norme *manifestement* inconstitutionnelle,⁶² mais n'a jusqu'à présent pas pu préciser si une réponse affirmative sur question préjudicielle *a ipso facto* pour effet que cette norme devient *manifestement* inconstitutionnelle.⁶³ L'administration est donc actuellement

⁵⁵ W. VERRIJDT, *o.c.*, 355.

⁵⁶ C. BEHRENDT, *o.c.*, 284-338.

⁵⁷ P. VAN OMMESLAGHE et J. VERBIST, *o.c.*, 18; W. VERRIJDT, *o.c.*, 355.

⁵⁸ Certains auteurs affirment que les actes juridiques peuvent être attaqués à l'issue du délai de maintien (R. MOERENHOUT, « Artikel 8 bijzondere wet Arbitragehof » in *Publiek Procesrecht*, Geannoteerd Wetboek met overzicht van rechtspraak en rechtsleer, Mechelen, Kluwer, 26-27; J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Anvers, Maklu, 1990, 319-324); d'autres auteurs estiment qu'à l'issue du délai, seuls de nouveaux actes juridiques sont exclus, mais que les actes qui sont basés durant le délai sur cette norme (et donc sur la décision de maintien) restent valables (H. SIMONART, *La Cour d'Arbitrage. Une étape dans le contrôle de la constitutionnalité de la loi*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, 214-215; B. LOMBAERT, *o.c.*, 177; K. MUYLLE, « Wat kan ... », *l.c.*, 179).

⁵⁹ Article 28 loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

⁶⁰ Article 26, § 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Voir P. VAN OMMESLAGHE et J. VERBIST, *o.c.*, 19; G. ROSOUX et F. TULKENS, *o.c.*, 116; W. VERRIJDT, *o.c.*, 356.

⁶¹ M.-F. RIGAUX et B. RENAULD, *o.c.*, 258; C. BEHRENDT, « Quelques réflexions relatives aux effets, en droit, des arrêts de la Cour constitutionnelle » in G. DE LEVAL en F. GEORGES, *L'effet de la décision de justice : contentieux européens, constitutionnel, civil et pénal*, Liège, Anthemis, 2008, 134; G. ROSOUX et F. TULKENS, *o.c.*, 116-117.

⁶² Cass., 21 décembre 2007, *J.T.* 2008, note D. RENDERS.

⁶³ Cette question appelle assurément une réponse négative, étant donné qu'une obligation absolue pour l'administration de donner suite aux arrêts de la Cour constitutionnelle est difficilement conciliable avec l'autorité seulement relative de chose jugée que revêtent les arrêts rendus sur question préjudicielle (W. VERRIJDT, *o.c.*, 356).

poussée dans le rôle difficile d'apprécier elle-même quelles normes déclarées inconstitutionnelles s'imposent néanmoins à elle et quelles sont celles qu'elle doit écarter, sans qu'elle dispose à cette fin de critères bien précis. La situation du justiciable, quand bien même il aurait connaissance de l'arrêt préjudiciel, est éventuellement encore moins satisfaisante : la norme lui reste intégralement applicable, de sorte qu'il est tenu de poser des actes qui, en toute certitude, seront ensuite mis à néant par un juge qui, lui, a l'obligation d'appliquer l'arrêt préjudiciel.⁶⁴

A la différence du droit français, où une déclaration d'inconstitutionnalité sur *question prioritaire de constitutionnalité* a pour effet d'abroger de plein droit la disposition législative en cause, tout arrêt sur question préjudicielle crée en Belgique une insécurité juridique institutionnalisée : la norme inconstitutionnelle subsiste dans l'ordonnancement juridique et génère encore des effets juridiques inconstitutionnels.⁶⁵ Seul le législateur compétent a le pouvoir de mettre fin à cette insécurité juridique.⁶⁶ Il y va, dans cette configuration, de rien moins qu'une obligation impérative de légiférer aussi rapidement que possible : en effet, un législateur qui n'empêche pas que l'administration soit obligée d'appliquer intégralement des normes (déterminées) déclarées inconstitutionnelles et qui n'empêche pas que les justiciables soient obligés d'agir de manière inconstitutionnelle n'observe manifestement pas l'obligation de résultat qui découle de l'arrêt constatant l'institutionnalité.⁶⁷

20. Ici se trouve sans doute une des tâches les plus importantes du Comité. Dans son suivi mensuel des arrêts de la Cour constitutionnelle, ce Comité doit examiner de quelle manière la norme déclarée inconstitutionnelle a des effets juridiques et il doit rapidement⁶⁸ formuler des propositions pour mettre fin à cette situation. Cette obligation ne touche cependant pas non plus à la marge de manœuvre du législateur : il peut choisir d'éliminer la norme de l'ordonnancement juridique, de la compléter, de prévoir une exception, de développer une toute nouvelle politique, etc.⁶⁹

ii. Lacunes dans la législation

21. Dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il est question d'une lacune lorsqu'une norme est applicable à une catégorie de personnes mais pas à une autre catégorie pourtant tout aussi pertinente.⁷⁰ Des lacunes dans la législation sont généralement constatées sur question préjudicielle, étant donné qu'un recours en annulation dirigé contre l'absence d'une réglementation légale est irrecevable.⁷¹ La Cour a toujours besoin d'un « *support* » pour constater une lacune : elle doit comparer l'absence d'un droit déterminé avec une

⁶⁴ W. VERRIJDT, *o.c.*, 356.

⁶⁵ Doc. parl., Sénat, 2006-2007, n° 3 – 648/4, pp. 31-32 (exposé du juge J. SPREUTELS); voir aussi L.-P. SUETENS et R. LEYSEN, « Les questions préjudiciales : cause d'insécurité juridique ? » in *La sécurité publique*, Liège, 1993, 35-68.

⁶⁶ A. ALEN et K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht, Syllabusuitgave*, Malines, Kluwer, 2008, II, 462; W. VERRIJDT, *o.c.*, 357.

⁶⁷ F. TULKENS et G. ROSOUX, *o.c.*, 144; C. BEHRENDT, « Quelques réflexions ... », *l.c.*, 143-148; W. VERRIJDT, *o.c.*, 357.

⁶⁸ Voir C.C., n° 121/2000 du 29 novembre 2000 et C.C., n° 75/2003 du 28 mai 2003.

⁶⁹ A. WIRTGEN, *o.c.*, 150; P. POPELIER, « Rechtsbescherming ... », *l.c.*, 257; W. VERRIJDT, *o.c.*, 358.

⁷⁰ A. ALEN, « Ongewenste lacunes in de wetgeving volgens de rechtspraak van het Arbitragehof » in *Liber Amicorum R. Blanpain*, Bruges, die Keure, 1998, 655-672; P. POPELIER, « De rechtspraak van het Arbitragehof over lacunes in de wetgeving », *T.B.P.* 2005, 284-296; M. MELCHIOR et C. COURTOY, « Het verzuim van de wetgever of de lacune in de grondwettelijke rechtspraak », *T.B.P.* 2008, 587-603.

⁷¹ C.C., n° 10/92, 13 février 1992. Toutefois la Cour annule parfois des normes « en ce qu' » elles ne prévoient pas un droit correspondant pour une catégorie de personnes comparable.

réglementation légale existante dans laquelle ce droit est accordé à une autre catégorie comparable de personnes.⁷²

22. En principe, une lacune inconstitutionnelle ne peut être redressée que par le législateur : en effet, la Cour constitutionnelle ne dispose pas de la légitimité démocratique d'un organe législatif et ne peut donc faire de choix politiques ni édicter des règles à portée générale. La Cour constitutionnelle, suivie en cela par la Cour de cassation, a récemment fait une distinction entre des lacunes « extrinsèques » et des lacunes « intrinsèques ».⁷³

Il est question d'une lacune intrinsèque, selon la Cour constitutionnelle, lorsque « *la lacune est située dans le texte soumis à la Cour* » et que la Cour exprime la lacune « *en des termes suffisamment précis et complets pour permettre que la disposition en cause soit appliquée dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution* ».⁷⁴ La Cour de cassation fait état d'une lacune intrinsèque lorsqu'« *il est possible de mettre fin à l'inconstitutionnalité en se bornant à compléter la disposition légale de sorte qu'elle ne soit plus contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution* ».⁷⁵ Lorsque la Cour constitutionnelle juge qu'il s'agit d'une lacune intrinsèque, il appartient au juge *a quo* d'appliquer la norme en cause comme si elle comprenait néanmoins la catégorie de personnes non explicitement mentionnée et dès lors discriminée. Pareille lacune a donc un effet autocorrectif.⁷⁶ Le juge est même obligé d'appliquer la norme à la catégorie de personnes discriminée: en effet, il doit se conformer à la réponse de la Cour constitutionnelle et il doit par conséquent écarter l'application de la norme en cause, dans la mesure où celle-ci contient une lacune.⁷⁷

La lacune extrinsèque est définie par la Cour de cassation comme une lacune qui est de telle nature qu'elle requiert nécessairement qu'un règlement totalement différent soit instauré. Il s'agit en d'autres termes de l'inverse de la lacune intrinsèque, d'une lacune qui n'est pas située dans le texte soumis à la Cour constitutionnelle. Une lacune extrinsèque n'a pas d'effet autocorrectif : le juge ne peut pas se substituer au législateur et ne peut pas donner satisfaction aux demandeurs dans le litige au fond. Il appartient encore toujours uniquement au législateur lui-même de remédier à la lacune extrinsèque.⁷⁸

23. Il n'est donc question d'une lacune intrinsèque que lorsque la Cour constitutionnelle juge qu'il s'agit d'une lacune intrinsèque et qu'elle l'exprime « *en des termes suffisamment précis et complets* ». Elle peut le faire uniquement pour autant que la norme en cause, elle-même, est défectueuse, non lorsqu'un règlement législatif fait défaut pour la catégorie comparable. La distinction entre les deux cas a sans doute surtout à voir avec la marge de manœuvre dont le législateur dispose dans le cadre de l'élimination de la discrimination. Cette marge de manœuvre est généralement vaste, étant donné que l'inégalité peut être éliminée « *par le*

⁷² Le premier arrêt dans lequel la Cour a constaté une lacune législative était C.C. n° 31/96, 15 mai 1996. Voy. aussi C.C., n° 36/96, 6 juin 1996; C.C. n° 140/2001, 6 novembre 2001; C.C. n° 111/2008, 31 juillet 2008.

⁷³ C.C., n° 111/2008, 31 juillet 2008; Cass. 2 septembre 2008, P.08.1317.N; Cass. 14 octobre 2008, P.08.1329.N.

⁷⁴ Cass., 14 octobre 2008, P.08.1329.N

⁷⁵ C.C., n° 111/2008, 31 juillet 2008.

⁷⁶ M. MELCHIOR et C. COURTOY, *o.c.*, 599.

⁷⁷ Cass., 14 octobre 2008, P.08.1329, points 4 et 7; W. VERRIJDT, *o.c.*, 360.

⁷⁸ Cass., 14 octobre 2008, P.08.1329.N, point 4.

haut » ou « *par le bas* ».⁷⁹ Seul le législateur peut faire ce choix, de sorte qu'il est question dans ces cas d'une lacune extrinsèque.⁸⁰

En revanche, lorsque le législateur est obligé de continuer à prévoir le droit en question pour la « catégorie *support* », l'inégalité ne peut être éliminée que « *par le haut* ». Il s'agit dans ce cas d'une lacune intrinsèque et il est acceptable que le juge dans l'affaire a quo puisse donner immédiatement au demandeur ce à quoi il a droit suivant la Cour constitutionnelle, sans attendre l'intervention législative.⁸¹ Il y aurait d'ailleurs, si cela n'était pas possible, une distinction injustifiée entre la partie au procès intéressée dont l'affaire fait l'objet d'un arrêt qui constate une lacune et celle dont l'affaire fait l'objet de la constatation d'une violation pure et simple : en effet, il ne serait pas admissible que la première catégorie ne puisse tirer aucun effet utile de l'arrêt de la Cour constitutionnelle qu'elle a elle-même provoquée, tandis que la deuxième catégorie le pourrait bien.⁸²

24. Le devoir du législateur d'intervenir lorsque la Cour constate une lacune intrinsèque est identique au devoir qui s'impose pour une violation pure et simple sur question préjudicelle. En effet, tout juge dans une autre affaire doit en principe aussi combler la lacune, mais l'arrêt préjudicier n'affecte pas l'existence et la portée de la norme, de sorte que l'administration et le justiciable l'appliqueront sans doute intégralement.

Si la Cour constate une lacune extrinsèque, le juge du fond ne peut rien faire de plus pour le justiciable. Dans ce cas, le législateur est donc obligé *a fortiori* d'intervenir, étant donné que non seulement l'administration et le justiciable mais aussi le juge sont obligés, malgré la constatation de l'inconstitutionnalité, de continuer à appliquer la législation existante. Sous peine de déni de justice, le juge est, en effet, obligé de statuer : il ne peut réserver sa décision dans l'affaire au fond pour un temps inutilement long, en l'attente d'une intervention législative. Il doit rejeter la demande, bien que la Cour constitutionnelle ait constaté que sa demande est fondée.⁸³ Lorsque la Cour constate dès lors une lacune extrinsèque, le législateur doit y remédier aussi rapidement que possible.

25. Il arrive parfois que la Cour conclut dans le dispositif à une non-violation mais fait néanmoins remarquer, dans ses considérants, une lacune : il s'agit alors d'affaires dans lesquelles la Cour juge que la violation n'est pas située dans la norme qui lui est soumise, mais dans une autre norme.⁸⁴ Etant donné que ces considérants sont également obligatoires (voy. n° 12), le législateur doit aussi être attentif à ces arrêts et il doit éliminer cette lacune. Tout comme dans le cas de rejets sous réserve d'interprétation (voy. n° 15), le Comité doit donc, ici aussi, évaluer les arrêts dans lesquels aucune violation n'est constatée.

⁷⁹ B. RENAUD, *o.c.*, 425.

⁸⁰ Voy. par exemple C.C., n° 57/2006, 19 avril 2006, dans lequel la Cour précise qu'il appartient au législateur « de donner une portée concrète aux principes généraux tels l'accès à un juge et l'égalité des armes et de déterminer dans quelle mesure la répétabilité des honoraires et frais d'avocat doit y contribuer ». Voy. M. MELCHIOR et C. COURTOY, *o.c.*, 590-591.

⁸¹ W. VERRIJDT, *o.c.*, 362.

⁸² Dans son arrêt n° 111/2008, la Cour constitutionnelle a pu juger, en effet, que l'absence d'un pourvoi en cassation immédiat contre un arrêt préparatoire de la chambre des mises en accusation dans les hypothèses visées aux articles 189ter et 235ter du Code d'instruction criminelle, alors que l'article 416 du Code d'instruction criminelle prévoit un tel recours dans l'hypothèse visée à l'article 235bis du Code d'instruction criminelle, constituait une lacune intrinsèque. En effet, dans un arrêt antérieur, la Cour avait jugé que l'absence d'un tel contrôle du dossier confidentiel était inadmissible (C.C., n° 105/2007, 19 juillet 2007).

⁸³ W. VERRIJDT, *o.c.*, 363.

⁸⁴ Voy. par exemple C.C., n° 198/2009, 17 décembre 2009; C.C., n° 72/2010, 23 juin 2010.

iii. Interprétation conforme à la Constitution dans le cadre de questions préjudiciales

26. Lorsque la Cour constate dans un recours en annulation que la disposition attaquée est susceptible d’au moins une interprétation conforme à la Constitution, elle doit rejeter ce recours (voy. n° 15). De même, lorsque la Cour constate, en réponse à une question préjudiciale, que la norme peut être interprétée d’une manière conforme à la Constitution, elle est conforme à la Constitution. Au contentieux préjudiciel, la Cour est toutefois, du moins en principe, liée par l’interprétation que le juge *a quo* donne à la norme contrôlée.⁸⁵ Si la Cour constate une violation dans cette interprétation, elle peut encore examiner si la norme contrôlée est susceptible d’une autre interprétation, conforme à la Constitution. Si c’est le cas, le dispositif mentionne les deux interprétations (d’où le nom « *arrêt comportant un dispositif alternatif* ») et la Cour indique l’interprétation qui viole effectivement la Constitution et celle qui ne la viole pas. Le juge du fond est tenu d’appliquer cette dernière interprétation.⁸⁶

27. Tout juge doit en principe suivre l’interprétation conforme à la Constitution donnée par la Cour et appliquer la norme uniquement dans l’interprétation considérée, par la Cour, comme conforme à la Constitution. Le justiciable et l’administration sont sans doute mieux lotis qu’en cas d’une constatation normale d’une violation dans un arrêt préjudiciel : la norme est, pour eux aussi, susceptible de deux interprétations, de sorte qu’il peut leur en être fait grief s’ils optent néanmoins pour l’autre interprétation. Il peut donc être constaté, en principe, que le législateur n’est pas obligé de légiférer à la suite d’un tel arrêt.⁸⁷ Cela ne lui est pas non plus interdit, notamment lorsque l’interprétation conforme à la Constitution n’est pas dans la ligne de ce qu’il avait en vue; il peut dans ce cas, dans les limites de l’arrêt, épuiser sa complète marge de manœuvre.

De tels arrêts à dispositif alternatif imposent au Comité, il est vrai, un devoir d’examen spécifique. En effet, il doit vérifier au moyen d’un examen de la jurisprudence si l’interprétation considérée par la Cour comme constitutionnelle est effectivement appliquée par l’administration et le juge.⁸⁸ Il lui faut aussi vérifier si l’interprétation préconisée par la Cour ne soulève pas des problèmes pratiques.

iv. Le maintien des effets juridiques après un arrêt rendu sur question préjudiciale

28. Dans son arrêt n° 125/2011 du 7 juillet 2011 en réponse à une question préjudiciale, la Cour a, pour la première fois, jugé que les effets de la norme considérée comme inconstitutionnelle devaient provisoirement être maintenus.⁸⁹ Il ne peut s’agir dans cette hypothèse que d’un maintien provisoire, étant donné qu’un arrêt préjudiciel n’affecte pas la validité d’actes juridiques administratifs et de décisions judiciaires définitives fondés sur la

⁸⁵ Voy. à ce sujet P. VANDERNOOT, « La Cour d’arbitrage et l’interprétation des normes soumises à son contrôle » in *Présence du droit public et des droits de l’homme, Mélanges offerts à Jacques Vélu*, Bruxelles, Bruylants, 1992, 357-384; J. SMETS, « De verhouding van het Arbitragehof tot de verwijzende rechter in het prejudiciële contentieux », *T.B.P.* 2005, 227-245.

⁸⁶ G. ROSOUX et F. TULKENS, *o.c.*, 128; W. VERRIJDT, *o.c.*, 365.

⁸⁷ C. BEHRENDT, « Quelques réflexions ... », *l.c.*, 138.

⁸⁸ W. VERRIJDT, *o.c.*, 367.

⁸⁹ C.C., n° 125/2011, 7 juillet 2011. La Cour a suivi en cela l’appel d’une partie de la doctrine : A. ALEN, « De overheidsaansprakelijkheid ... », *l.c.*, 861-866; P. VAN OMMESLAGHE et J. VERBIST, *o.c.*, 19-21 et 23; W. VERRIJDT, *o.c.*, 364). Voy. aussi une proposition antérieure de loi spéciale en ce sens du sénateur VANDENBERGHE, *Doc.parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-897/4, pp. 11-12.

norme en cause. Aussi, la Cour imposera-t-elle dès lors, dans de tels arrêts, un délai dans lequel le législateur doit intervenir.⁹⁰

Pareils arrêts imposent assurément la même obligation au législateur que les arrêts d'annulation dans lesquels la Cour procède à un maintien provisoire (voy. n° 17). Il doit éliminer l'institutionnalité dans le délai demandé, mais il lui est loisible de le faire « *par le haut* » ou « *par le bas* ».

⁹⁰ Dans son arrêt n° 125/2011, la Cour a accordé un délai de deux ans, ou plus exactement un délai de vingt ans qui a pris cours le jour où la Cour d'arbitrage a prononcé son arrêt n° 56/93.



Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie¹

Marc BOSSUYT,
Roger HENNEUSE,
Voorzitters van het Grondwettelijk Hof
27 februari 2012

1. Het Grondwettelijk Hof staat positief tegenover de toenemende aandacht voor wetsevaluatie in het algemeen en de oprichting van het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie (hierna : het Comité) in het bijzonder. De groeiende complexiteit van de maatschappelijke verhoudingen heeft immers een grote impact op de complexiteit en de kwantiteit van de wetgeving en maakt de kwaliteitsbewaking ervan noodzakelijk.²

Onze tussenkomst heeft niet als bedoeling in te gaan op alle bepalingen van de wet van 25 april 2007, noch om een standpunt in te nemen in de discussies die over de door die wet gemaakte keuzes in de rechtsleer worden gevoerd.³ De tussenkomst beperkt zich tot enkele beschouwingen bij de toepassing van de artikelen 9 en 10 van die wet, die als volgt luiden :

« Art. 9. Eenmaal per maand neemt het Comité de arresten van het Grondwettelijk Hof in overweging die een invloed hebben op de doeltreffende werking van het rechtsbestel.

Van die inoverwegingneming wordt een verslag opgesteld waarbij, in voorkomend geval, bij consensus een voorstel van wetgevend initiatief kan worden gevoegd.

Art. 10. In voorkomend geval stelt de rapporteur de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat en de terzake bevoegde minister in kennis van de door het Grondwettelijk Hof in het geding gebrachte wetgeving die geheel of gedeeltelijk moet worden gewijzigd ».

§ 1. Voorafgaande opmerkingen

2. Het is duidelijk dat de wet van 25 april 2007 heeft gekozen voor een *ex post* evaluatie van wetgeving. De rechtsleer plaatst hier kritische kanttekeningen bij,⁴ maar vanuit het standpunt van het Grondwettelijk Hof is precies deze *ex post* evaluatie van belang : indien de wetgever zou ingaan op deze doctrinaire kritieken en ook de *ex ante* evaluatie zou toevertrouwen aan het Comité (waarbij overigens de vraag zou rijzen naar de verhouding met de afdeling

¹ Deze noot werd opgesteld m.m.v. Willem VERRIJD, referendaris bij het Grondwettelijk Hof.

² F. JUDO (ed.), *Behoorlijke regelgeving, ons aller zorg*, Brussel, Larcier, 2005; P. POPELIER en V. VERLINDEN, « The Context and the Rise of Ex Ante Evaluation » in J. VERSCHUUREN (ed.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2009, 13-38; P. POPELIER, « Tien stellingen over wetsevaluatie », *T.v.W.* 2004, 200-202; R.J.S. SCHWITTERS, *Recht en samenleving in verandering*, Deventer, Kluwer, 2008.

³ Zie N. BERNARD, « La loi du 25 avril 2007 instaurant un comité parlementaire de suivi législatif : un premier pas, mais dans la bonne direction ? », *Adm. Publ.* 2008, 21-40; K. VAN AEKEN, « Een kroon van klatergoud ? ». De wet van 25 april 2007 over de oprichting van een Parlementair Comité belast met wetsevaluatie », *T.v.W.* 2009, 204-214.

⁴ J. VAN NIEUWENHOVE, *Wetsevaluatie in België*, Deventer, Kluwer, 2002, p. 12; K. VAN AEKEN, o.c., 210.

wetgeving van de Raad van State), zou moeten worden vermeden dat dit zou gebeuren ten koste van het *acquis* inzake *ex post* evaluatie.

3. De wet van 25 april 2007 maakt zowel een juridische als een sociaalwetenschappelijke evaluatie mogelijk, wat moet worden toegejuicht : een wetsevaluatie heeft maar zin als ze « integraal » is.⁵ Het spreekt van zelf dat het Grondwettelijk Hof vooral de werkzaamheden inzake de juridische wetsevaluatie met veel belangstelling zal opvolgen.

§ 2. Grondwettelijke rechtspraak en wetsevaluatie

4. Wetgeving kan op drie verschillende manieren aan het Comité worden voorgelegd : (i) via een verzoekschrift,⁶ (ii) via de maandelijkse inoverwegingneming van de arresten van het Grondwettelijk Hof⁷ en (iii) via de verslagen die jaarlijks worden toegezonden door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het College van procureurs-generaal.⁸

De vereiste dat om voor evaluatie in aanmerking te komen, de wet ten minste drie jaar van kracht dient te zijn, wordt enkel gesteld in de context van de behandeling van verzoekschriften. Deze vereiste wordt *a contrario* niet gesteld in de context van de inoverwegingneming van arresten van het Grondwettelijk Hof en het lijkt ook wenselijk haar niet naar die context uit te breiden.

5. Het Grondwettelijk Hof is in beginsel niet bevoegd om een wet ongrondwettig te verklaren omwille van het loutere feit dat zij niet zou voldoen aan de kwaliteitseisen die aan wetgeving worden gesteld.⁹ Aanwijzingen betreffende de moeilijke leesbaarheid of toepasbaarheid van sommige normen zullen dan ook veeleer in de verslagen van de procureurs-generaal worden aangetroffen dan in de arresten van het Grondwettelijk Hof. Niettemin kunnen sommige arresten van het Grondwettelijk Hof indicaties op dit punt bevatten (cfr. *infra*).

De informatie die de arresten van het Grondwettelijk Hof aan het Comité verschaffen, heeft dus in de eerste plaats betrekking op de kerntaak van het Grondwettelijk Hof : het beoordelen van de grondwettigheid van wetgevende normen. Uiteraard is de overeenstemming van wetgeving met de hogere rechtsnormen wel één van de essentiële elementen die het Comité dient te bewaken, zoals duidelijk blijkt uit de artikelen 3 en 7 van de wet van 25 april 2007.

Artikel 7, eerste lid, van die wet vermeldt immers dat het Comité in het bijzonder de criteria van « doeltreffendheid, evenredigheid, transparantie en samenhang » dient te hanteren.¹⁰ Artikel 3 preciseert dat het onderzoek onder meer betrekking heeft op « leemten » in de wet en op de « onaangepastheid van de wetten aan de situaties die zij regelen ». Zowel in de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel als in de toetsing aan de meeste andere grondrechten spelen de pertinentietoets (in de wet aangeduid als doeltreffendheidstoets of de aangepastheid

⁵ K. VAN AEKEN, *o.c.*, 207 en 210.

⁶ Artikelen 3 tot 8 van de wet van 25 april 2007.

⁷ Artikelen 9 en 10 van de wet van 25 april 2007.

⁸ Artikelen 11 tot 13 van de wet van 25 april 2007.

⁹ Wel hechten het Grondwettelijk Hof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in hun proportionaliteitstoets in zekere mate belang aan de vragen of er een *ex ante* evaluatie van de impact van een regel heeft plaatsgevonden en of een specifieke *ex post* evaluatie ervan is gepland (zie de rechtspraak vermeld bij P. POPELIER, *o.c.*, 204-206).

¹⁰ Zie hierover K. VAN AEKEN, *o.c.*, 212-213.

aan de geregelde situaties) en de evenredigheidstoets immers een cruciale rol. De leemten in de wetgeving zijn dan weer een bijzondere categorie van ongelijkheden (cfr. *infra*).

6. In dit opzicht dient te worden benadrukt dat een gebeurlijke vaststelling van een ongrondwettigheid door het Grondwettelijk Hof niet mag worden opgevat als een blamage voor de wetgever. Ten eerste heeft de immer groeiende complexiteit van de te regelen situaties als gevolg dat de wetgever onmogelijk elke hypothese waarop een nieuwe regel toepasselijk zal zijn, kan voorzien, laat staan incalculeren. Omgekeerd is het evenmin mogelijk om steeds het materiële en personele toepassingsgebied van een wetsbepaling, die vaak wordt uitgevaardigd om aan bijzondere problemen tegemoet te komen, meteen in overeenstemming te brengen met elke denkbare situatie waarop zij van toepassing zou moeten zijn. Ten tweede is het aantal rechtstreekse en onrechtstreekse toetsingsnormen zeer aanzienlijk, aangezien niet enkel rekening dient te worden gehouden met de bepalingen van de Grondwet, maar ook met rechtsnormen afkomstig uit de internationale en Europese rechtsordes en met algemene rechtsbeginselen. Ten derde hebben veel van deze grondwettelijke en andere toetsingsnormen als kenmerk dat zij, in de woorden van professor André Mast¹¹ « eerder richtlijnen dan voorschriften, meer aanwijzingen dan bevelen » bevatten en bijgevolg, in de woorden van professor André Alen¹² « in hun algemeenheid minder vatbaar zijn voor onmiddellijke realisering en concretisering ». Inschatten hoe het Grondwettelijk Hof en de andere nationale en internationale rechtscolleges die toetsingsnormen op de betrokken norm zullen toepassen, is, gelet op de drie vermelde omstandigheden, dan ook geen exacte wetenschap.

7. Het Hof van Cassatie heeft zich impliciet maar zeker bij die vaststelling aangesloten : in een arrest van 10 september 2010 heeft het terecht geoordeeld dat uit het loutere feit dat het Grondwettelijk Hof de schending, door een wetsbepaling, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet heeft vastgesteld, niet mag worden afgeleid dat de wetgever een fout in de zin van artikel 1382 B.W. heeft begaan door die bepaling aan te nemen.¹³ In navolging van de meerderheid van de recente rechtsleer¹⁴ past het Hof van Cassatie met andere woorden het tweeledige foutbegrip uit het gemeenrecht toe op de overheidsaansprakelijkheid wegens fout of nalaten van de wetgever : enkel indien een hogere rechtsnorm een resultatsverbintenis voor de wetgever inhoudt,¹⁵ vloeit uit de schending van die norm *ipso facto* voort dat de wetgever een burgerrechtelijke fout heeft begaan. De meeste grondwets- en mensenrechtenbepalingen houden, omwille van hun algemeenheid, evenwel slechts een middelenverbintenis in, zodat de schending ervan enkel een burgerrechtelijke fout uitmaakt indien de gewone rechter, na het arrest van het Grondwettelijk Hof, oordeelt dat geen enkele

¹¹ A. MAST, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 103-104.

¹² A. ALEN, « De overheidsaansprakelijkheid voor fouten van de wetgever wegens schending van de Grondwet » in *Liège, Strasbourg, Bruxelles: parcours des droits de l'homme. Liber amicorum Michel Melchior*, Luik, Anthemis, 2010, 859.

¹³ Cass. 10 september 2010, R.W. 2011-2012, 1726, noot P. POPELIER.

¹⁴ A. ALEN, *o.c.*, 860; K. MUYLLE, « Wat kan een rechtspracticus aanvangen met een arrest van het Grondwettelijk Hof ? Gevolgen van arresten van het Grondwettelijk Hof in het annulatiecontentieux », in *Rechtsbescherming. Actualia Publiekrecht 1*, Brugge, die Keure, 2008, 192-193; A. WIRTGEN, « Recente ontwikkelingen inzake overheidsaansprakelijkheid » in *Rechtsbescherming. Actualia Publiekrecht 1*, *l.c.*, 145-146 en 149-150; W. VERRIJDT, « De plicht tot uitvoering van arresten van het Grondwettelijk Hof door de wetgever » in A. ALEN en S. SOTTIAUX (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten 2*, Brugge, die Keure, 2010, 332-333.

¹⁵ In de rechtsleer worden als voorbeelden de artikelen 14bis (de afschaffing van de doodstraf), 17 (de afschaffing van de algemene verbeurdverklaring der goederen), 18 (de afschaffing van de burgerlijke dood) en 25 (de afschaffing van de censuur) van de Grondwet vermeld (zie A. ALEN, *o.c.*, 859; K. MUYLLE, *o.c.*, 194; W. VERRIJDT, *o.c.*, 325; A. WIRTGEN, *o.c.*, 150).

normaal zorgvuldige wetgever in dezelfde omstandigheden die fout zou hebben gemaakt.¹⁶ Deze rechtspraak ook gaat ervan uit dat de vaststelling van een ongrondwettigheid niet als een blamage voor de wetgever dient te worden beschouwd.

In de context van de *ex post* wetsevaluatie moet hieraan wel worden toegevoegd dat de plicht tot uitvoering van arresten van het Grondwettelijk Hof een resultaatsverbintenis uitmaakt. Die plicht vloeit immers voort uit het recht op toegang tot de rechter en het recht op een einduitspraak binnen een redelijke termijn, gewaarborgd door artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna : EVRM), waarbij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens preciseert dat ook de uitvoering van een definitieve rechterlijke beslissing integraal deel uitmaakt van het desbetreffende geschil.¹⁷

8. Op de wetgever rust met andere woorden de rechtsplicht om binnen een redelijke termijn na elk arrest waarin een ongrondwettigheid wordt vastgesteld, een einde te stellen aan die ongrondwettigheid, opdat zij niet langer schade zou kunnen berokkenen aan de rechtsonderhorigen.¹⁸ Dit is ons inziens de taak die de artikelen 9 en 10 van de wet van 25 april 2007 aan het Comité opdragen : het Comité dient de door het Grondwettelijk Hof vastgestelde ongrondwettigheden maandelijks op te lijsten en vervolgens verslag uit te brengen over hoe eraan kan worden verholpen.

In dat opzicht is het enigszins vreemd dat de opdracht van het Comité door de letterlijke tekst van artikel 9 van de wet van 25 april 2007 lijkt te worden beperkt tot een bepaalde categorie van arresten van het Grondwettelijk Hof, namelijk diegene die « *een invloed hebben op de doeltreffende werking van het rechtsbestel* ». De uitvoeringsplicht heeft immers zonder onderscheid betrekking op alle arresten waarin het Grondwettelijk Hof een ongrondwettigheid vaststelt.¹⁹ Trouwens, er mag toch worden aangenomen dat elke ongrondwettigheid de doeltreffende werking van het rechtsbestel raakt ?

Het loutere « *in overweging nemen* » van de arresten van het Hof is in het licht van de uitvoeringsplicht onvoldoende : aan het einde van de rit dient de door het Hof vastgestelde ongrondwettigheid ook te zijn weggewerkt. Eerder onderzoek toonde aan dat dit thans niet het geval is : in slechts één derde van de gevallen waarin het Grondwettelijk Hof een schending vaststelt, wordt de gewraakte norm blijkbaar aangepast.²⁰

¹⁶ In die zin valt ook het arrest *Ferrara Jung* (Cass. 28 september 2006, *R.W.* 2006-2007, 1123, noot A. VAN OEVELEN en J.T. 2006, 594, concl. J.-F. LECLERCQ) op te vatten. In dat arrest diende het Hof van Cassatie immers rekening te houden met Straatsburgse rechtspraak die de plicht voor de verdragshoudende partijen om hun rechtssysteem zo te organiseren dat over elk rechtsgeging binnen een redelijke termijn uitspraak kan worden gedaan, als een resultaatsverbintenis ophoudt (Zie bvb. EHRM 5 februari 2002, *Conka t. België*, § 84; EHRM 23 oktober 2003, *Nelissenne t. België*, § 20; EHRM 10 juni 2008, *Depauw t. België*).

¹⁷ EHRM 17 maart 1997, *Hornsby t. Griekenland*, § 40; EHRM 28 juli 1999, *Immobiliare Saffi t. Italië*; EHRM 25 maart 1999, *Iatridis t. Griekenland*; EHRM 3 augustus 2000, *G.L. t. Italië*, § 40; EHRM 30 november 2000, *Edoardo Palumbo t. Italië*, § 45; EHRM 11 januari 2001, *Lunari t. Italië*; EHRM 20 januari 2004, *Kangasluoma t. Finland*; EHRM 29 juni 2004, *Piven t. Oekraïne*; EHRM 27 september 2005, *Amat-G t. Georgië*; EHRM (GK) 15 januari 2009, *Burkov (nr. 2) t. Rusland*. Zie over die rechtspraak en de daaruit voortvloeiende plicht tot uitvoering van arresten van het Grondwettelijk Hof, W. VERRIJDT, *o.c.*, 339-341.

¹⁸ G. ROSOUX en F. TULKENS, « Considérations théoriques et pratiques sur la portée des arrêts de la Cour d'arbitrage » in *La Cour d'arbitrage : un juge comme les autres ?*, Luik, Ed. J.B.L., 2004, 144; W. VERRIJDT, *o.c.*, 341.

¹⁹ W. VERRIJDT, *o.c.*, 342.

²⁰ A. GORIS, K. MUYLLE en M. VAN DER HULST, « Twintig jaar Arbitragehof v. wetgever : van vertrouwen naar dialoog », *T.B.P.* 2005, 262.

9. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 april 2007 stelde een volksvertegenwoordiger de vraag of alle arresten waarin het Hof een schending vaststelt, prioritair zullen worden behandeld.²¹ Terecht onderschreef toenmalig voorzitter A. ARTS dit standpunt.²² Het Comité dient alle arresten te bespreken waarin het Grondwettelijk Hof een schending heeft vastgesteld. Zoals *infra* zal blijken, zijn er evenwel ook arresten waarin het Hof weliswaar formeel geen schending heeft vastgesteld, doch niettemin een ongrondwettige lacune heeft vastgesteld.

10. De verplichting die op de wetgever rust om de ongrondwettigheid weg te werken, beïnvloedt in beginsel evenwel niet de beleidsmarge waarover hij beschikt.²³ Dit kan het best worden geïllustreerd aan de hand van het contentieux dat meer dan 80 pct. van de werklast van het Grondwettelijk Hof inneemt, met name de toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet leggen de wetgever niet op om een welbepaald resultaat te bereiken. Zij houden enkel in dat het bereikte resultaat van de uitoefening van de beleidsvrijheid geen onverantwoorde ongelijkheid mag bevatten.²⁴ Het gelijkheidsbeginsel heeft betrekking op het toepassingsgebied van een norm, veeleer dan op de inhoud ervan.²⁵ Indien het Grondwettelijk Hof een schending van het gelijkheidsbeginsel vaststelt, kan de wetgever hieraan verhelpen door ofwel het recht in kwestie uit te breiden naar de categorie van personen ten aanzien waarvan het Hof de schending heeft vastgesteld, ofwel door dat recht voor iedereen af te schaffen.²⁶ Enkel wanneer de wetgever op grond van één of andere inhoudelijke norm ertoe verplicht is om dat recht aan de categorie waarmee wordt vergeleken, toe te kennen, is hij genoodzaakt om de gelijkheid « *par le haut* » te herstellen.²⁷

Zelfs wanneer op de wetgever een resultaatsverbintenis rust, zal hij vaak over de vrije keuze van middelen beschikken om eraan te voldoen. Slechts zelden, en dan met name bij de omzetting van Europese richtlijnen die een volledige harmonisatie beogen, is de bevoegdheid van de wetgever volledig gebonden.²⁸

§ 3. Typologie van arresten van het Grondwettelijk Hof

11. In de rechtsleer betreffende het Parlementair Comité belast met de Wetsevaluatie is het in overweging nemen van arresten van het Grondwettelijk Hof het meest onderbelichte facet. Daarom is het noodzakelijk een overzicht te geven van de draagwijdte van de verplichtingen waartoe de verschillende types van arresten van het Hof nopen. De plicht voor de wetgever om op te treden, bestaat immers voor alle arresten waarin het Hof een ongrondwettigheid vaststelt, maar de draagwijdte van die plicht wordt bepaald door de aard van het dispositief.

²¹ *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 2003, DOC 51 - 0029/009, p. 28.

²² *Parl. St.*, Senaat, nr. 3 - 468/4, p. 29.

²³ W. VERRIJDT, *o.c.*, 313, 320, 327, 335, 341, 349, 352 en 358.

²⁴ A. WIRTGEN, *o.c.*, 150; K. MUYLLE, *o.c.*, 194.

²⁵ B. RENAUD, “Les illusions de l’égalité ou du « nivellation par le bas » à la « lacune »” in *Liber amicorum Paul Martens : L’humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité ?*, Brussel, Larcier, 2007, 423.

²⁶ K. MUYLLE, *o.c.*, 194; B. RENAUD, *o.c.*, 424-425; W. VERRIJDT, *o.c.*, 335.

²⁷ P. POPELIER, “Rechtsbescherming tegen discriminerende wetgeving, de rol van het Arbitragehof en de mogelijkheden tot rechtsherstel door rechter en wetgever”, *RW* 2006-07, 257; B. RENAUD, *o.c.*, 431.

²⁸ W. VERRIJDT, *o.c.*, 313.

a. Vernietigingsarresten

12. Indien het Grondwettelijk Hof een wetsbepaling vernietigt, is de wetgever doorgaans niet verplicht om wetgevend op te treden, behoudens wanneer een grondwetsbepaling of een bepaling van internationaal of Europees recht hem oplegt een bepaald resultaat te bereiken. Wel is het vaste rechtspraak van het Hof dat een vernietigingsarrest de wetgever gebiedt « *de gegevens waarover het [Hof] uitspraak heeft gedaan te heronderzoeken* ».²⁹ Een vernietiging is dus geen louter negatieve wetgevende handeling, maar houdt een injunctie aan de wetgever in.³⁰ De schending van het gezag van gewijsde van een vernietigingsarrest is overigens op zich een grond voor vernietiging.³¹ Binnen de categorie van de vernietigingsarresten dienen een aantal hypotheses te worden onderscheiden.

i. « Gewone » vernietiging

13. Een vernietiging door het Grondwettelijk Hof geldt *ex tunc*, hetgeen inhoudt dat de vernietigde bepaling wordt geacht nooit te hebben bestaan.³² Zij geldt tevens *erga omnes*: het absolute gezag van gewijsde van een vernietigingsarrest verleent het de status van negatieve wetgevende handeling.³³ De overheidsakten en rechterlijke beslissingen die op de vernietigde norm waren gebaseerd, verliezen hun grondslag³⁴ en de normen die door de vernietigde norm waren opgeheven, treden terug in werking.³⁵

14. Een vernietiging legt de wetgever geen verbod op om in dezelfde materie opnieuw op te treden, tenzij wanneer de geschonden norm een bevoegdheidverdelende regel is. In dat laatste geval dient de wetgever overigens wel te onderzoeken of er nog andere normen zijn die met hetzelfde bevoegdheidsprobleem zijn behept en deze op te heffen.

Omgekeerd houdt een vernietiging evenmin een verplichting in om opnieuw op te treden,³⁶ tenzij wanneer de wetgever daartoe wordt verplicht door andere hoge rechtsnormen. In elk geval behoudt hij zijn beleidsvrijheid met betrekking tot de inhoud van een eventuele nieuwe regeling, zij het dat hij bij een gebeurlijk nieuw optreden de motieven van het vernietigingsarrest in acht moet nemen.

²⁹ GwH nr. 75/98, 24 juni 1998, B.2.2; GwH nr. 67/2006, 19 april 2006.

³⁰ F. DEBAEDTS, « Beschouwingen over het gezag van gewijsde van arresten van het Arbitragehof », in *Publiek recht, ruim bekijken*, Antwerpen, Maklu, 1994, 167-169; S. LUST en P. POPELIER, « Rechtshandhaving door het Arbitragehof en de Raad van State door de uitoefening van de vernietigingsbevoegdheid : de positieve en negatieve bijdrage aan de rechtsvorming », *R.W.* 2001-2002, 1211. Zie hierover meer uitvoerig de doctoraatsthesis van C. BEHRENDT, *Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif*, Brussel, Bruylant, 2006.

³¹ GwH nr. 38/2001, 13 maart 2001.

³² Zie artikel 9, eerste lid, van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof; GwH nr. 12, 25 maart 1986; Cass. 27 oktober 1986, Arr.Cass. 1986-87, 125; G. ROSOUX en F. TULKENS, *o.c.*, 105-114.

³³ *Hand.*, Senaat, 28 april 1983, p. 1839; dit absolute gezag van gewijsde geldt voor het beschikkend gedeelte en voor de motieven die er onverbrekelijk mee zijn verbonden (R.v.St. 1 december 2004, nr. 137.894, *Lizen*).

³⁴ Zie de artikelen 10 tot en met 18 van de bijzondere wet van 6 januari 1989. Die overheidsakten en rechterlijke uitspraken verdwijnen niet automatisch uit de rechtsorde, maar kunnen op verzoek van de betrokkenen worden vernietigd, ingetrokken of herroepen.

³⁵ G. ROSOUX en F. TULKENS, *o.c.*, 105; W. VERRIJDT, *o.c.*, 343-344.

³⁶ A. GORIS, K. MUYLLE en M. VAN DER HULST, *o.c.*, 261.

ii. De gedeeltelijke vernietiging

15. Vaak zal het Hof geen gehele wetsbepaling vernietigen, maar slechts enkele woorden of zinnen ervan, omdat enkel die onderdelen ervan de norm ongrondwettig maken. Soms wordt zelfs aan de tekst zelve van de bepaling niet geraakt, maar wordt die bepaling slechts vernietigd « *in toverre* » zij op een bepaalde situatie van toepassing is.³⁷

Nochtans kan de vernietiging van het over- of onderinclusieve gedeelte van de getoetste norm ingrijpender zijn dan wanneer de volledige norm zou worden vernietigd, aangezien een gemoduleerde vernietiging vaak van aard is de draagwijdte van de getoetste norm in te perken of te verruimen. De nieuwe draagwijdte van de norm kan aldus ingaan tegen de door de wetgever genomen beleidsoptie, terwijl er nog beleidsruimte bestond voor andere grondwettige alternatieven.³⁸ Het *erga omnes*-effect van een dergelijke vernietiging maakt dat de administratie en de rechter ertoe zijn gehouden de norm in kwestie toe te passen volgens haar verruimde draagwijdte.³⁹

Hoewel de nieuwe draagwijdte van de norm zich ook opdringt aan de wetgever, behoudt deze de beleidsruimte om die norm te wijzigen.⁴⁰ Die wijziging kan bestaan in een algehele opheffing van de bepaling in kwestie of in een alternatieve formulering die aan de door het Hof gemaakte bezwaren tegemoetkomt.

iii. De verwerping onder voorbehoud van interpretatie

16. Hoewel het federale parlement volgens een gewezen voorzitter van de Kamer enkel acht zou slaan op de arresten waarin het Hof een ongrondwettigheid vaststelt,⁴¹ dient het ook de arresten waarin het Hof een beroep tot vernietiging verwerpt onder voorbehoud van interpretatie,⁴² te onderzoeken. Het gaat om arresten waarin het Hof vaststelt dat de wetsbepaling in kwestie voor meerdere interpretaties vatbaar is, maar dat sommige (of zelfs alle, behoudens één) van die interpretaties de Grondwet schenden. In dat geval is de grondwetsconforme interpretatie van het Hof een noodzakelijke voorwaarde en het enige doorslaggevende argument voor de verwerping van het beroep.⁴³ Die interpretatie maakt dan ook een beslecht rechtspunt uit in de zin van artikel 9, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, zodat de rechtscolleges ertoe zijn verplicht die norm toe te passen in de interpretatie die door het Grondwettelijk Hof in overeenstemming met de Grondwet is bevonden.⁴⁴

³⁷ GwH nr. 40/91, 19 december 1991 (*ratione materiae*); GwH nr. 102/99, 30 september 1999 (*ratione temporis*).

³⁸ M. VERDUSSEN, *Les douze juges*, Brussel, Labor, 2004, 74.

³⁹ G. ROSOUX en F. TULKENS, *o.c.*, 114; W. VERRIJDT, *o.c.*, 347.

⁴⁰ B. RENAUD, *o.c.*, 435; W. VERRIJDT, *o.c.*, 349.

⁴¹ H. DE CROO, « De invloed van de arresten van het Arbitragehof op het parlementaire werk », *R.W.* 2001-2002, 269; zie ook A. GORIS, K. MUYLLE en M. VAN DER HULST, *o.c.*, 258.

⁴² Zie G. ROSOUX, « Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage : une alternative à l'annulation », *RBDC* 2001, 385-406.

⁴³ R. LEYSEN en J. SMETS, *Toetsing van de wet aan de Grondwet in België*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1991, 85; S. LUST en P. POPELIER, *o.c.*, 1214; W. VERRIJDT, *o.c.*, 351.

⁴⁴ GwH nr. 52/2006, 19 april 2006; G. ROSOUX, *o.c.*, 400; M.-F. RIGAUX en B. RENAUD, *La Cour constitutionnelle*, Brussel, Bruylant, 2008, 230; W. VERRIJDT, *o.c.*, 351.

Nochtans gebeurt het wel eens dat rechters normen, die niet zijn vernietigd, toepassen in de interpretatie die zij eraan geven, ook al is die interpretatie ongrondwettig.⁴⁵ In dat geval is de wetgever verplicht op te treden ten einde de wetsbepaling in kwestie te herformuleren opdat ze niet langer voor een ongrondwettige interpretatie vatbaar zou zijn; ook in dit geval behoudt hij evenwel zijn beleidsruimte om voor een andere oplossing te kiezen, voor zover die in overeenstemming is met de Grondwet.⁴⁶

iv. Handhaving van de rechtsgevolgen van de vernietigde norm

17. Artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof geeft het Hof de mogelijkheid om, ter wille van de rechtszekerheid,⁴⁷ de gevolgen van de vernietigde norm aan te duiden die als gehandhaafd moeten worden beschouwd of die voorlopig worden gehandhaafd voor de termijn die het vaststelt.⁴⁸ Sommige rechtsgeleerden stellen dat het Hof deze techniek in ongeveer elk vernietigingsarrest zou moeten toepassen, teneinde de aandacht van de wetgever op het arrest te vestigen en te vermijden dat de rechter zich wetgevende bevoegdheid zou aanmatigen.⁴⁹ Anderen stellen dat het Hof juist uiterst voorzichtig met die techniek dient om te springen, aangezien artikel 6.1 EVRM onder meer vereist dat elke rechtzoekende nuttige gevolgen uit zijn vordering moet kunnen halen, indien ze gegrond is.⁵⁰

Een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de « definitieve handhaving » en de « voorlopige handhaving ». De *definitieve handhaving* houdt in dat het Hof de gevolgen van de vernietigde norm handhaaft die zich hebben voorgedaan vóór de publicatie van het arrest in het *Belgisch Staatsblad*. Zij heeft als gevolg dat administratieve overheidsakten en rechterlijke beslissingen die op de vernietigde norm zijn gebaseerd, niet meer kunnen worden bestreden, ook al verliezen zij hun juridische grondslag.⁵¹ Het arrest zelf wordt de nieuwe grondslag van de betrokken rechtshandelingen.⁵²

De *voorlopige handhaving* houdt in dat het Hof de wetgever een bepaalde termijn toekent waarbinnen hij aan de vastgestelde ongrondwettigheid dient te verhelpen.⁵³ Die techniek heeft als gevolg dat de vernietigde norm na haar vernietiging niettemin nog rechtsgevolgen sorteert en dus nog kan dienen als grondslag voor rechtshandelingen.⁵⁴ Bovendien sluit een voorlopige handhaving een definitieve handhaving in.

⁴⁵ Zie bvb. het onderzoek van J. VRIELINK, *Van haat gesproken? Een rechtsantropologisch onderzoek naar de bestrijding van rasgerelateerde uitingsdelicten in België*, Antwerpen, Maklu, 2010, 346-377.

⁴⁶ W. VERRIJDT, *o.c.*, 352.

⁴⁷ *Parl. St.*, Senaat, 1981-1982, nr. 246/1, 6-7; S. LUST en P. POPELIER, *o.c.*, 1213; M.-F. RIGAUX en B. RENAULD, *o.c.*, 235. Zie voor een voorbeeld GwH nr. 140/2008, 30 oktober 2008.

⁴⁸ K. MUYLLE, « Les conséquences du maintien des effets de la norme annulée par la Cour d'arbitrage » in H. DUMONT e.a., *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Brussel, la Chartre, 2007, 525-558; G. ROSOUX, « Le maintien des ‘effets’ des dispositions annulées par la Cour d’arbitrage : théorie et pratique », in *Liber amicorum P. Martens*, *o.c.*, 439-456.

⁴⁹ P. POPELIER, « Rechtsbescherming ... », *l.c.*, 259.

⁵⁰ F. OST en S. VAN DROOGHENBROECK, « Le droit transitoire jurisprudentiel dans la pratique des jurisdictions belges », *Rev. Dr. ULB* 2002, 47-55; K. MUYLLE, « Wat kan ... », *l.c.*, 183-184.

⁵¹ B. LOMBAERT, « Le maintien des effets des normes censurées par la Cour d’arbitrage – Recours en annulation et questions préjudiciales », *APT* 1998, 179; K. MUYLLE, « Wat kan ... », *l.c.*, 173.

⁵² S. LUST en P. POPELIER, *o.c.*, 1213; W. VERRIJDT, *o.c.*, 353.

⁵³ K. MUYLLE, « Wat kan ... », *l.c.*, 172-182.

⁵⁴ G. ROSOUX, « Le maintien ... », *l.c.*, 450-452. Zie bvb. GwH nr. 113/2006, 28 juni 2006; GwH nr. 202/2004, 21 december 2004.

18. Beide soorten van handhavingsarresten leggen onderscheiden verplichtingen op aan de wetgever. Een definitieve handhaving verschilt niet van een gewone vernietiging en houdt dus enkel een plicht om niet meer op dezelfde wijze te legifereren⁵⁵ en een algemene onderzoeksplach (zie nr. 11) in.

Een voorlopige handhaving legt de wetgever daarentegen wel de verplichting op om binnen een precies bepaalde termijn wetgevend op te treden.⁵⁶ Het gaat om een resultaatsverbintenis waarvan in de regel de gewone rechter de niet-naleving kan sanctioneren met schadevergoeding.⁵⁷ Die plicht geldt des te meer nu de rechtsleer verdeeld is over de vraag of, indien de wetgever niet binnen de gestelde termijn optreedt, de tijdens die termijn op de norm gebaseerde rechtshandelingen hun grondslag al dan niet verliezen.⁵⁸ Uiteraard beschikt ook hier de wetgever binnen de grondwettige alternatieven over zijn volledige beleidsvrijheid.

b. arresten op prejudiciële vraag

i. Eenvoudige schendingen

19. Indien het Hof op prejudiciële vraag een norm ongrondwettig verklaart, heeft dit arrest een « versterkt *inter partes*-gezag ». Niet alleen de rechters die nog in het bodemgesil uitspraak doen,⁵⁹ maar ook de rechters in andere zaken zijn ertoe gehouden de toepassing van die norm te weigeren.⁶⁰

In beginsel strekt het gezag van gewijsde van een dergelijk prejudicieel arrest zich niet uit tot de administratie, zodat die de ongrondwettig verklaarde norm nog steeds dient toe te passen.⁶¹ Het Hof van Cassatie heeft weliswaar geoordeeld dat een administratie moet weigeren een *manifest* ongrondwettige norm toe te passen,⁶² maar heeft vooralsnog niet kunnen verduidelijken of een bevestigend antwoord op prejudiciële vraag *ipso facto* als gevolg heeft dat die norm *manifest* ongrondwettig wordt.⁶³ De administratie wordt thans dus in een

⁵⁵ W. VERRIJDT, *o.c.*, 355.

⁵⁶ C. BEHRENDT, *o.c.*, 284-338.

⁵⁷ P. VAN OMMESLAGHE en J. VERBIST, *o.c.*, 18; W. VERRIJDT, *o.c.*, 355.

⁵⁸ Sommige auteurs stellen dat die rechtshandelingen na afloop van de handhavingstermijn kunnen worden bestreden (R. MOERENHOUT, « Artikel 8 bijzondere wet Arbitragehof » in Publiek Procesrecht, Geannoteerd Wetboek met overzicht van rechtspraak en rechtsleer, Mechelen, Kluwer, losbl., 26-27; J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Maklu, 1990, 319-324); andere auteurs zijn van oordeel dat na afloop van de termijn enkel nieuwe rechtshandelingen zijn uitgesloten, maar dat de handelingen die tijdens de termijn op die norm (en dus op de handhavingsbeslissing) zijn gebaseerd, geldig blijven (H. SIMONART, *La Cour d'Arbitrage. Une étape dans le contrôle de la constitutionnalité de la loi*, Brussel, Story-Scientia, 1988, 214-215; B. LOMBAERT, *o.c.*, 177; K. MUYLLE, « Wat kan ... », *l.c.*, 179).

⁵⁹ Artikel 28 bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

⁶⁰ Artikel 26, § 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof. Zie P. VAN OMMESLAGHE en J. VERBIST, *o.c.*, 19; G. ROSOUX en F. TULKENS, *o.c.*, 116; W. VERRIJDT, *o.c.*, 356.

⁶¹ M.-F. RIGAUX en B. RENAULD, *o.c.*, 258; C. BEHRENDT, « Quelques réflexions relatives aux effets, en droit, des arrêts de la Cour constitutionnelle » in G. DE LEVAL en F. GEORGES, *L'effet de la décision de justice : contentieux européens, constitutionnel, civil et pénal*, Luik, Anthemis, 2008, 134; G. ROSOUX en F. TULKENS, *o.c.*, 116-117.

⁶² Cass. 21 december 2007, *J.T.* 2008, noot D. RENDER.

⁶³ Allicht dient die vraag negatief te worden beantwoord, aangezien een absolute verplichting voor de administratie om gevolg te geven aan arresten van het Grondwettelijk Hof moeilijk in overeenstemming te brengen is met het slechts relatieve gezag van gewijsde van de arresten op prejudiciële vraag (W. VERRIJDT, *o.c.*, 356).

moeilijke rol geduwd om zelf te beoordelen welke ongrondwettig verklaarde normen zich niettemin aan haar opdringen en welke zij terzijde moet schuiven, zonder dat zij daartoe over eenduidige criteria beschikt. De situatie van de rechtsonderhorige, als die al weet heeft van het prejudiciële arrest, is zo mogelijk nog minder bevredigend : op hem blijft de norm onverkort van toepassing, zodat hij ertoe is gehouden handelingen te stellen die vervolgens met zekerheid door een rechter, die het prejudiciële arrest wel moet toepassen, ongedaan zullen worden gemaakt.⁶⁴

In tegenstelling tot het Franse recht, waar een ongrondwettigverklaring op *question prioritaire de constitutionnalité* als gevolg heeft dat de betrokken wetsbepaling van rechtswege is opgeheven, creëert elk arrest op prejudiciële vraag in België een geïnstitutionaliseerde rechtsonzekerheid: de ongrondwettige norm blijft in het rechtsverkeer aanwezig en genereert nog ongrondwettige rechtsgevolgen.⁶⁵ Enkel de bevoegde wetgever is bij machte om aan die rechtsonzekerheid een einde te stellen.⁶⁶ Het gaat in die constellatie om niets minder dan een dwingende verplichting om zo spoedig mogelijk wetgevend op te treden : een wetgever die niet verhindert dat de administratie verplicht is om (bepaalde) ongrondwettig verklaarde normen onverkort toe te passen, en die niet verhindert dat rechtsonderhorigen verplicht zijn ongrondwettig te handelen, komt immers kennelijk niet tegemoet aan de resultatsverbintenis die voortvloeit uit het arrest dat de ongrondwettigheid vaststelt.⁶⁷

20. Wellicht bevindt zich hier één van de belangrijkste taken van het Comité. In zijn maandelijkse opvolging van de arresten van het Grondwettelijk Hof dient dat Comité na te gaan op welke wijze de ongrondwettig verklaarde norm rechtsgevolgen heeft en dient het spoedig⁶⁸ voorstellen te formuleren om aan die toestand een einde te maken. Ook die verplichting raakt evenwel niet aan de beleidsruimte van de wetgever : hij vermag ervoor te kiezen de norm uit het rechtsverkeer te verwijderen, hem aan te vullen, in een uitzondering te voorzien, een geheel nieuw beleid uit te werken, etc.⁶⁹

ii. Lacunes in de wetgeving

21. In de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is sprake van een lacune indien een norm van toepassing is op één categorie van personen, maar niet op een andere, nochtans even relevante categorie.⁷⁰ Lacunes in de wetgeving worden doorgaans vastgesteld op prejudiciële vraag, aangezien een beroep tot vernietiging dat is gericht tegen het ontbreken van een wettelijke regeling, onontvankelijk is.⁷¹ Het Hof heeft steeds een « *kapstok* » nodig om een lacune vast te stellen : het dient de afwezigheid van een bepaald recht te vergelijken met een

⁶⁴ W. VERRIJD, *o.c.*, 356.

⁶⁵ *Parl. St.*, Senaat, 2006-2007, nr. 3 – 648/4, pp. 31-32 (uiteenzetting door rechter J. SPREUTELS); zie ook L.-P. SUETENS en R. LEYSEN, « Les questions préjudiciales : cause d'insécurité juridique ? » in *La sécurité publique*, Luik, 1993, 35-68.

⁶⁶ A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, *Syllabusuitgave*, Mechelen, Kluwer, 2008, deel II, 462; W. VERRIJD, *o.c.*, 357.

⁶⁷ F. TULKENS en G. ROSOUX, *o.c.*, 144; C. BEHRENDT, « Quelques réflexions ... », *l.c.*, 143-148; W. VERRIJD, *o.c.*, 357.

⁶⁸ Zie GwH nr. 121/2000 van 29 november 2000 en GwH nr. 75/2003 van 28 mei 2003.

⁶⁹ A. WIRTGEN, *o.c.*, 150; P. POPELIER, « Rechtsbescherming ... », *l.c.*, 257; W. VERRIJD, *o.c.*, 358.

⁷⁰ A. ALEN, « Ongondwettige lacunes in de wetgeving volgens de rechtspraak van het Arbitragehof » in *Liber Amicorum R. Blanpain*, Brugge, die Keure, 1998, 655-672; P. POPELIER, « De rechtspraak van het Arbitragehof over lacunes in de wetgeving », *T.B.P.* 2005, 284-296; M. MELCHIOR en C. COURTOY, « Het verzuim van de wetgever of de lacune in de grondwettelijke rechtspraak », *T.B.P.* 2008, 587-603.

⁷¹ GwH nr. 10/92, 13 februari 1992. Nochtans vernietigt het Hof soms normen « in zoverre » zij niet voorzien in een overeenkomstig recht voor een vergelijkbare categorie van personen.

bestaande wettelijke regeling waarin dat recht wordt toegekend aan een andere, vergelijkbare, categorie van personen.⁷²

22. In beginsel kan een ongrondwettige lacune slechts worden rechtgezet door de wetgever : het Grondwettelijk Hof beschikt immers niet over de democratische legitimiteit van een wetgevend orgaan en vermag dus geen beleidskeuzes te maken, noch regels met algemene draagwijdte uit te vaardigen. Recent heeft het Grondwettelijk Hof, daarin gevuld door het Hof van Cassatie, wel een onderscheid gemaakt tussen « extrinsieke » en « intrinsieke » lacunes.⁷³

Van een intrinsieke lacune is volgens het Grondwettelijk Hof sprake indien « *de leemte zich bevindt in de aan het Hof voorgelegde tekst* » en het Hof de leemte uitdrukt « *in voldoende precieze en volledige bewoordingen om toe te laten dat de in het geding zijnde bepaling wordt toegepast met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet* ».⁷⁴ Het Hof van Cassatie spreekt van een intrinsieke lacune indien « *aan de ongrondwettigheid zonder meer een einde kan worden gesteld door de wetsbepaling aan te vullen dermate dat ze niet meer strijdig is met de artikelen 10 en 11 Grondwet* ».⁷⁵ Indien het Grondwettelijk Hof oordeelt dat het om een intrinsieke lacune gaat, komt het aan de verwijzende rechter toe om de in het geding zijnde norm toe te passen alsof hij toch de niet-expliciet vermelde, en dus gediscrimineerde, categorie van personen omvat. Een dergelijke lacune is dus zelfherstellend.⁷⁶ De rechter is zelfs verplicht de norm toe te passen op de gediscrimineerde categorie van personen: hij dient zich immers te voegen naar het antwoord van het Grondwettelijk Hof en dient dus de in het geding zijnde norm buiten toepassing te laten, in zoverre die een lacune bevat.⁷⁷

De extrinsieke lacune wordt door het Hof van Cassatie gedefinieerd als « *de leemte [die] van dien aard is dat zij noodzakelijk vereist dat een volledig andere [...]regeling wordt ingevoerd* ». Het gaat met andere woorden om het spiegelbeeld van de intrinsieke lacune, om een lacune die zich niet bevindt in de aan het Grondwettelijk Hof voorgelegde tekst. Een extrinsieke lacune is niet zelfherstellend : de rechter mag niet op de stoel van de wetgever gaan zitten, en kan de verzoeker in de bodemzaak geen genoegdoening geven. Het komt nog steeds enkel aan de wetgever zelf toe om aan de extrinsieke lacune te verhelpen.⁷⁸

23. Van een intrinsieke lacune is dus slechts sprake indien het Grondwettelijk Hof oordeelt dat het om een intrinsieke lacune gaat en deze uitdrukt « *in voldoende precieze en volledige bewoordingen* ». Het kan dit slechts doen voor zover de in het geding zijnde norm zelf gebrekig is, niet wanneer voor de vergelijkbare categorie een wettelijke regeling ontbreekt. Wellicht heeft het onderscheid tussen beide gevallen vooral te maken met de beleidsruimte waarover de wetgever beschikt bij het wegwerken van de discriminatie. Doorgaans is die beleidsmarge ruim, aangezien de ongelijkheid « *par le haut* » of « *par le bas* » kan worden

⁷² Het eerste arrest waarin het Hof een wetgevende lacune vaststelde, was GwH nr. 31/96, 15 mei 1996. Zie ook GwH nr. 36/96, 6 juni 1996; GwH nr. 140/2001, 6 november 2001; GwH nr. 111/2008, 31 juli 2008.

⁷³ GwH nr. 111/2008, 31 juli 2008; Cass. 2 september 2008, P.08.1317.N; Cass. 14 oktober 2008, P.08.1329.N.

⁷⁴ GwH nr. 111/2008, 31 juli 2008.

⁷⁵ Cass. 14 oktober 2008, P.08.1329.N

⁷⁶ M. MELCHIOR en C. COURTOY, *o.c.*, 599.

⁷⁷ Cass. 14 oktober 2008, P.08.1329, punten 4 en 7; W. VERRIJDT, *o.c.*, 360.

⁷⁸ Cass. 14 oktober 2008, P.08.1329.N, punt 4.

weggewerkt.⁷⁹ Enkel de wetgever mag die keuze maken, zodat in die gevallen sprake is van een extrinsieke lacune.⁸⁰

Wanneer de wetgever er daarentegen toe is verplicht om voor de « kapstokcategorie » in het kwestieuze recht te blijven voorzien, kan de ongelijkheid slechts « *par le haut* » worden weggewerkt. In dat geval gaat het om een intrinsieke lacune en is het aanvaardbaar dat de rechter in de bodemzaak de verzoeker meteen kan geven waar hij volgens het Grondwettelijk Hof recht op heeft, zonder het wetgevende optreden af te wachten.⁸¹ Indien dit niet zou kunnen, zou er overigens een onverantwoord onderscheid bestaan tussen de belanghebbende procespartij in wiens zaak een arrest wordt uitgesproken dat een lacune vaststelt, en diegene in wiens zaak een « *eenvoudige schending* » wordt vastgesteld: het zou immers niet aanvaardbaar zijn dat de eerste categorie geen nuttig gevolg kan halen uit het arrest van het Grondwettelijk Hof dat hij zelf heeft uitgelokt, terwijl de tweede categorie dat wel kan.⁸²

24. De plicht voor de wetgever om op te treden indien het Hof een intrinsieke lacune vaststelt, is identiek aan de plicht die geldt voor een reguliere schending op prejudiciële vraag. In beginsel dient elke rechter in een andere zaak immers ook de lacune op te vullen, maar het prejudiciële arrest tast het bestaan en de draagwijdte van de norm niet aan, zodat de administratie en de rechtsonderhorige hem wellicht onverkort zullen toepassen.

Indien het Hof een extrinsieke lacune vaststelt, kan de bodemrechter de rechtsonderhorige niet verder helpen. In dat geval is de wetgever dus *a fortiori* verplicht op te treden, aangezien niet alleen de administratie en de rechtsonderhorige, maar ook de rechter, verplicht zijn om, ondanks de vaststelling van ongrondwettigheid, de bestaande wetgeving verder toe te passen. De rechter is immers, op straffe van rechtsweigering, verplicht om uitspraak te doen : hij kan de bodemzaak niet onnodig lang aanhouden in afwachting van een wetgevend optreden. Hij dient de vordering af te wijzen, alhoewel het Grondwettelijk Hof heeft vastgesteld dat zijn vordering gegronsd is.⁸³ Indien het Hof dus een extrinsieke lacune vaststelt, dient de wetgever daaraan binnen de kortst mogelijke tijd te verhelpen.

25. Soms komt het voor dat het Hof in het dispositief tot niet-schending besluit maar in zijn overwegingen toch een lacune opmerkt : het gaat dan om zaken waarin het Hof oordeelt dat de schending zich niet bevindt in de aan het Hof voorgelegde norm, maar in een andere norm.⁸⁴ Aangezien ook deze overwegingen bindend zijn (zie nr. 12), dient de wetgever ook op deze arresten acht te slaan en dient hij die lacune weg te werken. Net zoals bij de verwijzingen onder voorbehoud van interpretatie (zie nr. 15) dient het Comité dus ook hier arresten te evalueren waarin geen schending wordt vastgesteld.

⁷⁹ B. RENAUD, *o.c.*, 425.

⁸⁰ Zie bvb. GwH nr. 57/2006, 19 april 2006, waarin het Hof verduidelijkte dat het aan de wetgever staat « *om een concrete draagwijdte te geven aan de algemene beginselen, zoals de toegang tot een rechter en de wapengelijkheid en te bepalen in welke mate de verhaalbaarheid van het honorarium en de kosten van een advocaat daartoe moeten bijdragen* ». Zie M. MELCHIOR en C. COURTOY, *o.c.*, 590-591.

⁸¹ W. VERRIJDT, *o.c.*, 362.

⁸² In zijn arrest nr. 111/2008 kon het Grondwettelijk Hof inderdaad oordelen dat het ontbreken van een onmiddellijk cassatieberoep tegen een voorbereidend arrest van de Kamer van Inbeschuldigingstelling in de hypotheses bedoeld in de artikelen 189ter en 235ter Sv., terwijl artikel 416 Sv. wel in een dergelijk beroep voorziet in de hypothese bedoeld in artikel 235bis Sv., een intrinsieke lacune betrof. In een eerder arrest had het Hof immers geoordeeld dat een afwezigheid van een dergelijke controle op het vertrouwelijk dossier ontoelaatbaar was (GwH nr. 105/2007, 19 juli 2007).

⁸³ W. VERRIJDT, *o.c.*, 363.

⁸⁴ Zie bvb. GwH nr. 198/2009, 17 december 2009; GwH nr. 72/2010, 23 juni 2010.

iii. Grondwetsconforme interpretatie bij prejudiciële vragen

26. Indien het Hof in een beroep tot vernietiging vaststelt dat de bestreden bepaling voor minstens één grondwetsconforme interpretatie vatbaar is, dient het dat beroep te verwerpen (zie nr. 15). Ook indien het Hof in antwoord op een prejudiciële vraag vaststelt dat de norm op een grondwettige manier kan worden geïnterpreteerd, is hij grondwettig. In het prejudiciële contentieux is het Hof evenwel, althans in beginsel, gebonden door de interpretatie die de verwijzende rechter aan de getoetste norm geeft.⁸⁵ Als het Hof in die interpretatie een schending vaststelt, kan het nog nagaan of de getoetste norm voor een andere, grondwetsconforme interpretatie vatbaar is. Als dit het geval is, vermeldt het dispositief beide interpretaties (vandaar de naam « *streepjesarrest* ») en geeft het Hof aan in welke interpretatie de Grondwet wel en in welke zij niet wordt geschonden. De bodemrechter is ertoe gehouden die laatste interpretatie toe te passen.⁸⁶

27. In beginsel dient elke rechter de grondwetsconforme interpretatie van het Hof te volgen en de norm enkel toe te passen in de door het Hof als grondwettig aangemerkt interpretatie. De rechtsonderhorige en de administratie zijn wellicht iets beter af dan bij een reguliere vaststelling van een schending op een prejudicieel arrest : de norm is ook in hun hoofde voor twee interpretaties vatbaar, zodat het hen ten kwade kan worden geduid indien ze toch voor de andere interpretatie kiezen. In beginsel kan dus worden vastgesteld dat de wetgever na een dergelijk arrest niet verplicht is wetgevend op te treden.⁸⁷ Het is hem evenmin verboden, met name indien de grondwettige interpretatie niet in de lijn ligt van wat hij beoogde; in dat geval mag hij binnen de grenzen van het arrest zijn volledige beleidsruimte uitputten.

Wel leggen dergelijke streepjesarresten het Comité een bijzondere onderzoeksplicht op. Aan de hand van een rechtspraakonderzoek dient het immers na te gaan of de door het Hof als grondwettig aangemerkt interpretatie inderdaad door de administratie en de rechter wordt toegepast.⁸⁸ Ook dient te worden onderzocht of er geen praktische problemen rijzen bij de door het Hof voorgestane interpretatie.

iv. De handhaving van de rechtsgevolgen na een arrest op prejudiciële vraag

28. In zijn arrest nr. 125/2011 van 7 juli 2011 heeft het Hof in antwoord op een prejudiciële vraag voor het eerst geoordeeld dat de gevolgen van de ongrondwettig bevonden norm voorlopig dienen te worden gehandhaafd.⁸⁹ Het kan in die hypothese enkel gaan om een voorlopige handhaving, aangezien een prejudicieel arrest de geldigheid van op de gewraakte norm gebaseerde administratieve rechtshandelingen en definitieve rechterlijke beslissingen

⁸⁵ Zie daarover P. VANDERNOOT, « La Cour d’arbitrage et l’interprétation des normes soumises à son contrôle » in *Présence du droit public et des droits de l’homme, Mélanges offerts à Jacques Vélu*, Brussel, Bruylants, 1992, 357-384; J. SMETS, « De verhouding van het Arbitragehof tot de verwijzende rechter in het prejudiciële contentieux », *T.B.P.* 2005, 227-245.

⁸⁶ G. ROSOUX en F. TULKENS, *o.c.*, 128; W. VERRIJDT, *o.c.*, 365.

⁸⁷ C. BEHRENDT, « Quelques réflexions ... », *l.c.*, 138.

⁸⁸ W. VERRIJDT, *o.c.*, 367.

⁸⁹ GwH nr. 125/2011, 7 juli 2011. Dit gebeurde in navolging van een deel van de rechtsleer dat daartoe had opgeroepen : A. ALEN, « De overheidsaansprakelijkheid ... », *l.c.*, 861-866; P. VAN OMMESLAGHE en J. VERBIST, *o.c.*, 19-21 en 23; W. VERRIJDT, *o.c.*, 364). Zie ook een eerder voorstel van bijzondere wet in die zin van senator VANDENBERGHE, *Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-897/4, pp. 11-12.

niet aantast. In dergelijke arresten zal het Hof dan ook een termijn opleggen waarbinnen de wetgever dient op te treden.⁹⁰

Allicht leggen dergelijke arresten dezelfde verplichting op aan de wetgever als vernietigingsarresten waarin het Hof tot een voorlopige handhaving overgaat (zie nr. 17). Hij dient binnen de gevraagde termijn de ongrondwettigheid weg te werken, maar het staat hem vrij dit « *par le haut* » of « *par le bas* » te doen.

⁹⁰ In zijn arrest nr. 125/2011 kende het Hof een termijn van twee jaar toe, of, juister, een termijn van twintig jaar die begon te lopen op de dag waarop het Arbitragehof zijn arrest nr. 56/93 heeft uitgesproken.