

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

6 janvier 2004

PROPOSITION DE LOI

**instaurant un Comité parlementaire chargé
du suivi législatif**

AMENDEMENTS

N° 22 DE M. VISEUR

Art. 1^{er} bis et 1^{er} ter (nouveau)

Insérer un chapitre 1^{er} bis intitulé «De l'office des légistes» et rédigé comme suit :

«Art. 1^{er} bis. — Il est institué au sein de la Chambre des représentants un office des légistes. L'office des légistes a pour mission de contribuer à l'amélioration de la qualité de la législation. Il assiste les membres de la Chambre des représentants dans l'élaboration des lois. Il veille à la qualité formelle des lois, à leur cohérence, à leur rigueur, à leur clarté et à leur lisibilité.

Hors les cas d'urgence spécialement motivés et moyennant dispense accordée par le président de la

Documents précédents :

Doc 51 **029/ (S.E. 2003)** :

001 : Proposition de loi de M. Bacquelaine.
002 à 005 : Amendements.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

6 januari 2004

WETSVOORSTEL

**tot oprichting van een Parlementair Comité
belast met de wetsevaluatie**

AMENDEMENTEN

Nr. 22 VAN DE HEER VISEUR

Art. 1 bis en 1 ter (nieuw)

Een hoofdstuk 1bis invoegen, met als opschrift «Dienst wetgevingstechniek» en waarvan de tekst luidt als volgt:

«Art. 1bis.— Binnen de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt een dienst wetgevingstechniek opgericht. De taak van de dienst wetgevingstechniek bestaat erin bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van de wetgeving. De dienst helpt de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers bij het redigeren van de wetten. Hij ziet toe op de kwalitatief hoogstaande vormgeving van de wetten, alsook op de samenhang, de nauwkeurigheid, de duidelijkheid en de leesbaarheid ervan.

Elk wetsvoorstel wordt voor onderzoek aan de dienst wetgevingstechniek voorgelegd. In speciaal gemoti-

Voorgaande documenten :

Doc 51 **029/ (B.Z. 2003)** :

001 : Wetsvoorstel van de heer Bacquelaine.
002 tot 005 : Amendementen.

Chambre, toute proposition de loi est soumise pour examen à l'office des légistes.

L'office examine les textes dans l'ordre de leur dépôt et dans le mois avant que ceux ci ne soient imprimés.

L'office peut entendre l'auteur de la proposition de loi et lui faire les recommandations qu'il juge utiles. Toute proposition de loi justifie dans ses développements la modification législative proposée en apportant la démonstration que le but recherché par le texte proposé ne peut être atteint par la législation existante. L'office examine dans le délai qui lui est imparti par la commission les textes des projets de lois adoptés par les commissions avant que ceux ci ne soient imprimés. Il adresse au rapporteur les recommandations qu'il juge utiles. Il peut entendre celui ci.

Le rapporteur peut exiger la présence d'un membre de l'office en commission. Le rapporteur est garant de la qualité du texte adopté en commission. Son rapport mentionne expressément quel a été l'apport de l'office des légistes et quelle a été la démarche de logique juridique adoptée par la commission.

Art. 1^{er}ter. — L'office est composé de 20 légistes.

Ils sont recrutés par la Chambre des représentants par voie de concours. Les candidats doivent être porteurs d'un diplôme de licencié en droit, avoir une expérience professionnelle de 5 ans au moins dans les matières juridiques et avoir suivi une formation spécifique législative.

Les candidats porteurs d'un diplôme de licencié en droit établi en langue française doivent avoir une connaissance suffisante de la langue néerlandaise et ceux porteurs d'un diplôme de licencié en droit établi en langue néerlandaise une connaissance suffisante de la langue française.

Cinq membres doivent avoir une connaissance approfondie du français et du néerlandais et avoir une expérience professionnelle ou une formation de juriste-linguiste. Ils se portent garants de la qualité de la traduction des textes. L'office veille à la spécialisation de ses membres dans les matières suivantes : droit civil et judiciaire, droit pénal, droit public et administratif, droit économique et fiscal, droit social, droit international.

veerde noodgevallen echter kan van deze regel worden afgeweken mits de voorzitter van de Kamer zich daarmee akkoord verklaart.

De dienst onderzoekt de teksten in de volgorde waarin ze worden ingediend en brengt, vóór ze worden gedrukt en binnen de maand, advies uit.

De dienst mag de indiener van het wetsvoorstel horen en mag hem de aanbevelingen doen die hij nuttig acht. De indiener van een wetsvoorstel moet in zijn toelichting de voorgestelde wijziging verantwoorden door aan te tonen dat het doel dat de voorgestelde tekst nastreeft, niet kan worden verwezenlijkt door de bestaande wetgeving. De dienst onderzoekt binnen de hem door de commissie toegestane termijn de teksten van de door de commissies aangenomen wetsvoorstellen, vóór die worden gedrukt. Hij doet de rapporteur de aanbevelingen die hij nuttig acht. De dienst mag de rapporteur horen.

De rapporteur kan eisen dat een lid van de dienst de commissievergadering bijwoont. De rapporteur staat borg voor de kwaliteit van de tekst die de commissie heeft aangenomen. In zijn verslag moet hij uitdrukkelijk verwijzen naar de bijdrage van de dienst wetgevingstechniek en naar de juridische logica die de commissie heeft gevolgd.

Art. 1ter.— De dienst bestaat uit 20 juristen.

Zij worden via een vergelijkend examen aangeworven door de Kamer. De kandidaten moeten een diploma van licentiaat in de rechten hebben, ten minste vijf jaar ervaring hebben in juridische aangelegenheden en een speciale opleiding in de wetgevingstechniek hebben gevolgd.

De kandidaten met een in het Nederlands gesteld diploma van licentiaat in de rechten moeten het Frans voldoende beheersen en de kandidaten met een in het Frans gesteld diploma van licentiaat in de rechten moeten het Nederlands voldoende beheersen.

Vijf leden moeten een grondige kennis van het Nederlands en het Frans hebben en ervaring hebben als jurist-taalkundige of een opleiding van jurist-taalkundige gevolgd hebben. Zij staan borg voor de kwaliteit van de vertaling van de teksten. De dienst ziet erop toe dat zijn leden gespecialiseerd zijn in de volgende rechtstakken: burgerlijk en gerechtelijk recht, strafrecht, staats- en bestuursrecht, economisch en fiscaal recht, sociaal recht, internationaal recht.

L'office est dirigé par un directeur et un directeur adjoint.

L'office est assisté d'un «comité juridique» composé d'avocats, de magistrats de l'ordre judiciaire et Conseil d'État, et de professeurs d'université. La Chambre des représentants détermine la composition ce comité et les règles de son fonctionnement.

La Chambre des représentants organise chaque année un cours de légistique destiné, en priorité, aux candidats à la fonction de légiste au sein de l'office et aux collaborateurs universitaires des groupes politiques.»

JUSTIFICATION

Le cdH estime qu'il y lieu de compléter la proposition de loi instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif en prévoyant un mécanisme en amont de la rédaction des lois. L'amendement principal propose la création d'un «Office des légistes» au sein de la Chambre des représentants qui aurait pour mission de contribuer à l'amélioration de la qualité de la législation, d'assurer plus de cohérence dans leur rédaction et de la rendre plus claire et plus lisible.

Dire que les lois sont imparfaites et mal rédigées et que la production législative est trop abondante est devenu banal. Il est donc temps de porter remède à ce qu'on appelle «la pathologie législative».

Le texte proposé vise à améliorer le processus de l'élaboration de la loi lors de son itinéraire parlementaire et plus précisément à la Chambre des représentants.

A dessein, il limite son objectif à perfectionner les méthodes de rédaction des lois.

Sous la précédente législature, un projet de loi instituant une procédure d'évaluation législative avait été adopté par le Sénat.¹Ce projet de loi prévoyait une procédure particulière permettant au Sénat d'évaluer les lois et règlements fédéraux sur la base de rapports annuels établis, d'une part, par le procureur général près la Cour de cassation et le Collège des procureurs généraux et, d'autre part, par le Conseil d'État. Ces rapports devaient contenir un relevé des normes juridiques fédérales pour lesquelles des difficultés d'application ou d'interprétation ont été rencontrées par les cours et tribunaux et par le Conseil d'État au cours de l'année judiciaire écoulée. De même, ils devaient comporter une brève description de ces normes et

¹ Projet de loi instituant une procédure d'évaluation législative, Sénat, Doc 1-955/1

Aan het hoofd van de dienst staan een directeur en een adjunct-directeur.

De dienst wordt bijgestaan door een «rechtskundig comité» bestaande uit advocaten, magistraten van de rechterlijke orde en van de Raad van State, alsmede universiteitsprofessoren. De Kamer van volksvertegenwoordigers bepaalt de samenstelling en de werkwijze van dat comité.

De Kamer van volksvertegenwoordigers organiseert elk jaar een cursus wetgevingstechniek; bij de inschrijving voor die cursus wordt voorrang gegeven aan de kandidaten voor de functie van jurist bij de dienst en aan de universitaire medewerkers van de fracties.».

VERANTWOORDING

De cdH vindt het nodig het wetsvoorstel tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie aan te vullen met een mechanisme dat ook *ex ante*, dat wil zeggen nog vóór de wettekst op papier wordt gezet, kan optreden. Dit amendement strekt er als hoofdamendement binnen de Kamer een «dienst wetgevingstechniek» op te richten. De opdracht van die dienst zou erin bestaan bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van de wetgeving en te zorgen voor meer samenhang in de redactie ervan, alsook voor een grotere duidelijkheid en leesbaarheid.

Hoe vaak horen we niet zeggen dat de wetten gebrekkig en slecht geschreven zijn en dat er te veel wetten worden gemaakt. Hoog tijd dus om iets te doen aan die zogenaamde «wetgevingsziekte».

De voorgestelde tekst strekt ertoe verbeteringen aan te brengen in het wordingsproces van de wet tijdens het traject dat ze in het parlement en meer bepaald in de Kamer van volksvertegenwoordigers aflegt.

Het doel van de tekst is met opzet beperkt tot een bijwerking van de methodes voor het redigeren van wetten.

Tijdens een vorige zittingsperiode heeft de Senaat het wetsontwerp houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving aangenomen (zie Stuk Senaat 1-995/5)¹. Die tekst voorziet in een specifieke procedure die het de Senaat mogelijk moet maken de wetten en federale reglementen te evalueren op basis van de jaarverslagen die worden opgesteld door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het College van procureurs-generaal enerzijds, de Raad van State anderzijds. «Die verslagen bevatten een overzicht van de federale juridische normen waarmee respectievelijk de hoven en rechtbanken en de Raad van State toepassings- of interpretatiemoelijkheden onderzochten tijdens het afgelopen gerechtelijk jaar» (artikel 4 van dat

¹ Wetsontwerp houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving, Stuk Senaat 1-955/1.

les raisons pour lesquelles leur adaptation était suggérée. Ce projet ne put achever son parcours législatif à la Chambre des représentants, eu égard à sa dissolution en juin 1999.

Force est de constater que les moyens dont disposent les députés pour rédiger des propositions de loi et des amendements à ces propositions et projets de lois sont toujours insuffisants à l'heure actuelle.

Rédiger un texte de loi est un art particulier requérant une formation spécifique et une expérience de haute qualification. Il ne suffit pas d'être député, ni même juriste, avocat, notaire ou professeur de droit pour être d'emblée un légiste performant. La légistique est une discipline particulière que l'on enseigne trop peu ou pas dans les facultés de droit. On notera, par exemple, que depuis février 1997, l'université de Liège dispense un enseignement de méthodologie de la création du droit écrit et ce à l'initiative du professeur P. Delnoy.

Parmi les expériences étrangères, celle de la section de la législation du ministère de la Justice du Canada, que Monsieur Robert Bergeron, avocat général principal près ladite section, est venu exposer à la Chambre des représentants le 17 février 1997, montre qu'il est nécessaire d'équiper le législateur d'un corps de légistes.

Cet éminent légiste canadien, lors de son exposé, a mis clairement en évidence l'illusion de croire que celui qui sait écrire peut rédiger un texte de loi, et la nécessité de distinguer le rôle du rédacteur de la loi, d'une part, et celui de l'auteur de l'initiative politique du texte. Prendre une initiative législative, faire des choix politiques et s'employer à la rédaction législative sont deux choses distinctes.

Monsieur Robert Bergeron a également insisté sur la difficulté d'être légiste dans un État caractérisé par le bilinguisme et le bijuridisme. A ce sujet, ses propos sont immédiatement transposables à notre État fédéral belge et au travail parlementaire belge où tout se fait en français et en néerlandais.

Disposer d'un texte de loi pensé et conçu dès le départ dans les deux langues en «corédaction» est une nécessité. Trop souvent, à l'heure actuelle, les textes sont rédigés dans une seule langue et traduits dans l'autre avec les défauts que cela engendre.

Le texte proposé vise non pas à instituer un nouvel organe par la loi mais à créer un «office des légistes» sous forme de service particulier de la Chambre des représentants dont les membres font partie du personnel de la Chambre au même titre que les fonctionnaires attachés à d'autres services, tels les services législatifs, par exemple. Le service est situé dans les locaux de la Chambre qui met à sa disposition tous les moyens nécessaires à son fonctionnement et à son équipement.

wetsontwerp); die verslagen omvatten voorts «een korte beschrijving van deze normen en de redenen waarom hun aanpassing gesuggereerd wordt» (hetzelfde artikel 4). Dat wetsontwerp kon in de Kamer van volksvertegenwoordigers echter niet in een wet worden omgezet ingevolge de ontbinding van de Kamers, in de aanloop naar de parlementsverkiezingen van juni 1999.

Men kan er niet omheen dat de volksvertegenwoordigers nog steeds over onvoldoende middelen beschikken om wetsvoorstellen en amendementen op die wetsvoorstellen en -ontwerpen te redigeren.

Een wettekst opstellen is een vak apart en vereist een specifieke opleiding en een ervaring op hoog niveau. Een volksvertegenwoordiger, jurist, advocaat, notaris of hoogleraar in het recht is niet per definitie beslagen in de wetgevingstechniek. Wetgevingstechniek is een specifieke tak van wetenschap die niet of te weinig aan bod komt in de rechtsfaculteiten. Nochtans valt op te merken dat bijvoorbeeld aan de Luikse universiteit, op initiatief van professor P. Delnoy, sinds februari 1997 de methodologie van de vorming van het geschreven recht wordt gedoceerd.

Wat de ervaringen uit het buitenland betreft, kunnen we aanstippen dat die van de afdeling wetgeving van het ministerie van Justitie van Canada, die de heer Robert Bergeron, eerste advocaat-generaal van de genoemde afdeling, op 17 februari 1997 is komen voorstellen in de Kamer van volksvertegenwoordigers, leert dat de wetgever over een team van juristen dient te beschikken.

Tijdens zijn uiteenzetting heeft die vermaarde Canadese jurist met klem onderstreept dat het een illusie is te geloven dat iemand die kan schrijven in staat is een wetstekst te redigeren. Hij vestigde er tevens de aandacht op dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de rol van degene die de wettekst redigeert en die van degene die het politieke initiatief neemt. Een wetgevend initiatief nemen, politieke keuzes maken en een wettekst schrijven zijn twee afzonderlijke zaken.

De heer Robert Bergeron heeft eveneens de klemtoon gelegd op de moeilijkheden waarmee een jurist te maken heeft in een Staat met twee talen en twee rechtsstelsels. Zijn beschouwingen terzake kunnen rechtstreeks worden toegepast op onze federale Belgische Staat en op het parlementaire werk in België waar alles in het Nederlands en in het Frans gebeurt.

Het is absoluut noodzakelijk over een wettekst te beschikken die van in het begin in beide talen, als het ware in «coredactie», is uitgewerkt en uitgeschreven. Momenteel worden de teksten te vaak in de ene taal geredigeerd en vervolgens in de andere taal vertaald, met alle onvolkomenheden van dien.

De voorgestelde tekst beoogt niet de oprichting bij wet van een nieuw orgaan, maar strekt wel tot de oprichting van een «dienst wetgevingstechniek» als een bijzondere dienst van de Kamer van volksvertegenwoordigers, bestaande uit leden die deel uitmaken van het personeel van de Kamer net als de ambtenaren die zijn verbonden aan andere diensten, zoals de wetgevende diensten bijvoorbeeld. De dienst wordt ondergebracht in de lokalen van de Kamer, die alle middelen ter beschikking stelt voor de werking en de uitrusting van de dienst.

La Chambre veillera soigneusement à l'équipement informatique de ce service et, notamment, aux réseaux et banques de données juridiques. La mission de ce corps de légistes est d'assister les députés dans leur travail d'élaboration des lois. Il ne s'agit nullement de leur ôter des prérogatives au bénéfice d'experts qui confisqueraient ou limiteraient leur droit d'initiative. Bien au contraire, l'expertise de légistes offerte aux députés devrait décharger ceux-ci de tâches de rédaction au bénéfice de leur rôle politique de législateur.

Cette expertise de haute qualité manque actuellement. Le personnel des secrétariats législatifs est trop peu nombreux pour remplir cette tâche et les collaborateurs universitaires attachés aux groupes politiques sont utilisés par ceux-ci principalement comme assistants politiques et pas comme légistes. Ils ne sont d'ailleurs pas particulièrement formés à la légistique.

Le texte proposé ne porte en rien préjudice aux compétences de la section de législation du Conseil d'État, dans son rôle d'avis sur les propositions de lois. Cette compétence est intégralement maintenue. Il y aurait d'ailleurs lieu de faciliter le travail du Conseil d'État en cette matière en prévoyant dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État que l'auteur de la proposition de loi ou amendement pour lesquels il y a demande d'avis puisse être entendu par la section de législation afin de lui donner les explications utiles.

N° 23 DE M. VISEUR

Intitulé

Remplacer l'intitulé comme suit :

«Proposition de loi portant amélioration et suivi des textes législatifs».

JUSTIFICATION

Le présent amendement fait suite au dépôt de l'amendement premier et est déposé dans un souci de cohérence et d'amélioration du titre de la proposition de Daniel Bacquelaine et consorts.

Jean-Jacques VISEUR (cdH)

De Kamer dient nauwlettend toe te zien op de uitrusting van de dienst op het vlak van informatica en meer bepaald de netwerken en juridische gegevensbanken. De taak van deze dienst wetgevingstechniek bestaat erin de volksvertegenwoordigers in hun wetgevend werk bij te staan. Het is allerminst de bedoeling aan deze laatsten hun voorrechten te ontnemen om die aan deskundigen te geven, die aldus hun initiatiefrecht zouden afnemen of beknotten. Integendeel, de juristen stellen hun vakkennis ter beschikking van de volksvertegenwoordigers en onlasten ze zo van het redactionele werk zodat ze zich meer op hun politieke rol van wetgever kunnen toeleggen.

Momenteel is er een gebrek aan die grondige vakkennis. De secretariaten van de wetgevende diensten beschikken over te weinig personeel om die taak op zich te nemen en de aan de fracties verbonden universitaire medewerkers worden door die laatsten hoofdzakelijk gebruikt als politiek assistent en niet als jurist. Ze zijn trouwens niet specifiek in de wetgevingstechniek opgeleid.

De voorgestelde tekst schaadt geenszins de bevoegdheden van de afdeling wetgeving van de Raad van State, als orgaan dat advies uitbrengt over de wetsvoorstellen. Die bevoegdheid blijft onverkort behouden. Het werk van de Raad van State terzake zou overigens kunnen worden vergemakkelijkt door in de gecoördineerde wetten met betrekking tot de Raad van State te bepalen dat de indiener van het wetsvoorstel of amendement waarover een advies wordt gevraagd, door de afdeling wetgeving kan worden gehoord teneinde haar de nodige toelichting te verstrekken.

Nr. 23 VAN DE HEER VISEUR

Opschrift

Het opschrift vervangen door wat volgt:

«Wetsvoorstel tot verbetering en tot evaluatie van de wetgevende teksten».

VERANTWOORDING

Dit amendement sluit aan bij amendement nr. 22 en streeft ernaar het opschrift van het door de heer Bacquelaine c.s. ingediende wetsvoorstel coherenter te maken en te verbeteren.