

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

4 décembre 2003

PROPOSITION DE LOI**relative à la collaboration de
la Cour de cassation à l'évaluation
de la législation**

(déposée par M. Geert Bourgeois)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

4 december 2003

WETSVOORSTEL**betreffende de medewerking
van het Hof van Cassatie
aan de wetsevaluatie**

(ingediend door de heer Geert Bourgeois)

RÉSUMÉ

L'auteur de la proposition veut contribuer à l'amélioration de la législation.

Il propose de charger la Cour de cassation d'établir un rapport annuel sur les lois qui se sont avérées imparfaites ou insatisfaisantes. Chaque année, au plus tard le 1^{er} septembre, le premier président de la Cour de cassation remet ce rapport au Conseil législatif à créer de la Chambre des représentants.

SAMENVATTING

Met dit voorstel wil de auteur een bijdrage leveren tot het verbeteren van de kwaliteit van de wetgeving.

Hij stelt voor om het Hof van Cassatie een jaarverslag te laten opmaken over wetten waarvan gebleken is dat ze gebrekkig zijn of niet voldoen. De eerste voorzitter van het Hof van Cassatie zendt dit verslag elk jaar uiterlijk op 1 september over aan de op te richten Raad voor wetgeving van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>VLAAMS BLOK</i>	: Vlaams Blok
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>
<i>DOC 51 0000/000 :</i> Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	<i>DOC 51 0000/000 :</i> Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
<i>QRVA :</i> Questions et Réponses écrites	<i>QRVA :</i> Schriftelijke Vragen en Antwoorden
<i>CRIV :</i> Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)	<i>CRIV :</i> Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)
<i>CRIV :</i> Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)	<i>CRIV :</i> Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)
<i>CRABV :</i> Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)	<i>CRABV :</i> Beknopt Verslag (op blauw papier)
<i>PLEN :</i> Séance plénière (couverture blanche)	<i>PLEN :</i> Plenum (witte kaft)
<i>COM :</i> Réunion de commission (couverture beige)	<i>COM :</i> Commissievergadering (beige kaft)

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

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi reprend le texte de la proposition de loi n° 1151/001-96/97.

1. Introduction

Nous sommes convaincu qu'il convient de s'atteler d'urgence à la mise en oeuvre d'une «politique intégrale de promotion de la qualité de la législation» (ce néologisme nous vient des Pays-Bas). Notre proposition de loi instaurant un conseil législatif indiquait déjà un certain nombre de moyens susceptibles de contribuer à la mise en oeuvre de cette politique de promotion de la qualité de la législation.

L'un de ceux-ci consiste en une évaluation périodique de la législation. La proposition précitée charge le Conseil législatif à créer, notamment d'évaluer la législation existante et de rendre des avis en la matière à la Chambre des représentants sur la base notamment des rapports d'évaluation transmis par le pouvoir judiciaire, les fonctionnaires de la Chambre et du Sénat, les administrations, les universitaires, les citoyens, les entreprises, les organisations, les associations, etc.

Le conseil législatif a une compétence d'avis en matière d'évaluation et d'élaboration de la législation.

On peut distinguer trois aspects :

- les fonctionnaires législatifs attachés au ministère de la Justice doivent être attentifs à la forme (aspects légistique et linguistique)
- le Conseil d'État veille à la légalité de la législation, soit sa légitimité et son intégration dans la législation existante;
- enfin, le Conseil législatif rend des avis sur l'opportunité, tant lors de l'évaluation de la législation que lors de l'élaboration des lois.

2. Antécédents

L'attribution à la magistrature d'un rôle dans la révision et l'amélioration des lois n'est pas une nouveauté.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van wetsvoorstel nr. 1151/001-96/97.

1. Inleiding

Ik ben ervan overtuigd dat dringend werk gemaakt moet worden van een integraal «wetgevingskwaliteitsbeleid». (Dit neologisme is afkomstig uit Nederland.) In mijn wetsvoorstel tot oprichting van een Raad voor wetgeving heb ik een aantal middelen aangegeven die kunnen bijdragen tot het beoogde wetgevingskwaliteitsbeleid.

Eén daarvan is een periodieke evaluatie van de wetgeving. In het genoemde voorstel ken ik aan de op te richten Raad voor wetgeving onder andere de bevoegdheid toe om de bestaande wetgeving te evalueren en daarover aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers advies uit te brengen, mede op basis van de hem medegedeelde evaluatierapporten van de rechterlijke macht, de ambtenaren van Kamer en Senaat, de administraties, academici, burgers, bedrijven, organisaties, verenigingen, enz.

De Raad voor Wetgeving heeft een adviserende bevoegdheid inzake wetsevaluatie en wetsvorming.

Een onderscheid kan gemaakt worden tussen drie aspecten:

- de wetgevingsambtenaren bij het ministerie van Justitie moeten zich bekommeren om de vorm (legistiek en taal);
- de Raad van State waakt over de legaliteit: de wettigheid en de inschakeling in de bestaande wetgeving;
- de Raad voor wetgeving ten slotte adviseert over de opportuniteit, zowel bij de wetsevaluatie als bij de wetsvorming.

2. Antecedenten

Het toekennen aan de magistratuur van een rol bij de herziening en verbetering van wetten is niet nieuw.

a) Déjà sous l'Ancien Régime, l'article 208 de l'ordonnance de Blois (mai 1579) disposait que «les juges et officiers des sièges inférieurs feront par chacun an, un recueil des ordonnances mal observées en leurs sièges, et les envoient aux parlements et aux procureurs-généraux, avec mémoires des occasions dont telles fautes procéderont».

b) Sous le régime français, la Cour de cassation (*Tribunal de Cassation*, créé en 1790) faisait d'abord rapport au *Corps législatif*, puis, sous le consulat, au gouvernement. L'article 1^{er} de l'arrêté du 5 ventôse an X (24 février 1802) prévoyait que la Cour de cassation devait envoyer chaque année, dans le courant de fructidor une délégation composée de douze membres aux consuls et qu'elle devait présenter au Conseil d'État, en présence des ministres, la liste de toutes les lois dont l'expérience avait démontré qu'elles étaient parfaites ou qu'elles ne donnaient pas satisfaction.

c) Quand l'actuelle Cour de cassation a été créée par la loi du 4 août 1832, cette obligation n'a plus été reprise dans la loi.

Toutefois, la Cour faisait encore rapport au législateur conformément aux articles 23 à 25 de la loi du 4 août 1832. Quand un deuxième pourvoi était intenté après un premier arrêt de cassation, la Cour de cassation ne pouvait pas prendre de décision définitive.

Une interprétation législative devait mettre fin au différend juridique. Afin de préparer l'interprétation législative, la Cour de cassation devait dresser un rapport, qui était, selon nos informations, d'exposé du problème.

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

d) Dans une mercuriale («De l'intervention de la magistrature pour la révision des lois», *Revue des Revues de droit*, IV (1841), p. 318), le procureur général A.J. Delebecques a préconisé d'adopter une telle réglementation et proposé de l'étendre à l'ensemble de la magistrature, qui, de cette manière, aurait pu indiquer au ministre de la Justice quelles lois étaient susceptibles d'être améliorées.

e) Dans une circulaire du 28 octobre 1846, le ministre de la Justice a demandé aux procureurs généraux près la cour de cassation et les cours d'appel «de vou-

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

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

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

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

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

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

e) In een omzendbrief van 28 oktober 1846 vroeg de minister van Justitie aan de procureurs-generaal bij het Hof van Cassatie en de hoven van beroep «mij bij

loir bien, à l'expiration de chaque année judiciaire, m'adresser un rapport sur les affaires à l'occasion desquelles on aurait reconnu l'insuffisance ou les défauts de la législation en vigueur. En ce qui concerne les tribunaux de l'instance, les éléments de votre rapport pourront vous être fournis par MM. les Procureurs du Roi et juges d'instruction.»

f) Dans une circulaire du 26 juillet 1956, le ministre de la Justice demandait aux procureurs généraux de faire désormais rapport sur les défauts et insuffisances de la législation au fur et à mesure de leur constatation. Toutefois, la possibilité leur était encore laissée de dresser un rapport plus détaillé à la fin de l'année judiciaire:

«Toutefois, des rapports faits à l'occasion de cas particuliers ne sont pas l'exact équivalent de ceux qui reflètent une expérience plus étendue, les appréciations sur la législation émises à propos d'un cas d'espèce appelant parfois une mise au point au vu d'autres cas.

«Si, à la fin de l'année judiciaire, certains éléments des rapports faits au cours de celle-ci vous paraissent appeler une coordination ou une mise au point, il vous sera toujours loisible de les grouper en une étude d'ensemble.».

g) Il est difficile de savoir avec précision dans quelle mesure cette procédure prévoyant l'établissement de rapports a été respectée.

Après la circulaire de 1846, le procureur général près de la Cour de cassation n'aurait transmis qu'un seul rapport au ministre de la Justice: le rapport du 20 octobre 1847 concernant la législation relative à la formule du serment (source: J. Velu, le 20 avril 1993 à la sous-commission de la commission de Révision de la Constitution, chargée de l'examen de propositions visant à instaurer une procédure d'évaluation périodique des lois).

En réponse à une question écrite posée par M. Roose, le ministre de la Justice a déclaré qu'il lui est impossible de lui communiquer le nombre de rapports qu'il avait reçus au cours de chacune des années de la période 1994-1996. Et le ministre de préciser que des recherches approfondies seraient nécessaires pour répondre à cette question et qu'il n'était pas possible de consacrer du temps à cette tâche, «vu les nombreuses autres activités des services» (*Questions et réponses*, Chambre, 1996-1997), n° 75, p.10.185).

het verstrijken van elk gerechtelijk jaar verslag te doen van de zaken naar aanleiding waarvan de onvolkomenheid van of de leemten in de vigerende regelgeving zouden zijn onderkend. Wat de rechtbanken betreft waarbij het geding aanhangig is, kunnen de gegevens voor uw verslag u door de heren procureurs des Konings en onderzoeksrechters worden verschaft ». (*vert.*)

f) In een omzendbrief van 26 juli 1956 van de minister van Justitie werd aan de procureurs-generaal gevraagd om voortaan verslag uit te brengen over de gebreken en tekortkomingen van de wetgeving naar gelang hun vaststelling. Nochtans werd nog de mogelijkheid gelaten om op het einde van het gerechtelijk jaar een diepgaander rapport op te stellen:

«Verslagen uitgebracht naar aanleiding van bijzondere gevallen zijn echter niet volledig gelijkwaardig aan verslagen over meer algemene aangelegenheden aangezien de beoordelingen van de wetgeving die zijn uitgebracht naar aanleiding van een bijzonder geval soms dienen te worden bijgesteld in het licht van andere zaken.

«Zo aan het einde van het gerechtelijk jaar bepaalde elementen uit de tijdens dat jaar uitgebrachte verslagen volgens u tot een coördinatie of een bijstelling noopen, staat het u steeds vrij ze in een allesomvattende studie te samen te brengen.» (*vert.*)

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

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

Antwoordend op een schriftelijke vraag van de heer Roose zegt de minister van Justitie dat het onmogelijk is om mee te delen hoeveel verslagen hij jaarlijks ontvangen heeft in de periode 1994 - 1996. Daarvoor zou «diepgaand opzoekingswerk» noodzakelijk zijn, waarvoor geen tijd kan worden vrijgemaakt «gelet op de vele andere werkzaamheden van de diensten» (*Vragen en Antwoorden*, Kamer, 1996-1997, nr. 75, blz. 10.185).

A la question relative à la suite donnée à ces rapports et à la mesure dans laquelle ils donnent lieu à des adaptations légales, le ministre répond: «Dans les cas où des lacunes nous ont été signalées, il a été examiné comment y porter remède. Dans certains cas, cela a donné lieu à une modification légale ou à la diffusion d'une circulaire. Certaines observations n'étaient pas fondées et ne requéraient dès lors aucune initiative législative.».

On peut déduire de cette réponse que la situation n'est absolument pas claire et que le ministère de la Justice traite ces rapports, pour autant qu'ils aient été établis, de façon ambiguë, voire incontrôlable.

h) Il paraît qu'en France également, le rapport annuel au ministre de la Justice serait tombé en désuétude. Les articles 12 et 13 d'un décret du 22 décembre 1967 (devenus les articles 131-12 et 131-13 du Code de l'organisation judiciaire) ont instauré une autre réglementation.

L'article 12, alinéa 1^{er}, dispose: «Il est fait rapport annuellement au garde des sceaux, ministre de la Justice, de la marche des procédures et de leurs délais d'exécution.».

L'article 13 dispose: «Le premier président et le procureur général peuvent appeler l'attention du garde des sceaux, ministre de la Justice, sur les constatations faites par la cour à l'occasion de l'examen des pourvois et lui faire part des améliorations qui leur paraissent de nature à remédier aux difficultés constatées.».

Au départ (dans les premières années qui suivirent 1967), ces rapports ne contenaient qu'un aperçu des principales décisions de la Cour de cassation. Ce rapport a toutefois évolué au fil des ans pour devenir un aperçu indispensable de suggestions et propositions prudentes et inspire aujourd'hui de nombreuses réformes législatives.

Le premier président de la Cour de cassation française a écrit dans une lettre du 9 mars 1990 adressée aux présidents de chambre:

«Je propose, qu'à l'occasion de difficultés rencontrées à plusieurs reprises par une chambre dans l'application de textes et qui, sans pouvoir trouver de solution purement jurisprudentielle, marqueraient la nécessité d'une modification des dispositions en vigueur, le président de la chambre saisisse ses collègues, en formation collégiale, d'une demande qui pour-

Op de vraag welk gevolg aan die verslagen gegeven wordt en in welke mate ze aanleiding geven tot wetsaanpassingen, antwoordt de minister: «In de gevallen waarin ons lacunes werden gesignaleerd, werd er onderzocht hoe hieraan kon verholpen worden. Dit heeft in bepaalde gevallen geleid tot een wetswijziging of het verspreiden van een circulaire. Bepaalde opmerkingen waren niet gegrond en vergden aldus geen wetgevend initiatief.».

Uit dit antwoord kan slechts worden afgeleid dat een en ander volstrekt ondoorzichtig is, en dat het ministerie van Justitie de rapporten, als deze al opgesteld worden, in elk geval op onduidelijke en zelfs oncontroleerbare manier behandelt.

h) Naar verluidt was ook in Frankrijk het jaarlijkse verslag aan de minister van Justitie in onbruik geraakt. De artikelen 12 en 13 van een decreet van 22 december 1967 (nu de artikelen 131-12 en 131-13 van de *Code de l'organisation judiciaire*) hebben een andere regeling ingevoerd.

Artikel 12, eerste lid, bepaalt: «Jaarlijks wordt aan de grootzegelbewaarder, minister van Justitie, verslag uitgebracht over het verloop van de procedures en hun uitvoeringstermijnen».(vert.)

Artikel 13 bepaalt: «De eerste voorzitter en de procureur-generaal kunnen de aandacht van de grootzegelbewaarder, minister van Justitie, vestigen op de vaststellingen die het hof heeft gedaan naar aanleiding van het onderzoek van de voorzieningen en hem in kennis stellen van de verbeteringen die volgens hen de vastgestelde moeilijkheden zouden kunnen verhelpen».(vert.)

Aanvankelijk (in de eerste jaren na 1967) bevatten deze verslagen slechts een overzicht van de voornaamste beslissingen van het Hof van Cassatie. In de loop der jaren is dit verslag echter uitgroeid tot een onmisbaar overzicht van voorzichtige suggesties en voorstellen en werd het de basis van talloze wets-hervormingen.

De eerste voorzitter van het Franse Hof van Cassatie schreef in een brief van 9 maart 1990 aan de kamervoorzitters:

«Ik stel voor dat de voorzitter van een kamer welke naar aanleiding van moeilijkheden die ze bij herhaling ondervindt bij de toepassing van wetten, wat, zonder dat daarvoor een louter jurisprudentiële oplossing kan worden gevonden, duidt op de noodzaak de vigerende bepalingen te wijzigen, zijn in college verenigde collega's een vraag zou voorleggen die ertoe zou kunnen

rait conduire à suggérer à l'autorité compétente une réforme du texte en question.

«Les divers avis et suggestions, dûment motivés, seraient ainsi recueillis et examinés par le Bureau de la Cour de Cassation, lequel retiendrait, après examen, tout ce qui lui paraîtrait devoir figurer dans le rapport annuel au titre des 'suggestions de modifications législatives ou réglementaires'.

«Je vois à cette procédure deux avantages:

Tout d'abord, les avis et suggestions ainsi émis - qui ne revêteraient en aucune manière le caractère des critiques - constitueraient désormais les suggestions de la Cour de Cassation, prise en son unité.

D'autre part, ils pourraient être un précieux apport, tant à l'autorité législative qu'à l'autorité réglementaire, car l'expérience judiciaire est irremplaçable: elle est d'ailleurs incontestable et incontestée et il serait, sans aucun doute, fâcheux qu'elle ne fut pas portée à la connaissance de l'autorité compétente, celle-ci agissant dans la plénitude de ses prérogatives propres.» (*Rapport de la Cour de Cassation 1990*).

i) Dans son ouvrage *Rechtspraak in opspraak* de 1980, le professeur M. Storme plaidait déjà pour une telle proposition. Le passage ci-après contient également une référence intéressante aux Pays-Bas.

«Il est évident que la jurisprudence n'exerce pas son influence de manière optimale et qu'il convient dès lors de prendre une disposition organisationnelle en vue d'assurer le feed-back de la jurisprudence vis le travail législatif.

«Feu le président du sénat Robert Vandekerckhove a souligné à maintes reprises que l'exigence d'une bonne législation ne peut être pleinement réalisée que moyennant une concertation régulière entre le parlement, la Cour de cassation, le Conseil d'État et les facultés de droit. Il faudrait poursuivre cette idée et associer également le pouvoir judiciaire, d'une façon ou d'une autre, à la préparation et à l'élaboration de la législation.

«Aux Pays-Bas, l'ancien ministre de la justice C.H.F. Polak a proposé que le conseil supérieur publie des rapports annuels dans lesquels des modifications nécessaires ou souhaitables de la législation seraient suggérées...

leiden dat aan de bevoegde overheid een hervorming van de desbetreffende tekst wordt gesuggereerd.

«De diverse met redenen omklede adviezen en suggesties zouden aldus door het Bureau van het Hof van Cassatie in ontvangst worden genomen en besproken, hetwelk bureau na onderzoek alle punten in aanmerking zou nemen waarvan het vindt dat ze in het jaarverslag moet worden opgenomen onder de «suggesties voor wetwijzigingen of wijzigingen van de regelgeving».

«Deze procedure heeft mijns inziens twee voordelen :

In de eerste plaats zouden de aldus uitgebrachte adviezen en suggesties - die in geen geval als kritiek naar voor worden gebracht - voortaan deel uitmaken van de suggesties van het Hof van Cassatie in zijn geheel.

Anderzijds kunnen ze een waardevolle bijdrage betekenen zowel voor de wetgevende als voor de regelgevende overheid, aangezien de ervaring van de rechters onvervangbaar is : ze is trouwens onbetwistbaar en onbetwist en het zou ongetwijfeld een slechte zaak zijn mocht ze niet ter kennis worden gebracht van de bevoegde overheid, die in dat geval in de volheid van haar eigen prerogatieven zou optreden.» (*Verslag van het Franse Hof van Cassatie - 1990*) (vert.)

i) In zijn boek *Rechtspraak in opspraak* uit 1980 pleitte professor M. Storme reeds voor een dergelijk voorstel. Het volgende citaat bevat ook een interessante verwijzing naar Nederland.

«Het ligt voor de hand dat de beïnvloeding door de rechtspraak niet op optimale wijze plaats vindt en dat derhalve een organisatorische voorziening moet worden getroffen voor terugkoppeling (feed-back) van rechtspraak naar wetgeving.

«Herhaaldelijk onderstreepte wijlen Senaatsvoorzitter Robert Vandekerckhove dat de eis van een goede wetgeving slechts volledig realiseerbaar is dankzij regelmatig beraad tussen Parlement, Hof van Cassatie, Raad van State en Rechtsfaculteiten. Men zou deze idee moeten doortrekken en ook de rechterlijke macht op enigerlei wijze laten meewerken aan de voorbereiding en de totstandkoming van de wetten.

«In Nederland heeft oud-minister van Justitie C.H.F. Polak het voorstel gelanceerd dat de Hoge Raad jaarverslagen zou publiceren waarin noodzakelijke of wenselijke wijzigingen van de wet zouden worden gesuggereerd...

«L'introduction d'une telle possibilité en ce qui concerne la Cour de cassation belge constituerait probablement à court terme la forme la plus simple et la plus efficace de feed-back entre le juge et le législateur dans le système juridique belge. On peut en effet s'attendre à ce qu'un rapport annuel des activités de la Cour de cassation, adressé au parlement et contenant notamment des propositions d'amélioration et modification de la législation, ait en Belgique un retentissement et un poids aussi importants qu'en France à l'heure actuelle.

«Les juridictions inférieures devraient avoir la possibilité de soumettre certaines suggestions de ce type à la Cour de cassation, qui peut faire appel à son service de la documentation et de la concordance des textes.

«Cette collaboration du pouvoir judiciaire ne constitue nullement une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Qui s'indigne par exemple que le pouvoir exécutif, à savoir l'administration de différents départements ministériels, soit associé à la rédaction des projets de loi?» (M. STORME, *Rechtspraak in opspraak*, p.p. 56-57).

j) Le 29 avril 1992, M. J. Vande Lanotte, membre de la Chambre des représentants, a déposé une proposition de loi «instituant une évaluation triennale de la législation». L'évaluation de la législation incombait au Conseil d'État, qui devait préalablement transmettre le projet d'évaluation de la législation à la Cour d'arbitrage, à la Cour de Cassation, aux Cours et tribunaux, aux secrétaires généraux des ministères, aux gouverneurs, aux facultés de droit des universités et à toute personne intéressée qui en faisait la demande.

Cette proposition n'a pas été adoptée. Elle a été examinée en sous-commission de la commission de la révision de la Constitution chargée de l'examen de propositions instituant une évaluation périodique de la législation.

Lors de sa réunion du 20 avril 1993, cette sous-commission a entendu M. J. Velu, procureur général près la Cour de Cassation. M. Velu a formulé une série d'objections. Si elle ne lui paraissent pas porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ni à celui de l'indépendance du pouvoir judiciaire, la proposition allait néanmoins très loin dans la relation pouvoir judiciaire-autres pouvoirs. Le procureur craignait que des conflits entre pouvoirs soient portés sur la place publique et considérait que la proposition comportait certains risques. Il redoutait en outre un alour-

«De invoering van een gelijkaardige mogelijkheid m.b.t. het Belgische Hof van Cassatie zou waarschijnlijk op korte termijn de meest eenvoudige en de meest efficiënte vorm van terugkoppeling inhouden voor de verhouding rechter-wetgever in het Belgische rechtssysteem. Men mag immers verwachten dat een jaarlijks verslag van de werkzaamheden van het Hof van Cassatie aan het Parlement, waarin o.m. suggesties voor wetsverbeteringen en wetswijzigingen zijn opgenomen, in België een even grote weerklank en een even groot gezag zou hebben als dit thans in Frankrijk het geval is.

«De lagere rechtscollages zouden in de mogelijkheid moeten zijn om sommige gelijkaardige suggesties door te spelen aan het Hof van Cassatie, waar de Dienst voor documentatie en overeenstemming van de teksten terzake kan worden ingeschakeld.

«Deze medewerking van de rechterlijke macht betekent geen inbreuk op het principe van de scheiding der machten. Wie neemt er b.v. aanstoot aan het feit dat de uitvoerende macht, met name de administratie van de verschillende ministeriële departementen, betrokken wordt bij de redactie van de wetsontwerpen?» (M. STORME, *Rechtspraak in opspraak*, p. 56 57).

j) Op 29 april 1992 diende kamerlid J. Vande Lanotte een wetsvoorstel in «tot inrichting van een driejaarlijkse wetsevaluatie». De wetsevaluatie werd toevertrouwd aan de Raad van State die vooraf het ontwerp van wetsevaluatie moest toesturen aan het Arbitragehof, het Hof van Cassatie, de hoven en rechtbanken, de secretarissen-generaal van de ministeries, de gouverneurs, de rechtsfaculteiten van de universiteiten en aan alle belangstellenden die er om vroegen.

Dit voorstel werd niet goedgekeurd. Het werd besproken in de subcommissie van de commissie voor de Herziening van de Grondwet, belast met het onderzoek van voorstellen tot invoering van een periodieke wetsevaluatie.

Tijdens haar vergadering van 20 april 1993 hoorde deze subcommissie de heer J. Velu, procureur-generaal bij het Hof van Cassatie. De heer Velu formuleerde een aantal bezwaren. Hij vond het voorstel weliswaar niet strijdig met de beginselen van de scheiding der machten en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, maar wel zeer verstrekkend wat de verhoudingen tussen de rechterlijke macht en de andere machten betreft. Hij vreesde voor het bekend worden van conflicten tussen de machten en wees op bepaalde gevaren die het voorstel volgens hem inhield. Boven-

dissement des charges du pouvoir judiciaire et, par voie de conséquence, une aggravation de l'arriéré judiciaire. Enfin, il estimait qu'une obligation imposée à la Cour de cassation d'adresser chaque année des rapports ou messages au parlement ou au gouvernement était inconciliable avec la Constitution belge. Cette objection serait toutefois sans objet si le message adressé au parlement et au gouvernement émanait du procureur général près la Cour de Cassation.

M. L.P. Suetens, juge à la Cour d'Arbitrage, a été entendu au cours de la réunion du 20 avril 1993. Il s'est déclaré favorable au dépôt d'un rapport annuel par la Cour de cassation. Un tel rapport ne devrait en effet pas porter atteinte à la séparation des pouvoirs. «Ce principe doit en effet être examiné comme attribuant des compétences propres à chacun des pouvoirs mais aussi comme impliquant une collaboration entre eux. En l'espèce, tant le pouvoir judiciaire lors de la rédaction du rapport que le pouvoir législatif lors de son appréciation gardent leur autonomie.»

3. Conclusion

Nous estimons qu'une interprétation moderne du principe de la séparation des trois pouvoirs ne s'oppose pas à ce que le pouvoir judiciaire apporte sa contribution à l'évaluation et à l'amélioration de la législation. Les trois pouvoirs doivent se contrebalancer, mais doivent également collaborer. La confiance dans l'État de droit ne peut que croître. La crise grave que traverse la société et la grande méfiance à l'égard du législateur, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire requièrent précisément une collaboration, dans le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire dans l'exercice de sa mission juridictionnelle.

S'ils sont établis de manière objective, neutre et indépendante, les rapports du pouvoir judiciaire ne peuvent induire qu'une revalorisation de la magistrature.

Inversement, l'amélioration de la qualité de la législation peut contribuer à prévenir l'intentement de procédures ou, le cas échéant, à hâter le règlement de litiges.

Les choses ne s'accélérent-elles pas? La veille de son admission à la retraite, le procureur général Velu a transmis au ministre de la Justice un avant-projet de loi modifiant l'article 24 du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle (voir notre proposition de loi, Doc. parl. n° 1004/1, 1996-97). La Cour de cassation a transmis une note de 55 pages contenant des «Observations concernant le projet de loi modifiant le Code judiciaire et le Code d'instruction criminelle en ce qui

dien vreesde hij voor overbelasting van de rechterlijke macht met als gevolg een nog grotere achterstand in de afhandeling van de gerechtszaken. Ten slotte vond hij een verplichting voor het Hof van Cassatie om jaarlijks verslagen of boodschappen te richten aan het parlement of de regering niet verenigbaar met de Belgische Grondwet. Dit bezwaar zou echter niet gelden als de boodschap aan het parlement en de regering zou worden gericht door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie.

Tijdens de vergadering van 20 april 1993 werd de heer L.P. Suetens, rechter in het Arbitragehof, gehoord. Hij pleitte wél voor een jaarverslag van het Hof van Cassatie. Dergelijk verslag bracht volgens hem de scheiding der machten niet in gevaar. «Dit beginsel behelst immers niet alleen een bevoegdheidsverdeling, maar noopt tevens tot onderlinge samenwerking. In dat geval zijn zowel de rechterlijke als de wetgevende macht autonoom in hun beoordeling.»

3. Besluit

Een moderne invulling van de driemachtenleer staat er mijns inziens inderdaad niet aan in de weg dat de rechterlijke macht haar bijdrage levert tot de evaluatie en de verbetering van de wetgeving. De drie machten houden elkaar in evenwicht, maar dienen ook samen te werken. Het vertrouwen in de rechtsstaat kan alleen maar toenemen. De grote crisis waarin de samenleving zich bevindt en het grote wantrouwen tegenover wetgever, uitvoerende en rechterlijke macht, vereisen precies samenwerking, met respect voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bij het rechtspreken.

Als de verslagen van de rechterlijke macht objectief, neutraal en afstandelijk worden opgesteld, kunnen ze alleen maar leiden tot een grotere waardering voor de magistratuur. Omgekeerd kan de verbetering van de wetgevingskwaliteit bijdragen tot het voorkomen van procedures of desgevallend het versnellen van de afwikkeling van rechtsgeschillen.

Is een en ander trouwens niet in een stroomversnelling gekomen? Procureur-generaal Velu maakte op de laatste dag van zijn ambtsuitoefening een voorontwerp van wet «tot wijziging van artikel 24 van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering» over aan de minister van Justitie (zie mijn wetsvoorstel, *Parl. St.*, Kamer, 1996-97, nr. 1004/1). Het Hof van Cassatie maakte een nota van 55 bladzijden over met «Opmerkingen over het wetsontwerp tot wijziging van het

concerne la procédure de dessaisissement, adopté par le Sénat le 20 décembre 1996»...

4. Contenu de la proposition

Il est proposé de charger la Cour de cassation d'établir annuellement un rapport sur les lois qui se sont avérées imparfaites ou insatisfaisantes. Chaque année, au plus tard le 1^{er} septembre, le premier président de la Cour de cassation remet ce rapport au Conseil législatif.

La Cour de cassation n'a toutefois pas une vue complète des carences de la législation. Pour y remédier, il est prévu de donner aux juridictions inférieures la possibilité de transmettre, par la voie hiérarchique, leurs suggestions et propositions à la Cour de cassation. La cour aura alors pour tâche de filtrer ces suggestions et de les reprendre dans un rapport cohérent.

Il est proposé d'insérer le texte de la proposition dans la deuxième partie, livre Ier, titre Ier, chapitre V du Code judiciaire, où il constituera la nouvelle section 5, venant immédiatement après la Section 4 - De la gestion», insérée par la loi du 6 mai 1997 visant à accélérer la procédure devant la Cour de cassation.

Gerechtelijk Wetboek en het Wetboek van Strafvordering inzake de procedure tot onttrekking van de zaak aan de rechter, aangenomen door de Senaat op 20 december 1996»...

4. Inhoud van het voorstel

Voorgesteld wordt om het Hof van Cassatie een jaarlijks verslag te laten opmaken over wetten waarvan gebleken is dat ze gebrekkig zijn of niet voldoen. De eerste voorzitter van het Hof van Cassatie maakt dit verslag elk jaar uiterlijk op 1 september over aan de Raad voor Wetgeving.

Het Hof van Cassatie heeft echter geen volledig zicht op de tekortkomingen van de wetgeving. Om dit te verhelpen, wordt de mogelijkheid geschapen voor de lagere rechtsmachten om hun suggesties en voorstellen, via de hiërarchische weg, aan het Hof van Cassatie te bezorgen. Het is dan de taak van het hof deze suggesties te filteren en op te nemen in een samenhangend verslag.

Voorgesteld wordt om de tekst van het voorstel in te voegen in deel II, boek I, titel I, hoofdstuk V van het Gerechtelijk Wetboek en wel als een nieuwe afdeling V, onmiddellijk na «Afdeling IV. Beheer», ingevoegd bij de wet van 6 mei 1997 strekkende tot de bespoediging van de procedure voor het Hof van Cassatie.

Geert BOURGEOIS (N-VA)

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Un article 136quater, libellé comme suit, est inséré dans la deuxième partie, livre Ier, titre Ier, chapitre V, du code judiciaire, sous une section 5 (nouvelle), intitulée «Collaboration à l'évaluation de la législation»:

«Art. 136quater. Chaque année, le premier président de la Cour de cassation fait rapport sur les lois qui se sont avérées imparfaites ou insatisfaisantes.

Le rapport est transmis au Conseil législatif au plus tard le 1^{er} septembre.

Pour rédiger ce rapport, le premier président tient compte des observations concernant les défauts et insuffisances de la législation, dont lui font part les juges de paix, les juges du tribunal de police, les présidents des tribunaux de première instance, des tribunaux de commerce, des tribunaux du travail et des conseils de guerre et les premiers présidents des cours d'appel, des cours du travail et des cours militaires, par l'intermédiaire de leurs supérieurs hiérarchiques, au fur et à mesure qu'ils constatent ces défauts et insuffisances».

Art. 3

La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*.

2 décembre 2003

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

In deel II, boek I, titel I, hoofdstuk V, van het Gerechtelijk Wetboek wordt, onder een afdeling V (nieuw), met als opschrift «Medewerking aan de wetsevaluatie», een artikel 136quater ingevoegd, luidend:

«Art. 136quater. Jaarlijks wordt door de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie een verslag opgemaakt over de wetten waarvan is gebleken dat ze gebrekkig zijn of anderszins niet voldoen. Het verslag wordt uiterlijk op 1 september aan de Raad voor wetgeving bezorgd.

Bij het opmaken van het verslag houdt de eerste voorzitter rekening met de opmerkingen over de gebreken en de tekortkomingen in de wetten die de vrederechters, de politierechters, de voorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg, de rechtbanken van koophandel, de arbeidsrechtbanken en de krijgsgaden en de eerste voorzitters van de hoven van beroep, de arbeidshoven en de militaire gerechtshoven hem, naarmate zij deze gebreken en tekortkomingen vaststellen, via hun hiërarchische oversten bezorgen.».

Art. 3.

Deze wet treedt in werking de eerste dag van de zesde maand na die waarin zij in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt.

2 december 2003

Geert BOURGEOIS (N-VA)