

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE**

4 décembre 2003

**PROPOSITION DE LOI****instaurant un  
conseil législatif**(déposée par M. Geert Bourgeois)  
\_\_\_\_\_**BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

4 december 2003

**WETSVOORSTEL****tot oprichting van een  
Raad voor wetgeving**(ingediend door de heer Geert Bourgeois)  
\_\_\_\_\_**RÉSUMÉ**  
\_\_\_\_\_*L'auteur propose de créer un conseil législatif, instrument devant permettre à la Chambre des représentants d'améliorer son travail législatif.***SAMENVATTING**  
\_\_\_\_\_*De auteur stelt voor een Raad voor wetgeving op te richten als instrument van de Kamer van volksvertegenwoordigers ter verbetering van haar wetgevend werk.*

|                      |                                                                                                                              |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>cdH</i>           | : Centre démocrate Humaniste                                                                                                 |
| <i>CD&amp;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><a href="http://www.laChambre.be">www.laChambre.be</a></i>                            | <i><a href="http://www.deKamer.be">www.deKamer.be</a></i>                          |
| <i>e-mail : <a href="mailto:publications@laChambre.be">publications@laChambre.be</a></i> | <i>e-mail : <a href="mailto:publicaties@deKamer.be">publicaties@deKamer.be</a></i> |

## DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi reprend le texte de la proposition de loi n° 1071/001-96/97.

### I. Cadre

Depuis des lustres, la législation fait l'objet de critiques qui émanent de divers horizons et se fondent sur des raisons très diverses. Ces critiques portent sur la qualité médiocre de la législation, le manque de codification et de cohérence, les difficultés en matière d'applicabilité, de force obligatoire et d'accessibilité.

Avec la régularité d'une horloge, on se plaint également de l'enchaînement trop rapide des modifications apportées à la législation, de la surréglementation et de l'absence d'évaluation des lois. Les dispositions légales superflues ne sont pour ainsi dire jamais abrogées.

Notre machine législative tourne à plein rendement, mais il manque une «politique intégrée d'amélioration de la qualité de la législation».

S'il est vrai que le Conseil d'État joue un rôle en la matière, sa compétence d'avis est vidée de sa substance par les nombreuses demandes d'urgence non justifiées.

Nous estimons qu'une politique intégrée d'amélioration de la qualité de la législation doit reposer sur les piliers suivants.

#### 1. Amélioration de la procédure parlementaire

Le parlement ne pourra recouvrer sa dignité qu'en exerçant pleinement ses prérogatives et en agissant en conséquence. Cela vaut pour son droit de contrôle tout autant que pour le travail législatif. Un parlement conscient de sa mission ne se laisse pas imposer des lois de pouvoirs spéciaux, refuse d'adopter des mauvaises lois présentées comme étant «à prendre ou à laisser» et rejette, en général, tout travail législatif peu sérieux ou de qualité médiocre.

Le parlement doit adapter son règlement pour contribuer à améliorer la législation.

a) Les avant-projets de loi approuvés par le gouvernement doivent être transmis au parlement, de manière à permettre une évaluation a priori de la nouvelle législation. Un avant-projet est un document adminis-

## TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van voorstel nr. 1071/001-96/97.

### I. Kader

Sinds jaar en dag wordt van diverse zijden en om uiteenlopende redenen geklaagd over de wetgeving. Er is kritiek op de gebrekkige kwaliteit van de wetgeving, het gebrek aan codificatie en samenhang, de gebrekkige uitvoerbaarheid, afdwingbaarheid en toegankelijkheid.

Met de regelmaat van een klok wordt ook geklaagd over de al te snelle opeenvolging van wetswijzigingen, de overreglementering en het gebrek aan wetsevaluatie. Zelden of nooit wordt overbodige wetgeving opgeheven.

In dit land worden oeverloos veel wetteksten geproduceerd, maar ontbreekt een geïntegreerd «wetgevingskwaliteitsbeleid».

Er zijn weliswaar de aan de Raad van State opgedragen bevoegdheden, maar ook de advies-bevoegdheid van deze instelling wordt uitgehouden door de herhaaldelijk te onpas ingeroepen hoogdringendheid.

Mijns inziens moet een geïntegreerd wetgevingskwaliteitsbeleid stelen op de volgende pijlers.

#### 1. Verbetering van de parlementaire procedure

Het parlement kan zijn waardigheid slechts herwinnen door op zijn strepen te staan en ernaar te handelen. Dit geldt voor het controlerecht, maar evenzeer voor het wetgevende werk. Een zelfbewust parlement slikt geen volmachtwetten, laat geen slechte «te nemen of te laten» wetgeving doordrukken, en weigert in het algemeen elk niet ernstig, kwalitatief minderwaardig wetgevend werk.

Door een aanpassing van zijn reglement moet het parlement bijdragen tot een betere wetgeving.

a) Door de regering goedgekeurde voorontwerpen van wet moeten aan het parlement bezorgd worden, zodat er ruimte gecreëerd wordt voor de a priori evaluatie van nieuwe wetgeving. Een voorontwerp is een

tratif au sens de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1994 (toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose). Le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, est un droit fondamental consacré par l'article 32 de la Constitution. Nous ne voyons pas en quoi le droit du parlementaire d'obtenir une copie de ces documents pourrait être limité par la loi. Bien au contraire: la possibilité de prendre connaissance des avant-projets de loi suffisamment tôt ne peut que renforcer la démocratie.

Le délai considérable entre l'approbation de l'avant-projet et le dépôt du projet proprement dit peut être mis à profit afin de procéder à l'évaluation *a priori*.

Cela mettra un terme à la situation humiliante dans laquelle se trouve le parlementaire qui en est réduit à constater qu'un avant-projet suscite un débat de société et provoque des prises de position de la part de divers groupes de pression alors que les élus de la nation sont, eux, toujours hors jeu.

b) Les travaux préparatoires se déroulent de manière trop stéréotypée. L'établissement ou non d'un rapport est le seul paramètre qui varie lors de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi. Il arrive en effet que les projets de moindre importance ou les projets faisant l'objet d'un consensus ne fassent l'objet d'aucun rapport.

On pourrait accroître la qualité du travail législatif en diversifiant les instruments utilisés dans le cadre des travaux préparatoires. Relevons à cet égard que les Pays-Bas disposent de douze instruments différents. Nous plaçons en tout cas pour que l'on instaure un débat sur les lignes de force ainsi qu'une procédure en partie écrite dans le cadre des travaux préparatoires.

c) Il conviendrait de prévoir un apport actif, voire proactif, dans le cadre du soutien documentaire et matériel des commissions. Les secrétaires administratifs des diverses commissions permanentes sont dans l'impossibilité de se consacrer (suffisamment) à l'aspect «recherches» du travail de fond de la commission.

Nous plaçons pour une spécialisation accrue du personnel assurant le service des commissions: il y aurait, d'une part, un secrétaire administratif et, d'autre part, un collaborateur logistique chargé des aspects documentaires.

bestuursdocument in de zin van artikel 1, tweede lid, van de wet van 11 april 1994 (alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt). Het recht op raadpleging en afschrift van elk bestuursdocument, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, is een grondrecht, opgenomen in artikel 32 van de Grondwet. Ik zie niet in hoe het recht van het parlementslid op een afschrift van deze stukken op enige wettelijke beperking zou kunnen botsen. Wel integendeel: een tijdige kennisgeving van voorontwerpen van wet kan alleen maar leiden tot een versterking van de democratie.

Het ruime tijdsverloop tussen de goedkeuring van het voorontwerp en de indiening van het ontwerp zelf kan benut worden voor de ex-ante evaluatie. Een en ander zal een einde maken aan de vernederende situatie van het parlementslid, dat met lede ogen moet vaststellen hoe het maatschappelijke debat over een voorontwerp reeds gevoerd wordt, hoe allerlei drukgroepen er hun mening over geven, terwijl de verkozenen des volks zelf buiten de krijtlijnen staat te wachten.

b) De parlementaire voorbereiding verloopt te stereotiep. De enige variatie bij de behandeling van een wetsontwerp of -voorstel, bestaat in het al dan niet opmaken van een rapport. Voor kleinere ontwerpen, of ontwerpen waarover een algemene consensus bestaat, wordt soms geen rapport gemaakt.

De kwaliteit van het wetgevende werk zou opgetild kunnen worden door meer variatie te brengen in de instrumenten die bij het voorbereidend onderzoek gebruikt worden. In Nederland zijn er twaalf verschillende instrumenten. Ik pleit alleszins voor de invoering van het hoofdlijnen debat en een gedeeltelijk schriftelijke parlementaire voorbereiding.

c) Er moet een actieve, ja zelfs pro-actieve inbreng ingebouwd worden bij de documentair-materiële ondersteuning van de commissies. De administratieve secretarissen van de diverse vaste commissies kunnen onvoldoende of zelfs helemaal geen tijd investeren in de researchaspecten van het inhoudelijke werk van de commissie.

Ik pleit voor een doorgedreven specialisatie bij de personele ondersteuning van het commissieproces: enerzijds de administratieve secretaris en anderzijds de stafmedewerker voor documentaire aangelegenheden.

d) La manière de rendre compte des travaux des commissions devrait être modifiée. Chaque projet terminé devrait faire l'objet, d'une part, d'un rapport synthétique, retraçant les lignes de force du débat et mettant en exergue les aspects fondamentaux de la discussion ainsi que les différentes contributions et, d'autre part, d'un compte rendu in extenso dans les annales.

e) L'évaluation ex post de la législation devrait être faite par des professionnels. Le parlement devrait disposer à cet effet de ses propres services d'experts.

f) Il arrive trop souvent que le parlement soit mis devant le fait accompli. On accorde beaucoup trop peu d'attention au contrôle a priori. Nous songeons en l'occurrence au troisième pilier de l'Union européenne. Nous proposons également d'instaurer des débats d'orientation assortis de mandats contraignants.

## 2. Fonctionnaires législatifs attachés au ministère de la Justice

Tout comme au Canada, la législation ne devrait plus pouvoir être préparée par les divers cabinets ou administrations, mais bien par des fonctionnaires spécialisés du ministère de la Justice, qui rédigeraient les textes de loi sur instruction des divers départements et en concertation avec ceux-ci.

Cette innovation devrait permettre d'améliorer et de restreindre la législation. Cette équipe de techniciens législatifs serait en effet constituée de professionnels de la législation et travaillerait dès lors de manière plus indépendante, plus critique et en ayant une meilleure vue d'ensemble.

## 3. Conseil d'État

La loi du 4 août 1996 a étendu le rôle du bureau de coordination du Conseil d'État. Dorénavant, le bureau peut être chargé non seulement de la coordination et de la codification, mais aussi de la simplification de la législation désignée à cette fin par le premier ministre ou les présidents des diverses assemblées.

Le Conseil d'État ne joue donc qu'un rôle passif. Il est en outre prématuré de dire si cette législation produira des effets (suffisants).

Dans son premier Rapport public pour l'année judiciaire 1994-1995, le Conseil d'État écrivait: «Le bureau de coordination n'a toutefois été saisi que d'un nombre relativement limité de demandes de coordination;

d) Er moet een andere rapportering komen van de werkzaamheden in de commissies. Per afgehandeld ontwerp moet er enerzijds een synthetisch verslag zijn, dat de hoofdlijnen van het debat weergeeft en de inhoudelijke aspecten van de discussie en de verschillende bijdragen in de verf zet, en anderzijds een woordelijk verslag in de handelingen.

e) De ex post evaluatie van de wetgeving dient professioneel te gebeuren. Het parlement dient daartoe bijgestaan te worden door de deskundig bestaafte eigen diensten.

f) Al te vaak wordt het parlement voor voldongen feiten geplaatst. Er is veel te weinig aandacht voor de a priori controle. Ik denk aan de derde pijler van de Europese Unie. Ik stel ook voor oriëntatiedebatten met dwingende mandaten in te voeren.

## 2. Wetgevingsambtenaren bij het ministerie van Justitie

Naar Canadees voorbeeld zou de wetgeving niet langer voorbereid mogen worden door de diverse kabinetten of administraties, maar door gespecialiseerde ambtenaren van het ministerie van Justitie die op instructie van en in samenspraak met de diverse departementen de wetteksten uitschrijven.

Dit moet bijdragen tot betere en minder wetgeving. Deze ploeg van wetgevingstechnici zal immers professioneel met wetgeving bezig zijn en daardoor onafhankelijker, kritischer en met meer zicht op het geheel werken.

## 3. Raad van State

Bij wet van 4 augustus 1996 werd de rol van het coördinatiebureau van de Raad van State uitgebreid.

Voortaan kan het bureau niet alleen belast worden met de coördinatie en codificatie, maar ook met de vereenvoudiging van de daartoe door de eerste minister of de voorzitters van de diverse assemblées aangewezen wetgeving.

De Raad van State speelt dus slechts een passieve rol. Bovendien moet afgewacht worden, of deze wetswijziging (voldoende) effect zal sorteren.

In het eerste *Openbaar verslag over het gerechtelijk jaar 1994-1995* schrijft de Raad van State: «Aan het coördinatiebureau zijn echter slechts een relatief beperkt aantal verzoeken om coördinatie gericht; geen

aucune n'a, du reste, connu d'achèvement durant l'année judiciaire écoulée» (p. 126).

On abuse trop fréquemment de la possibilité de demander à la section de législation de donner un avis dans un délai de trois jours. Au cours de l'année judiciaire 1994-1995, l'urgence a été demandée pour 40,6% des projets (*op. cit.*, p. 64). Le Conseil d'État a également relevé que la plupart des demandes d'avis ont été introduites par le pouvoir exécutif. «Peu l'ont été par les présidents des assemblées. (...) Les propositions de loi, de décret et d'ordonnance et les amendements n'ont guère fait l'objet d'une consultation du Conseil d'État» (*op. cit.*, p. 67).

En ce qui concerne la participation des membres du bureau de coordination aux travaux de la section de législation, le Conseil d'État écrivait (*op. cit.*, p. 127): «Cet examen ne se limite pas au cadre strict des remarques de légistique et des observations de forme; les problèmes de base légale et de compétence de l'auteur de l'acte sont systématiquement abordés, l'examen pouvant porter aussi sur des autres aspects fondamentaux».

Il ressort à suffisance de ce qui précède que la compétence de la section de législation du Conseil d'État n'est pas de nature «juridico-politique», mais bien de nature préventive au sens large du terme. Le conseil d'État doit se voir accorder davantage de moyens et de temps pour remplir cette mission consultative spécifique. Le Conseil d'État peut également participer à l'évaluation des lois par le biais de son rapport annuel.

C'est au conseil législatif que revient la mission «juridico-politique» définie par la présente proposition.

#### 4. Evaluation de la législation

L'évaluation de la législation doit devenir un aspect important de la politique de promotion de la qualité dans le domaine de la législation. L'évaluation doit porter sur toute la période, soit dès l'adoption de la loi.

Un rôle sera dévolu à cet égard aux services du parlement, qui assureront d'office le suivi de la législation adoptée, sous le contrôle d'un organe d'accompagnement et d'orientation au sein duquel seront représentés tous les groupes politiques. La loi et les arrêtés d'exécution ont-ils déjà été publiés? L'application pose-t-elle des problèmes?

enkele coördinatie is overigens tijdens het afgelopen gerechtelijk jaar voltooid» (p. 132).

Al te vaak wordt misbruik gemaakt van de mogelijkheid om binnen de drie dagen advies te vragen aan de afdeling wetgeving. In het gerechtelijk jaar 1994-1995 werd voor 40,6% van de ontwerpen deze spoedbehandeling gevraagd (*Openbaar verslag*, p. 70). De Raad van State stipt ook aan dat de meeste adviesaanvragen uitgegaan zijn van de uitvoerende macht:

«Slechts weinig aanvragen zijn ingediend door de voorzitters van de wetgevende vergaderingen. (...) Aan de Raad van State is nauwelijks advies gevraagd over voorstellen van wet, van decreet en van ordonnantie en over amendementen» (p. 73).

Over de deelname van de leden van het coördinatiebureau aan de werkzaamheden van de afdeling wetgeving schrijft de Raad van State (p. 133): «Dat onderzoek bepaalt zich niet tot het maken van wetgevingstechnische opmerkingen en opmerkingen over de vorm; de problemen inzake rechtsgrond en bevoegdheid van de steller van de handeling worden systematisch bestudeerd en het onderzoek kan ook op andere fundamentele aspecten betrekking hebben».

Hieruit blijkt ten overvloede dat de bevoegdheid van de afdeling wetgeving van de Raad van State niet van «rechtspolitieke» aard is, maar preventief in de ruime zin van het woord. Voor deze eigen adviserende taak moet de Raad van State meer middelen en meer tijd krijgen. Middels zijn jaarlijks verslag kan de Raad ook zijn bijdrage tot de wetsevaluatie leveren.

Aan de Raad voor Wetgeving komt de in dit voorstel omschreven «rechtspolitieke» taak toe.

#### 4. Evaluatie van de wetgeving

Evaluatie van de wetgeving moet een belangrijk onderdeel worden van het wetgevingskwaliteitsbeleid. De evaluatie moet de hele periode vanaf de goedkeuring van de wet omvatten.

Hierbij is een taak weggelegd voor de diensten van het parlement die ambtshalve de nazorg van de goedgekeurde wetgeving verrichten, onder toezicht van een begeleidings- en sturingsorgaan waarin alle fracties vertegenwoordigd zijn. Werden de wet en de uitvoeringsbesluiten reeds gepubliceerd? Zijn er problemen bij de toepassing?

Par ailleurs, les administrations publiques doivent être chargées de signaler directement à la Chambre des représentants les problèmes d'application et de mise en oeuvre constatés sur le terrain, et de faire des suggestions en vue de l'adaptation, de l'amélioration ou de l'affinement des textes.

Chaque citoyen, chaque justiciable doit aussi pouvoir s'adresser directement au législateur pour lui faire part de ses observations.

Enfin, une tâche très importante est également réservée en l'occurrence au pouvoir judiciaire. Une conception moderne de la règle des trois pouvoirs, basée sur l'équilibre et le contrôle réciproques, implique que le troisième pouvoir est appelé à signaler, dans des rapports annuels, divers problèmes relatifs à l'exécution des lois. Ce point fera l'objet d'une proposition de loi distincte.

On peut également renvoyer à cet égard à l'article 119 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui dispose que le Conseil d'État établit et publie annuellement un rapport d'activité. Ce rapport peut contenir des recommandations à l'intention des législateurs.

## 5. Conseil législatif

Le conseil législatif doit devenir la clé de voûte de la revalorisation du travail législatif du parlement.

Après un débat sur les grands axes de la loi projetée, la chambre chargera ce conseil législatif d'en élaborer le texte. Les parlementaires ne disposeront pas de cette prérogative à titre individuel. En revanche, ils pourront faire appel à une équipe de collaborateurs universitaires attachés au parlement, ce qui implique une réduction du nombre des collaborateurs parlementaires individuels au profit d'un pool de collaborateurs universitaires au service du parlement et d'un deuxième pool au service du conseil législatif.

Ces différents aspects sont précisés ci-dessous.

## II. Aperçu historique

1. En 1833, Charles Rogier proposa d'instituer, par arrêté royal, un conseil de législation, chargé d'assister le gouvernement et le parlement dans leur mission législative (H. VELGE, *La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'État*, 1947, p. 16).

Daarnaast moeten de overheidsadministratie de opdracht krijgen om de op het terrein vastgestelde uitvoerings- en toepassingsproblemen rechtstreeks aan de Kamer van volksvertegenwoordigers te rapporteren, samen met suggesties tot aanpassing, verbetering of verfijning.

Ook elke burger, elke rechtzoekende, moet rechtstreeks bij de wetgever terecht kunnen met zijn opmerkingen.

Tenslotte is hier een heel belangrijke taak voor de rechterlijke macht weggelegd. Een moderne invulling van de drie machtenleer, gebaseerd op wederzijds evenwicht en controle, brengt met zich dat de derde macht geroepen is om in jaarlijkse rapporten allerlei problemen in verband met de uitvoering van de wetten te signaleren. Hierover wordt een afzonderlijk wetsvoorstel ingediend.

Ik moge hier ook verwijzen naar artikel 119 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dat bepaalt dat de Raad van State jaarlijks zijn activiteitenverslag opmaakt en bekend maakt. Dit verslag kan aanbevelingen aan de wetgevers bevatten.

## 5. Raad voor wetgeving

Het sluitstuk van de opwaardering van de wetgevende arbeid van het parlement moet de Raad voor wetgeving worden.

Deze Raad voor wetgeving krijgt van de Kamer, na een debat over de hoofdlijnen, de opdracht om de tekst van de voorgenomen wet uit te werken. Individuele parlementsleden kunnen daartoe geen opdracht geven. Zij kunnen een beroep doen op een pool van universitaire medewerkers, verbonden aan het parlement. Dit impliceert een afbouw van het aantal individuele parlementaire medewerkers, ten voordele van een pool van universitaire medewerkers in dienst van het parlement en een tweede pool in dienst van de Raad voor wetgeving. Een en ander wordt hieronder nader toegelicht.

## II. Historisch overzicht

1. In 1833 stelde Charles Rogier voor om bij koninklijkbesluit een Raad van wetgeving op te richten, met als taak de regering en het parlement te helpen bij hun wetgevende opdracht (H. VELGE, *La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'État*, 1947, p. 16).

2. Un conseil de législation fut institué auprès du ministère de la Justice par arrêté royal du 3 décembre 1911. Ce conseil se composait de onze membres. Le ministre de la Justice pouvait y adjoindre, pour l'étude d'une question déterminée, des membres temporaires désignés à raison de leur compétence spéciale. Le ministre pouvait consulter le conseil au sujet de la préparation des projets de loi et des règlements pour l'exécution des lois. Il pouvait aussi recueillir son avis au sujet de questions administratives en rapport avec le fonctionnement du pouvoir judiciaire.

3. L'arrêté royal du 13 mai 1922 réorganisa le conseil de législation institué auprès du ministère de la Justice. Ce conseil se composait de neuf membres au moins et de quinze membres au plus. Les fonctions de membre et de secrétaire du conseil étaient incompatibles avec celle de membre de l'une ou l'autre des deux Chambres. Un comité permanent constitué au sein même du conseil comprenait le président du conseil et six membres.

Le ministre de la Justice pouvait adjoindre au conseil et au comité permanent, pour l'étude d'une question, la préparation d'un projet de loi ou d'un arrêté déterminé, un ou plusieurs membres temporaires désignés à raison de leur compétence spéciale. Le comité permanent était chargé de donner son avis sur toutes les questions qui lui étaient soumises par le ministre de la Justice. Il préparait les projets de loi et d'arrêtés dont la rédaction lui était confiée.

4. Peu après avoir institué le conseil de législation, le ministre Carton de Wiart le chargea de préparer un projet de loi relatif à la responsabilité publique. Le conseil proposa de créer une cour du contentieux administratif (H. VELGE, *o.c.* p. 17).

Le même ministre ordonna au conseil d'étudier la réforme de l'instruction judiciaire préparatoire et de préparer un projet de loi contenant le livre premier du nouveau Code d'instruction criminelle. Outre un exposé général, le rapport présenté au nom du conseil de législation par M. Servais sur la révision du livre premier du Code d'instruction criminelle contenait un avant-projet détaillé de 152 articles, déposé par le ministre sous forme de projet de loi le 23 avril 1914.

Le 19 octobre 1937, Carton de Wiart déclara à la Chambre des représentants que le conseil de législation devait être un «corps de juristes très compétents chargés, pour le gouvernement et le parlement, de

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

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

De minister van Justitie kon, voor de studie van een vraagstuk, het voorbereiden van een bepaald wetsontwerp of besluit, aan de Raad en het bestendig comité, een of meer tijdelijke leden toevoegen die op grond van hun bijzondere bevoegdheid daarvoor in aanmerking kwamen. De taak van het bestendig comité bestond erin advies uit te brengen over al de vraagstukken die door de minister van Justitie werden voorgelegd. Het bereidde de ontwerpen van wetten en besluiten voor waarmee het werd belast.

4. Kort nadat hij de Raad voor wetgeving opgericht had, gaf minister Carton de Wiart hem de opdracht een wetsontwerp uit te werken over de overheidsaansprakelijkheid. De Raad formuleerde het voorstel tot oprichting van een hof voor het administratief contentieux (H. VELGE, *o.c.* p. 17).

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

Op 19 oktober 1937 verklaarde Carton de Wiart in de Kamer van volksvertegenwoordigers dat de Raad voor wetgeving was bedoeld als «een corps van zeer bekwame juristen dat de Regering en het Parlement

veiller à une meilleure rédaction des textes des projets et des propositions de loi mais aussi des arrêtés et des règlements (...). Présidé successivement par MM. Adolphe Prins, Servais et Dupriez, le conseil a rendu d'éminents services à l'État et au législateur» (cité par Ch. LAMBOTTE, *De Raad van State*, p. 35). J. Salmon considérerait lui aussi que le conseil a rendu d'inappréciables services (J. SALMON, *Le Conseil d'État*, p. 28).

Dans un plaidoyer en faveur de la création du Conseil d'État, R. Victor jugeait insuffisant le travail du conseil de législation: «Le conseil de législation a déjà amélioré substantiellement son action, mais celle-ci se révèle totalement insuffisante. Le conseil de législation se compose d'éminents juristes, mais il s'agit de personnalités qui, toutes, ont des occupations extrêmement accaparantes, soit dans la magistrature, soit au barreau, et qui ne disposent pas du temps nécessaire pour se consacrer pleinement à la tâche qu'elles sont censées accomplir au sein du conseil de législation.» (R. VICTOR, «*Beschouwingen over den Raad van State*», *Rechtskundige Weekblad*, 10 décembre 1939, 451).

5. Le conseil de législation a été supprimé par arrêté du Régent du 28 août 1948. Cette suppression a été justifiée par le considérant suivant:

«Considérant que l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 23 décembre 1946 qui concernent la section de législation du Conseil d'État entraîne la suppression du conseil de législation créé au sein du ministère de la Justice».

6. Depuis quelque temps, le professeur M. Storme persiste à plaider pour le rétablissement d'un comité ou d'un conseil de législation (voir notamment *Tijdschrift voor privaatrecht* 1993, p. 392). A l'instar de son président, l'association des juristes flamands préconise également ce rétablissement. Dans son «Invitation et introduction au débat de société sur le droit et la justice», cette association a proposé qu'une mission d'évaluation de la législation soit confiée à cet organe - le comité de législation (fédérale) - (*Vlaams Jurist Vandaag*, 3 décembre 1996, p. 1).

### III. Commentaire général

Il est donc clair que le conseil dont la création est proposée sera censé améliorer le travail législatif de la Chambre. Le conseil ne se substituera toutefois jamais à la Chambre. Il interviendra par délégation, au terme d'un débat sur les grands axes de la nouvelle législation.

ten dienste zou staan met het oog op een degelijker redactie van de teksten, zowel voor de ontwerpen en voorstellen van wet als voor de besluiten en verordeningen (...) Het heeft achtereenvolgens onder het voorzitterschap van de heren Adolphe Prins, Servais en Dupriez, aan de Staat en de wetgever uitstekende diensten bewezen» (geciteerd door Ch. LAMBOTTE, *De Raad van State*, p. 35). Ook J. Salmon schrijft dat de Raad «onschatbare diensten heeft bewezen» (vert.) (J. SALMON, *Le Conseil d'État*, p. 28).

In een pleidooi voor de oprichting van de Raad van State vond R. Victor het werk van de Raad voor wetgeving onvoldoende: «De Raad van wetgeving heeft hierin reeds belangrijke verbeteringen gebracht doch zijn aktie blijkt volledig onvoldoende. De Raad van wetgeving is samengesteld uit zeer hoogstaande juristen, doch het zijn alle persoonlijkheden die ook uiterst drukke bezigheden hebben, hetzij in de magistratuur, hetzij in de balie en zij beschikken niet over den noodigen tijd om zich volledig te wijden aan de taak die zij in den Raad voor wetgeving te vervullen hebben» (R. VICTOR, «*Beschouwingen over den Raad van State*», *Rechtskundig Weekblad*, 10 december 1939, 451).

5. Bij besluit van de Regent van 28 augustus 1948 werd de Raad voor wetgeving afgeschaft, met volgende considerans:

«Overwegende dat de inwerkingstelling van de bepalingen van de wet van 23 december 1946 betreffende de afdeling voor wetgeving van de Raad van State de afschaffing voor gevolg heeft van de Raad voor wetgeving die bij het ministerie van Justitie werd opgericht».

6. Sinds enige tijd en met volharding pleit professor M. Storme voor de heroprichting van een comité of raad voor wetgeving (zie o.a. *Tijdschrift voor privaatrecht* 1993, p. 392). In het spoor van haar voorzitter opteert ook de Vlaamse Juristenvereniging hiervoor. In de «Uitnodiging en inleiding tot het maatschappelijk debat over recht en gerecht» werd ervoor gepleit om dit orgaan -het comité voor de (federale) wetgeving- een wetsevaluerende taak te geven (*Vlaams Jurist Vandaag*, 3 december 1996, p. 1).

### III. Algemene commentaar

De op te richten Raad is dus duidelijk bedoeld als een instrument ter verbetering van het wetgevende werk van de Kamer. De Raad treedt echter nooit in de plaats van de Kamer. Hij handelt in opdracht, na een debat over de hoofdlijnen.

Cela ne signifie pas que le conseil ne pourra prendre la moindre initiative, au contraire. Combien de propositions de modification ou d'amélioration de lois émanant d'universitaires, de juristes, d'associations, etc. ne se perdent-elles pas actuellement parce que le législateur ne leur accorde pas l'attention nécessaire, qu'elles ne sont jamais finalisées ou qu'elles vont s'ajouter à l'interminable liste des propositions de loi jetées aux oubliettes?

Le conseil devra également, lors de chaque mission, examiner l'opportunité de prévoir des règles visant à imposer le respect de la loi ainsi que la nature de ces règles.

Le recours à des dispositions pénales doit constituer le remède ultime, de manière à permettre aux parquets et aux tribunaux répressifs de se concentrer sur leur mission principale, à savoir la lutte contre la criminalité.

Le conseil pourra faire appel, au besoin, à des spécialistes pour des missions bien définies.

Le conseil dépendra de la Chambre des représentants, ce qui soulignera la primauté du législateur.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### Article 2

Etant donné que le Sénat est appelé à devenir avec le temps un Sénat des communautés, le conseil législatif sera un organe de la Chambre des représentants.

### Art. 3

Le conseil législatif aura une triple mission:

(1) Toute nouvelle législation fait d'abord l'objet d'un débat d'orientation à la Chambre, ce qui permet de définir démocratiquement le contenu de la mission du Conseil. Ses lignes de force et ses objectifs y sont préalablement fixés.

Cela ne signifie pas que le conseil ne pourra pas entamer le dialogue avec la Chambre afin de formuler des suggestions ou des questions, telles que des propositions d'extension et/ou de modification de sa mission. Cela peut se faire par un rapport intermédiaire,

Dit betekent niet dat de Raad geen eigen initiatieven kan nemen, wel integendeel. Hoeveel voorstellen tot wetswijziging en -verbetering van academici, praktijkjuristen, verenigingen enz., gaan nu niet verloren, omdat ze niet de nodige aandacht krijgen van de wetgever, niet uitgewerkt geraken, of een zachte dood sterven in de onverzadigbare vergeetput van de nooit behandelde wetsvoorstellen.

De Raad moet zich bij elke opdracht ook buigen over de wenselijkheid van handhavingsregels en de aard daarvan.

De strafrechtelijk handhaving moet de ultieme remedie zijn, derwijze dat de parketten en strafrechtbanken zich kunnen beperken tot hun hoofdtak, de bestrijding van de misdaad.

De Raad kan indien nodig een beroep doen op specialisten voor welbepaalde opdrachten.

De Raad is een instelling die afhangt van de Kamer van volksvertegenwoordigers, waardoor de primauté van de wetgever beklemtoond wordt.

## COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

### Artikel 2

Vermits de Senaat moet evolueren naar een Senaat der gemeenschappen, wordt de Raad voor wetgeving een instelling van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

### Art. 3

De Raad voor wetgeving heeft een driedubbele taak:

(1) Voor nieuwe wetgeving houdt de Kamer eerst een oriëntatiedebat, waardoor de opdracht van de Raad democratisch tot stand komt. De hoofdlijnen en de doelstellingen worden op voorhand geformuleerd.

Dit betekent niet dat de Raad niet in dialoog zou kunnen treden met de Kamer om suggesties of vragen te formuleren, zoals voorstellen tot uitbreiding en/of wijziging van de opdracht. Dit kan via een tussenrapport, een hoorzitting in de bevoegde commissie, mondeling

une audition au sein de la commission compétente, une concertation verbale ou écrite, etc. Cette procédure peut déboucher sur un nouveau débat au sujet de problèmes spécifiques. Il faudra adapter le Règlement de la Chambre à cet effet.

Cette procédure pourrait, par exemple, être appliquée pour l'examen de la nouvelle structure policière décrite par la commission d'enquête parlementaire Dutroux et approuvée par la Chambre. La traduction légistique de cette recommandation est affaire de spécialistes.

(2) Le conseil est expressément chargé de prendre lui-même les initiatives décrites dans ce point. Il s'inspirera à cet effet des connaissances et de l'expérience de ses membres, de la doctrine et de la jurisprudence ainsi que des suggestions et des rapports d'évaluation visés au point 3.

(3) Toutes les suggestions relatives à la législation émanant d'individus, de personnes morales, d'associations, etc., qui sont adressées à la Chambre sont transmises au conseil législatif pour examen et traitement.

Le gouvernement doit en outre transmettre les rapports annuels de ses fonctionnaires à la Chambre des représentants qui, à son tour, les transmet au conseil législatif.

Les propositions émanant des services de la Chambre sont également soumises au conseil.

Enfin, le pouvoir judiciaire peut jouer un rôle inestimable, étant donné qu'il est, plus que quiconque, confronté quotidiennement aux problèmes d'application, aux lacunes, aux imprécisions, etc., de la législation. Nous déposerons une proposition de loi distincte à ce sujet.

#### Art. 4

Le conseil doit avoir une composition suffisamment étoffée pour pouvoir comprendre des experts de diverses disciplines. Il va sans dire que la composition du conseil doit en outre tenir compte de l'importance numérique des deux grands peuples qui composent notre pays.

Le conseil doit être composé des plus éminents spécialistes. L'objectif est que la législation soit préparée par des juristes maîtrisant la légistique. Les membres ne devront pas nécessairement être des professeurs d'université. D'autres spécialistes pourront également faire partie du conseil, par exemple des membres du service d'étude de la commission bancaire ou de la

ou schriftelijk overleg... Een en ander kan aanleiding geven tot een nieuw debat over specifieke vraagpunten. Daartoe moet het reglement van de Kamer aangepast worden.

Een mogelijk voorbeeld is de nieuwe politiestructuur, uitgetekend door de onderzoekscommissie Dutroux en goedgekeurd door de Kamer. De legistische uitwerking hiervan is specialistenwerk.

(2) De Raad krijgt uitdrukkelijk de opdracht zelf de in dit punt omschreven initiatieven te nemen. Hij zal hiervoor putten uit de kennis en de ervaring van zijn leden, uit rechtsleer en rechtspraak en ook uit de suggesties en evaluatierapporten waarvan sprake in punt 3.

(3) Alle suggesties op wetgevend vlak van individuen, rechtspersonen, verenigingen, enz., die aan de Kamer bezorgd worden, worden aan de Raad voor wetgeving overgezonden voor onderzoek en behandeling.

Daarnaast moet de regering de jaarlijkse rapporten van haar ambtenaren onmiddellijk indienen bij de Kamer van volksvertegenwoordigers, die ze op haar beurt aan de Raad voor wetgeving bezorgt.

De voorstellen van de eigen diensten van de Kamer worden eveneens aan de Raad voorgelegd.

Tenslotte kan de rechterlijke macht een onschatbare rol spelen, vermits zij meer dan wie ook dagelijks geconfronteerd wordt met toepassingsproblemen, lacunes, onduidelijkheden, enz., van de wetgeving. Hierover wordt een afzonderlijk wetsvoorstel ingediend.

#### Art. 4

De Raad moet voldoende uitgebreid zijn om deskundigen van diverse disciplines in zijn midden te hebben. Uiteraard moet de samenstelling van de Raad beantwoorden aan de getalsterkte van de twee grote volkeren in dit land.

De raad moet bestaan uit de hoogst gekwalificeerde specialisten. Het is de bedoeling dat wetgeving voorbereid wordt door juristen die bedreven zijn in de legistiek. De leden hoeven niet noodzakelijk hoogleeraar te zijn. Andere specialisten kunnen evenzeer deel uitmaken van de Raad, bijvoorbeeld leden van de studiedienst van de Bankcommissie of Nationale Bank of

Banque nationale ou des personnes titulaires d'un doctorat en droit.

Servais était procureur général près la Cour de cassation, Dupriez était secrétaire général du ministère de la Justice, Constant était procureur général à Liège.

Un mandat de quatre ans renouvelable est suffisamment long pour permettre le développement de projets d'envergure et permet par ailleurs d'éviter l'incrustation des membres dont les prestations seraient décevantes ou insuffisantes.

#### Art. 5

Il paraît souhaitable que le conseil organise lui-même les concours. Les collaborateurs doivent tous bénéficier d'une solide formation en légistique.

L'instauration du conseil législatif doit être une opération budgétairement neutre. Le recrutement de son personnel sera en effet compensé par la réduction, de trente unités, de l'effectif des collaborateurs universitaires des membres de la Chambre.

mensen die een doctoraat in de rechtsgeleerdheid behaald hebben e.d..

Servais was procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, Dupriez was secretaris-generaal bij het ministerie van Justitie, Constant was procureur-generaal te Luik.

Een mandaat met een hernieuwbare duur van vier jaar biedt enerzijds voldoende mogelijkheden om grotere projecten te kunnen uitwerken en maakt het anderzijds mogelijk te vermijden dat we al te lang opgescheept zitten met mensen die niet of ondermaats presteren.

#### Art. 5

De Raad kan best zelf de vergelijkende examens organiseren. De medewerkers moeten allemaal een degelijke opleiding in wetgevingstechniek krijgen.

Budgettair moet dit een nuloperatie worden. Tegenover de aanwerving van deze medewerkers staat immers de afbouw met dertig eenheden van de groep individuele parlementaire universitaire medewerkers.

Geert BOURGEOIS (N-VA)

**PROPOSITION DE LOI****Art. 1<sup>er</sup>**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

**Art. 2**

Il est institué auprès de la Chambre des représentants un conseil législatif, dénommé ci-après le conseil.

**Art. 3**

Les missions du conseil sont les suivantes:

1° à la demande et pour les besoins de la Chambre des représentants, rédiger les propositions de loi sur la base des directives adoptées par la Chambre et faire rapport à ce sujet dans le délai qui lui est imparti;

2° d'initiative ou à la demande de la Chambre des représentants, formuler des propositions en vue de corriger, de compléter, de simplifier et de codifier la législation existante;

3° évaluer la législation existante et rendre des avis en la matière à la Chambre sur la base notamment des rapports d'évaluation transmis par le pouvoir judiciaire, les fonctionnaires des Chambres législatives, les administrations et les citoyens.

**Art. 4**

Le conseil se compose de vingt membres, douze néerlandophones et huit francophones, désignés par la Chambre des représentants pour une période de quatre ans, renouvelable.

Les candidatures pour le conseil sont introduites auprès du président de la Chambre des représentants après publication des vacances d'emplois au *Moniteur belge*.

Les candidats doivent être professeur ou chargé de cours principal à la faculté de droit d'une université belge ou posséder des compétences ou une expérience particulières dans le domaine de la rédaction de textes juridiques.

**WETSVOORSTEL****Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

**Art. 2**

Bij de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt een Raad voor wetgeving opgericht, hierna de Raad genaamd.

**Art. 3**

De Raad heeft de volgende bevoegdheden:

1° in opdracht van de Kamer van volksvertegenwoordigers en te haren behoeve de tekst van een wetsvoorstel redigeren op basis van de hoofdlijnen die in de Kamer zijn aangenomen en hierover verslag uitbrengen binnen de daartoe in de opdracht bepaalde termijn;

2° op eigen initiatief of op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers voorstellen formuleren voor de verbetering, de aanvulling, de vereenvoudiging en de codificatie van de bestaande wetgeving;

3° mede op basis van de hem medegedeelde evaluatierapporten van de rechterlijke macht, de ambtenaren van de Wetgevende Kamers, de administraties en de burgers, de bestaande wetgeving evalueren en daarover advies uitbrengen aan de Kamer.

**Art. 4**

De Raad telt twintig leden, twaalf Nederlandstaligen en acht Franstaligen, door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangeduid voor een hernieuwbare termijn van vier jaar.

De kandidaturen voor de Raad worden ingediend bij de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers na de bekendmaking van de vacatures in het *Belgisch Staatsblad*.

De kandidaten moeten hoogleraar of hoofddocent aan de rechtsfaculteit van een Belgische universiteit zijn of een bijzondere bekwaamheid of ervaring bezitten in de redactie van juridische teksten.

## Art. 5

Trente collaborateurs sont adjoints au conseil. Ils sont recrutés par la Chambre des représentants à l'issue d'un concours. Vingt-quatre collaborateurs sont recrutés au niveau 1.

Soixante pourcent des collaborateurs appartiennent au rôle linguistique néerlandais, quarante pourcent au rôle linguistique français.

## Art. 6

Le conseil se réunit dans les locaux mis à sa disposition à cet effet par la Chambre des représentants.

## Art. 7

Le conseil établit un règlement d'ordre intérieur.

2 décembre 2003

## Art. 5

Aan de Raad worden dertig medewerkers toegevoegd, aangeworven door de Kamer van volksvertegenwoordigers na vergelijkende examens. Vierentwintig medewerkers zijn van het niveau 1.

Zestig procent van de medewerkers behoort tot de Nederlandse taalrol, veertig procent tot de Franse taalrol.

## Art. 6

De Raad vergadert in daartoe door de Kamer van volksvertegenwoordigers ter beschikking gestelde lokalen.

## Art. 7

De Raad stelt een huishoudelijk reglement op.

2 december 2003

Geert BOURGEOIS (N-VA)