

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

26 AVRIL 1994

PROPOSITION DE LOI

instituant une évaluation triennale
de la législation

PROPOSITION

tendant à insérer un article 65bis dans le
Règlement de la Chambre des Représentants
et à en modifier l'article 66

SOUS-COMMISSION

de la Commission de Révision de la
Constitution chargée de l'examen de
propositions instituant une évaluation
périodique de la législation (1)

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA SOUS-COMMISSION

PAR M. DUQUESNE

MESDAMES, MESSIEURS,

La discussion de ces propositions a été entamée en
Commission de révision de la Constitution, des réfor-

(1) Composition de la sous-commission :

Président : M. Daems (VLD).

C.V.P.	M. Tant.
P.S.	M. Poty.
S.P.	M. Vande Lanotte.
P.R.L.	M. Duquesne.
P.S.C.	M. Gehlen.
Ecolo/	Mme Aelvoet.
Agalev	
Vl. Blok	M. Van Overmeire.
V.U.	M. Van Vaerenbergh.

Voir :

- 439 - 91 / 92 (S.E.) :

— N° 1 : Proposition de loi de M. Vande Lanotte.

- 481 - 91 / 92 (S.E.) :

— N° 1 : Proposition de Règlement de M. Daems.

(*) Troisième session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

26 APRIL 1994

WETSVOORSTEL

tot inrichting van een driejaarlijkse
wetsevaluatie

VOORSTEL

tot invoeging van een artikel 65bis en tot
wijziging van artikel 66 van het Reglement
van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

SUBCOMMISSIE

van de Commissie voor de Herziening van
de Grondwet belast met het onderzoek van
voorstellen tot invoering van een periodieke
wetsevaluatie (1)

VERSLAG

NAMENS DE SUBCOMMISSIE

UITGEBRACHT DOOR DE HEER DUQUESNE

DAMES EN HEREN,

De bespreking van die voorstellen werd op 16 sep-
tember 1992 aangevat in de commissie voor de her-

(1) Samenstelling van de subcommissie :

Voorzitter : de heer Daems (VLD).

C.V.P.	H. Tant.
P.S.	H. Poty.
S.P.	H. Vande Lanotte.
P.R.L.	H. Duquesne.
P.S.C.	H. Gehlen.
Ecolo/	Mevr. Aelvoet.
Agalev	
Vl. Blok	H. Van Overmeire.
V.U.	H. Van Vaerenbergh.

Zie :

- 439 - 91 / 92 (B.Z.) :

— N° 1 : Wetsvoorstel van de heer Vande Lanotte.

- 481 - 91 / 92 (B.Z.) :

— N° 1 : Voorstel van Reglement van de heer Daems.

(*) Derde zitting van de 48^e zittingsperiode.

mes institutionnelles et du règlement des conflits le 16 septembre 1992.

Au cours de cette réunion, elle a décidé de créer une sous-commission chargée de procéder à l'examen préliminaire de ces propositions.

La sous-commission a consacré 6 réunions à l'examen de ces propositions et ce, aux dates suivantes : 13 octobre 1992, 3 mars, 20 avril, 5 et 19 mai et 14 juillet 1993.

Les experts suivants ont été entendus :

— M. P. Tapie, premier président du Conseil d'Etat (I et III);

— M. C. Lambotte, premier référendaire au Conseil d'Etat (II et III);

— M. J. Velu, procureur général près la Cour de cassation (IV et VI);

— M. L. P. Suetens, juge à la Cour d'arbitrage (V et VI);

— M. P. Delnoy, professeur à l'université de Liège (VII et IX);

— M. R. Bützler, Professeur à la Vrije Universiteit Brussel (VIII et IX).

Les réunions des 19 mai et 14 juillet 1993 ont été consacrées à l'élaboration des conclusions des travaux de la sous-commission ainsi qu'à leur approbation (X).

Lors de sa réunion du 20 avril 1994, la Commission de Révision de la Constitution, des Réformes institutionnelles et du règlement des Conflits a décidé de procéder à une publication séparée des travaux de la sous-commission en raison de leur incidence sur l'organisation de la Chambre des Représentants.

I. — EXPOSE DE M. P. TAPIE, PREMIER PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT

La sous-commission a, au cours de sa réunion du 3 mars 1993 procédé à l'audition de M. P. Tapie, premier président du Conseil d'Etat.

*
* *

Actuellement, chaque fois que le Conseil d'Etat constate, dans le cadre de sa compétence d'avis, qu'une disposition est tombée en désuétude ou qu'une contradiction existe, il propose au gouvernement ou aux présidents des assemblées, selon le cas, de procéder à une opération de « nettoyage » par l'abrogation de la disposition visée.

Craignant des interprétations divergentes, il se déclare hostile à l'abrogation implicite de la disposition.

Ses recommandations ne sont toutefois pas toujours suivies, faute de temps.

Ainsi, si le problème des effets des arrêts de la Cour d'arbitrage a trouvé une solution, aucune procédure de rétractation n'a été mise sur pied en ce

zienting van de Grondwet, voor de Institutionele Hervormingen en voor de Regeling van Conflicten.

Tijdens die vergadering besloot de commissie een subcommissie op te richten om de voorstellen vooraf te bespreken.

De subcommissie heeft aan het onderzoek van die voorstellen 6 vergaderingen gewijd op 13 oktober 1992, 3 maart, 20 april, 5 en 19 mei en 14 juli 1993.

De volgende deskundigen werden gehoord :

— de heer P. Tapie, eerste voorzitter van de Raad van State (I en III);

— de heer C. Lambotte, eerste referendaris bij de Raad van State (II en III);

— de heer J. Velu, procureur-generaal bij het Hof van Cassatie (IV en VI);

— de heer L. P. Suetens, rechter in het Arbitragehof (V en VI);

— de heer P. Delnoy, professor aan de universiteit van Luik (VII en IX);

— de heer R. Bützler, professor aan de Vrije Universiteit Brussel (VIII en IX).

De vergaderingen van 19 mei en 14 juli 1993 waren gewijd aan het opstellen van de conclusies van de werkzaamheden van de subcommissie, alsmede aan de goedkeuring ervan (X).

Tijdens de vergadering van 20 april 1994 heeft de Commissie voor de Herziening van de Grondwet, voor de Institutionele Hervormingen en voor de Regeling van Conflicten beslist de werkzaamheden van de subcommissie afzonderlijk te publiceren omdat ze een weerslag hebben op de organisatie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

I. — UITEENZETTING VAN DE HEER P. TAPIE, EERSTE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN STATE

De subcommissie heeft tijdens haar vergadering van 3 maart 1993 de heer P. Tapie, eerste voorzitter van de Raad van State, gehoord.

*
* *

Telkens wanneer de Raad van State thans in het kader van zijn adviesbevoegdheid vaststelt dat een bepaling in onbruik is geraakt of dat zich een tegenstrijdigheid voordoet, stelt hij, naar gelang van het geval, aan de regering of aan de voorzitters van de assemblées voor om een « zuivering » uit te voeren door de bedoelde bepaling op te heffen.

Aangezien de Raad van State vreest voor uiteenlopende interpretaties, is hij gekant tegen de impliciete opheffing van de desbetreffende bepaling.

Aan zijn aanbevelingen wordt omwille van de tijdsdruk evenwel niet altijd gevolg gegeven.

Terwijl er wel een oplossing is gevonden voor het probleem in verband met de gevolgen van de arresten van het Arbitragehof, is er nog altijd geen intrek-

qui concerne les arrêts du Conseil d'Etat et cela malgré les observations qu'il a émises. En conséquence, rien n'existe aujourd'hui en matière de rétractation des décisions judiciaires qui seraient fondées par exemple sur un arrêté communal annulé par le Conseil d'Etat. Le premier président cite également comme exemple le fait qu'à la différence du Traité instituant la Communauté économique européenne (article 174, alinéa 2) et de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage (article 8, alinéa 2), les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne permettent pas à celui-ci de limiter dans le temps l'effet rétroactif des arrêts d'annulation.

Par ailleurs, en sens inverse, il attire l'attention des membres sur l'insécurité juridique qui peut résulter des changements incessants de la législation, changements qui ne paraissent pas toujours indispensables.

Il cite à cet égard, le « *Rapport public 1991* » du Conseil d'Etat de France qui a consacré son chapitre premier à l'insécurité juridique née des changements incessants de la législation dans tous les domaines. Il y a lieu d'être très prudent lorsqu'on veut remettre en cause des dispositions que l'usage a patinées et que les tribunaux ont appliquées et continuent d'appliquer.

Il reconnaît qu'il existe un problème de transparence étant donné que la jurisprudence des tribunaux est encore moins bien connue que ne le sont les textes législatifs. Néanmoins, il n'est pas sans danger de modifier certaines dispositions.

Si le premier président se réjouit que le Parlement se penche sur le problème de l'évaluation des lois, il craint que cette évaluation ne constitue pour certains un prétexte pour remettre en cause des dispositions autour desquelles la paix judiciaire a réussi à se faire.

Devant ce constat, il propose que le Conseil d'Etat dépose un rapport annuel, à l'instar de ce que fait le Conseil d'Etat de France mais sans se prononcer sur l'opportunité politique.

Ce rapport reprendrait d'abord les recommandations que le Conseil d'Etat aurait formulées sans succès dans ses avis. De ce fait, le Parlement aurait l'attention attirée sur toutes une série de « nettoyages » de texte. Ce rapport pourrait également signaler d'autres difficultés qui n'ont jamais trouvé de solution.

Cet accroissement des charges du Conseil d'Etat ne pourra se faire sans une compensation au niveau du personnel de niveau un. En raison de la forte augmentation des demandes d'avis et des recours, le Conseil d'Etat se trouve en effet actuellement devant un problème d'intendance très difficile.

kingsprocedure ingesteld ingevolge de arresten van de Raad van State, zulks ondanks de opmerkingen die deze heeft geformuleerd. Daardoor bestaat er momenteel geen regeling voor de intrekking van rechterlijke beslissingen gegrond op bijvoorbeeld een gemeenteraadsbesluit dat achteraf door de Raad van State is vernietigd. De eerste voorzitter geeft tevens als voorbeeld dat, in tegenstelling tot het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (artikel 174, tweede lid), en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof (artikel 8, tweede lid), de gecoördineerde wetten op de Raad van State deze niet in staat stellen de terugwerkende kracht van de vernietigingsarresten in de tijd te beperken.

Voorts vestigt hij de aandacht van de leden op het feit dat er door de onophoudelijke veranderingen in de wetgeving, die niet altijd echt onontbeerlijk zijn, rechtsonzekerheid kan ontstaan.

Hij vermeldt in verband hiermee het « *Rapport public 1991* » van de Franse « Conseil d'Etat ». Het eerste hoofdstuk van dat verslag is gewijd aan de rechtsonzekerheid ontstaan door de onophoudelijke wijzigingen in de wetgeving op alle gebieden. Uiterste omzichtigheid is geboden wanneer men van plan is bepalingen op te heffen die ouderdomsverschijnselen vertonen, maar die door de rechtbanken altijd zijn toegepast en nog toegepast worden.

Hij erkent dat de doorzichtigheid hierbij een probleem is, aangezien de rechtspraak van de rechtbanken nog minder bekend is dan de wetteksten. Toch is het hachelijk sommige bepalingen te wijzigen.

Het stemt de eerste voorzitter tot vreugde dat het Parlement aandacht besteedt aan het probleem van de wetsevaluatie. Niettemin vreest hij dat die evaluatie voor sommigen slechts een voorwendsel zal zijn om te raken aan bepalingen waarover in rechterlijke kringen overeenstemming bestond.

Naar aanleiding van die vaststelling stelt hij voor dat de Raad van State net zoals de Franse « Conseil d'Etat » een jaarverslag zou uitbrengen, zonder zich daarbij evenwel over de politieke opportuniteit uit te spreken.

Dat verslag zou in de eerste plaats de aanbevelingen van de Raad van State vermelden die deze tevergeefs in zijn adviezen heeft verstrekt. Op die manier zou het Parlement op een aantal « tekstzuiveringen » worden geattendeerd. Het verslag zou ook andere problemen kunnen signaleren waarvoor nooit een oplossing is gevonden.

De taken van de Raad van State kunnen alleen worden uitgebreid op voorwaarde dat er een compensatie komt op het vlak van het personeel van niveau 1. Ingevolge de forse toename van het aantal adviesaanvragen en gevallen van beroep staat de Raad van State momenteel voor een bijzonder zwaar materieel probleem.

II. — EXPOSE DE M. C. LAMBOTTE, PREMIER REFERENDAIRE AU CONSEIL D'ETAT

Le 3 mars 1993, la sous-commission a également procédé à l'audition de M. C. Lambotte, premier référendaire du Conseil d'Etat.

*
* *

Citant de nombreux exemples, l'orateur constate que des textes très anciens régissent encore notre droit. Ainsi, c'est un arrêté révolutionnaire du 17 ventôse an VIII qui fixe les chefs-lieux de provinces. Lorsqu'on procède à un « nettoyage » de texte, il faut dès lors être très prudent d'autant plus que ces textes anciens peuvent constituer le fondement de textes futurs. Il cite également le décret du 10 vendémiaire an IV relatif à la responsabilité des communes, qui ne pourrait être « nettoyé » sans que cette opération ne suscite de nombreuses controverses.

A la question de savoir si une évaluation de textes législatifs a déjà été réalisée, le premier référendaire cite le travail qui a été réalisé de 1963 à 1967 lors de l'élaboration du Code judiciaire (loi du 10 octobre 1967). A cette occasion, le Conseil d'Etat a proposé au gouvernement la modification et l'abrogation de nombreuses dispositions.

Cette prise de conscience de l'état de notre droit s'est également faite à propos de la nouvelle loi communale ainsi qu'à l'occasion du projet de loi modifiant la loi générale sur les douanes et accises.

Si cette expérience n'est dès lors pas nouvelle, elle n'a été faite qu'en partie. Il serait en conséquence très intéressant qu'elle puisse se réaliser de façon générale. Néanmoins, il s'agit d'un travail difficile qui demande d'excellentes connaissances tant au niveau historique que juridique. Ce travail long et consciencieux permettra une véritable démocratie car celle-ci n'existe qu'en présence de textes clairs.

III. — DISCUSSION DES EXPOSES DE MM. TAPIE ET LAMBOTTE

Le rapporteur se réjouit d'avoir pu entendre le point de vue du Conseil d'Etat. Il estime qu'on ne fait pas suffisamment à bon escient appel au Conseil d'Etat.

Le meilleur moyen pour lutter contre des mauvais textes, contradictoires ou mal coordonnés est de s'entourer de précautions suffisantes lors de leur adoption. Les demandes d'avis du Conseil d'Etat ne sont urgentes que parce que politiquement on l'a estimé ainsi.

II. — UITEENZETTING VAN DE HEER C. LAMBOTTE, EERSTE REFERENDARIS BIJ DE RAAD VAN STATE

Op 3 maart 1993, heeft de subcommissie eveneens de heer C. Lambotte, eerste referendaris bij de Raad van State gehoord.

*
* *

Aan de hand van talrijke voorbeelden constateert spreker dat ons recht nog steunt op heel oude teksten. Zo is het bijvoorbeeld een revolutionair besluit van 17 ventôse jaar VIII dat de provinciehoofdsteden vastlegt. Bij het emenderen van de tekst moet men bijgevolg erg omzichtig te werk gaan, des te meer aangezien die oude teksten de basis kunnen vormen voor latere teksten. Hij vermeldt voorts nog het decreet van 10 vendémiaire jaar IV met betrekking tot de aansprakelijkheid van de gemeenten, dat heel wat stof zou doen opwaaien mocht het worden geëmd.

Als antwoord op de vraag of ooit al wetteksten werden geëvalueerd, maakt de eerste referendaris melding van het werk dat van 1963 tot 1967 werd verricht bij de voorbereiding van het Gerechtelijk Wetboek (wet van 10 oktober 1967). Bij die gelegenheid heeft de Raad van State de regering de wijziging of de opheffing van talrijke bepalingen voorgesteld.

Ook naar aanleiding van de nieuwe Gemeentewet en van het wetsontwerp tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen werd een stand van zaken in ons recht gemaakt.

Dat is dus kennelijk geen nieuwe ontwikkeling, maar men is nooit tot het uiterste gegaan. Bijgevolg ware het bijzonder interessant mocht men tot een algemene evaluatie van ons wettenarsenaal kunnen komen. Dat is evenwel een lastig karwei waarvoor een uitstekende kennis van zowel de geschiedenis als het recht vereist is. Dat lange en secure werk zal de democratie ten goede komen, want deze is slechts mogelijk als ze duidelijke teksten hanteert.

III. — BESPREKING VAN DE UITEENZETTINGEN VAN DE HEREN TAPIE EN LAMBOTTE

De rapporteur verheugt zich erover kennis te hebben kunnen nemen van het standpunt van de Raad van State. Hij meent dat het beroep op de Raad van State niet met genoeg overleg wordt gedaan.

De beste remedie tegen slechte, tegenstrijdige of gebrekkig gecoördineerde teksten bestaat in het nemen van afdoende voorzorgsmaatregelen op het ogenblik dat die teksten worden aangenomen. Nu zijn de aanvragen om advies van de Raad van State alleen dringend omdat men uit een politiek oogpunt vindt dat dit zo is.

On assiste également à une inflation des législations et des formalités vis-à-vis desquelles il existe une grande résistance des administrations à les supprimer.

Enfin, la complexité des problèmes n'implique certainement pas des législations incompréhensibles.

Face à cette situation, il y a lieu de bien cibler l'objectif si on veut atteindre un résultat.

Ainsi, ce n'est pas parce qu'une législation est ancienne qu'elle est dépassée ou mauvaise.

Parmi les contributions consacrées à ce problème, le membre cite l'ouvrage du Professeur P. Delnoy intitulé « Mélanges de suggestions de lois » et réalisé en hommage à Pierre Harmel. Cet hommage contient plusieurs suggestions intéressantes pour résoudre des controverses et pour moderniser notre droit. Suite à une de ces suggestions, le membre a déposé une proposition de loi portant création d'une requête en interprétation devant la Cour de cassation (Doc. n° 743/1-92/93).

Outre l'importance de la méthode, il lui paraît que la proposition du premier président du Conseil d'Etat de rédiger un rapport annuel constituerait un excellent outil de travail pour les parlementaires.

L'orateur suggère également que des contacts soient pris avec les universités et certains ordres professionnels afin de leur demander si à leur connaissance, il existe des cas de législations qui devraient être revues et corrigées pour des raisons techniques, même si ces raisons techniques impliquent bien souvent un choix politique.

En outre, il estime la demande du premier président Tapie relative à une augmentation du personnel, justifiée. Il considère qu'actuellement un effort insuffisant est réalisé au niveau intellectuel. Il y a lieu dès lors de donner au Conseil d'Etat les moyens nécessaires pour qu'il puisse accomplir sa mission.

En conclusion, l'intervenant plaide pour un travail prudent jumelé avec une ambition limitée.

Après avoir remercié les membres du Conseil d'Etat, l'auteur de la proposition instituant une évaluation triennale de la législation constate qu'ils ont plaidé pour qu'une évaluation automatique ne soit pas instaurée. Ils ont également affirmé que cette évaluation devait être faite avec prudence afin que de nouveaux problèmes ne surgissent pas et que l'insécurité juridique ne soit pas créée.

Se référant au texte de sa proposition, il considère que l'évaluation doit être faite par les institutions existantes sur base des avis émis par ceux qui ont une expérience en la matière.

Si la suggestion faite de rédaction d'un rapport annuel par le Conseil d'Etat lui paraît positive, il considère qu'un rythme annuel est trop rapide.

Le Parlement devra lui-même s'organiser afin de pouvoir donner une suite utile à ces observations. Il

Voorts is er een ongebreidelde toename van het aantal wetten en formaliteiten en de besturen waren zich duchtig om te voorkomen dat ze worden afgeschaft.

Ten slotte zijn de problemen zo al ingewikkeld genoeg om daarnaast niet nog onbegrijpelijkere wetten te maken.

Mede gelet daarop moet men, als men resultaten wenst, goed weten waar men naartoe wil.

Zo gaat dat bijvoorbeeld niet op te beweren dat een wet achterhaald of slecht is omdat zij oud is.

Onder de geschriften die over dat vraagstuk handelen, vermeldt het lid een werk van P. Delnoy onder de titel « Mélanges de suggestions de lois » ter ere van Pierre Harmel en waarin een aantal interessante suggesties naar voren worden gebracht om geschilpunten op te lossen en ons recht te moderniseren. Inhakend op een van die suggesties heeft het lid een wetsvoorstel ingediend tot instelling van het verzoek tot uitlegging bij het Hof van Cassatie (Stuk n° 743/1-92/93).

Het lid acht de methode waarin dat voorstel voorziet belangrijk en daarnaast lijkt de suggestie van de eerste voorzitter van de Raad van State om een jaarverslag op te stellen hem een initiatief dat voor de parlementsleden zeer nuttig kan zijn.

Spreker pleit er dan ook voor dat contact zou worden opgenomen met de universiteiten en met bepaalde practici om hun te vragen of zij kennis hebben van het bestaan van wetten die om technische redenen herzien of gecorrigeerd zouden moeten worden, zelfs al impliceren die technische redenen zeer vaak een politieke keuze.

Bovendien acht hij het verzoek van eerste voorzitter Tapie om meer personeel in dienst te nemen verantwoord. Hij meent dat op dit ogenblik niet genoeg intellectuele inspanningen worden geleverd. Het zou dan ook aan te bevelen zijn de Raad van State de nodige middelen te bezorgen opdat hij zijn opdracht behoorlijk kan vervullen.

Om af te ronden spreekt het lid de wens uit dat men omzichtig te werk zou gaan en geen al te hoge ambities zou koesteren.

De indiener van het wetsvoorstel tot inrichting van een driejaarlijkse wetsevaluatie dankt de leden van de Raad van State en constateert dat zij tegen de invoering van een automatische evaluatie gekant zijn. Voorts neemt hij nota van hun verzoek dat men bij de evaluatie omzichtig te werk zou gaan om te voorkomen dat nieuwe problemen zouden rijzen en rechtsonzekerheid zou ontstaan.

Verwijzend naar de tekst van zijn voorstel merkt hij op dat de evaluatie door bestaande instellingen moet worden uitgevoerd op basis van adviezen van degenen die terzake ervaring hebben.

Hoewel het door de Raad van State geopperde plan om een jaarverslag te redigeren hem positief lijkt, vindt hij een jaarlijkse frekwentie overdreven.

Het Parlement zal zelf zijn werktempo moeten regelen om zich aan die opmerkingen te kunnen

est d'avis qu'une commission mixte Chambre-Sénat pourrait faire ce travail.

Enfin, l'orateur soutient la demande relative à une augmentation du cadre du Conseil d'Etat. Cette mesure pourrait figurer dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat afin de pouvoir faire pression sur le pouvoir exécutif pour qu'il puisse prendre les mesures appropriées.

Un intervenant retient la crainte de l'effervescence qui a été exprimée par le premier président. Il faut prendre garde de ne pas aller trop vite. La proposition qui a été émise de rédiger un rapport annuel rencontre d'une certaine façon la proposition instituant une évaluation triennale de la législation.

Il se demande néanmoins si la multitude des instances à consulter prévue par cette proposition n'apporte pas une certaine lourdeur à la procédure.

Il formule une dernière remarque relative au système fédéral qui est actuellement mis en place. Etant donné que chacune des Chambres est appelée à jouer un rôle spécifique, il y a lieu de s'interroger sur le point de savoir à quelle chambre cette tâche sera attribuée.

Un des orateurs précédents estime qu'il n'y a pas lieu de créer une institution nouvelle pour procéder à l'évaluation des textes législatifs. Cette tâche rentre dans le cadre des missions du Conseil d'Etat, celui-ci pouvant même être chargé de rédiger le texte d'avant-projets de lois (article 6 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat).

Comme l'intervenant précédent, il est d'avis qu'il faut tenir compte de la nouvelle forme de bicaméralisme qui est instaurée. Il s'interroge si le Sénat, en sa qualité de chambre de réflexion, ne pourrait pas jouer un rôle particulier en ce domaine.

Le président remarque qu'il existe deux types d'évaluation : celle qui porte sur son application et celle relative à son actualité technique.

Par ailleurs, deux questions doivent être posées :

1. que faut-il faire pour pouvoir évaluer une loi ? La proposition de loi instituant une évaluation triennale de la législation répond à cette question (consultations et informations);

2. comment réaliser cette évaluation ? Sa proposition tendant à insérer un article 65bis dans le Règlement de la Chambre des Représentants et à en modifier l'article 66 résoud cette interrogation en prévoyant l'instauration d'une commission spécifique.

La suggestion faite par le premier président en vertu de laquelle le Conseil d'Etat déposerait un rapport annuel, permettrait au Parlement de disposer d'une information structurée. Le rapport devrait comprendre d'une part, les observations qui n'ont pas été suivies et d'autre part, des constatations relatives aux lois qui ne sont plus actuelles.

conformer en een gemengde commissie Kamer-Senaat zou volgens hem de daartoe aangewezen instantie zijn.

Ten slotte zegt spreker zijn steun toe aan de aanvraag om uitbreiding van de personeelsformatie van de Raad van State. Om druk te kunnen uitoefenen op de uitvoerende macht opdat die de geschikte maatregelen zou treffen ware het niet slecht die maatregel op te nemen in de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Een spreker onthoudt de opmerking van de eerste voorzitter die vreest dat het voorstel beroering te weeg zou kunnen brengen. Men moet er zich voor hoeden overhaast te werk te gaan. Het voorstel om een jaarverslag op te maken komt tot op zekere hoogte tegemoet aan het andere voorstel tot invoering van een driejaarlijkse wetsevaluatie.

Spreker vraagt zich niettemin af of de in het voorstel voorgeschreven raadpleging van een heel aantal instanties de procedure niet te log zal maken.

Tot besluit van zijn betoog maakt hij een opmerking in verband met het federale systeem waaraan de wetgever thans werkt. Aangezien elk van beide Kamers een specifieke rol zal moeten spelen, moet men zich afvragen aan welke Kamer die taak zal worden opgedragen.

Een van de vorige sprekers vindt het overbodig een nieuwe instelling op te richten die de wetteksten moet evalueren. Dat is uitgerekend een van de taken van de Raad van State, die zelfs belast kan worden met het redigeren van de tekst van voorontwerpen van wetten (artikel 6 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Net als de vorige spreker is hij van mening dat rekening moet worden gehouden met het pas ingestelde nieuwe tweekamerstelsel. Hij vraagt zich af of ter zake geen bijzondere taak is weggelegd voor de Senaat als « reflectiekamer ».

De voorzitter wijst erop dat er twee soorten evaluaties bestaan : een evaluatie van de toepassing en een die nagaat of de wet technisch gesproken nog bij de tijd is.

Voorts behoren twee vragen te worden gesteld :

1. wat moet er gebeuren om een wet te kunnen evalueren ? Het wetsvoorstel tot inrichting van een driejaarlijkse wetsevaluatie biedt daarop een antwoord (raadplegingen en informatierondes);

2. hoe moet die evaluatie er concreet gaan uit zien ? Het voorstel tot invoering van een artikel 65bis en tot wijziging van artikel 66 van het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers komt aan dat punt van zorg tegemoet doordat het voorziet in de instelling van een bijzondere commissie.

De suggestie van de eerste voorzitter luidens welke de Raad van State een jaarverslag zou indienen, zou het Parlement in staat stellen over gestructureerde informatie te beschikken. Dat verslag kan enerzijds een overzicht geven van de opmerkingen waarop niet is ingegaan en anderzijds een vaststelling bevatten met betrekking tot de wetten die niet langer actueel zijn.

Le rapport pourrait être examiné par une commission spécifique quitte à ce que les problèmes particuliers soient traités par les commissions compétentes.

Quant à savoir à quelle Chambre cette commission spécifique devrait appartenir, il s'indique qu'elle relève du Sénat en sa qualité de chambre de réflexion.

IV. — EXPOSE DE M. J. VELU, PROCUREUR GENERAL PRES LA COUR DE CASSATION

Au cours de sa réunion du 20 avril 1993, la sous-commission a entendu M. J. Velu, procureur général près la Cour de cassation.

*
* *

« 1. Le présent exposé qui examine diverses propositions tendant à établir des procédures d'actualisation ou d'amélioration des lois, se divise en deux parties.

Certaines de ces propositions ne concernent pas spécifiquement la Cour de cassation : elles seront évoquées dans la première partie.

D'autres propositions, au contraire, concernent spécifiquement cette juridiction : elles seront étudiées dans la seconde partie.

*
* *

PREMIERE PARTIE

Propositions ne concernant pas spécifiquement la Cour de cassation

2. Il s'agit plus particulièrement :

— de la proposition tendant à insérer un article 65bis dans le Règlement de la Chambre des représentants et à en modifier l'article 66, déposée à la Chambre par M. Daems successivement les 25 avril 1990 et 25 mai 1992 ⁽¹⁾;

— et de la proposition de loi instituant une évaluation triennale de la législation déposée à la Chambre par M. Vande Lanotte le 7 mai 1992 ⁽²⁾ ^(2bis).

⁽¹⁾ Doc. parl. Chambre s.o. 1989-1990, 1164/1 - 89/90; S.E. 1991-1992, 481/1 - 91/92;

⁽²⁾ Doc. parl. Chambre S.E. 1991-1992, 439/1 - 91/92.

^(2bis) Voir aussi la proposition de loi créant une commission nationale chargée de la coordination et de la simplification de la législation déposée au Sénat par M. Cerexhe le 9 mars 1992 (Doc. Parl. Sénat, S.E., 1991-1992, 229-1).

Een bijzondere commissie kan dat verslag behandelen; meer specifieke knelpunten kunnen dan nog door de bevoegde commissies worden besproken.

De vraag tot welke Kamer die bijzondere commissie moet behoren, lijkt niet echt moeilijk te liggen : ze kan deel uitmaken van de als reflectiekamer optredende Senaat.

IV. — UITEENZETTING VAN DE HEER J. VELU, PROCUREUR-GENERAAL BIJ HET HOF VAN CASSATIE

Tijdens de vergadering van 20 april 1993 hoorde de subcommissie de heer J. Velu, procureur-generaal bij het Hof van Cassatie.

*
* *

« 1. Deze uiteenzetting waarin verschillende voorstellen tot invoering van procedures voor het actualiseren of verbeteren van wetten worden onderzocht, bestaat uit twee delen.

Sommige voorstellen hebben niet specifiek betrekking op het Hof van Cassatie : ze worden in het eerste deel behandeld.

Andere voorstellen daarentegen betreffen specifiek dat rechtscollege : daarover gaat het tweede deel.

*
* *

EERSTE DEEL

Voorstellen die niet specifiek betrekking hebben op het Hof van Cassatie

2. Het gaat inzonderheid

— om het voorstel tot invoering van een artikel 65bis in en tot wijziging van artikel 66 van het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, dat op 25 april 1990 en daarna opnieuw op 25 mei 1992 door de heer Daems bij de Kamer is ingediend ⁽¹⁾;

— en om het wetsvoorstel tot inrichting van een driejaarlijkse wetsevaluatie, dat op 7 mei 1992 door de heer Vande Lanotte bij de Kamer is ingediend ⁽²⁾ ^(2bis).

⁽¹⁾ Gedr. Stuk, Kamer, 1989-1990, 1164/1 - 89/90; B.Z. 1991-1992, 481/1 - 91/92;

⁽²⁾ Gedr. Stuk, Kamer, B.Z. 1991-1992, 439/1 - 91/92.

^(2bis) Zie ook het wetsvoorstel houdende instelling van een nationale commissie voor de coördinatie en de vereenvoudiging van de wetgeving, in de Senaat ingediend door de heer Cerexhe op 9 maart 1992 (Gedr. Stuk, Senaat, B.Z., 1991-1992, 229-1).

I. Proposition tendant à insérer un article 65bis dans le Règlement de la Chambre des représentants et à en modifier l'article 66 (M. Daems)

A. OBJET

3. Cette proposition a pour objet de créer une procédure d'actualisation systématique des lois existantes.

B. OBJECTIFS

4. Les objectifs de cette proposition sont multiples :

- a) supprimer les lois désuètes;
- b) actualiser les lois totalement dépassées par l'évolution sociale;
- c) revaloriser l'initiative législative de la Chambre;
- d) assainir radicalement la législation :
 - i. remplacer les lois désuètes par de nouvelles lois et non ajouter de nouvelles lois aux lois existantes sans supprimer ces dernières;
 - ii. arrêter l'inflation de propositions de loi;

iii. permettre une vue plus globale de la législation et non s'attacher à des modifications mineures sporadiques;

e) renforcer la stabilité gouvernementale (le rejet éventuel d'une proposition de révision ne mettra plus en péril la survie du Gouvernement puisque l'initiative des révisions n'émanera plus en règle du gouvernement).

C. METHODE

5. Les aspects essentiels de la méthode proposée peuvent ainsi se résumer :

a) Après le renouvellement complet de la Chambre, chaque commission permanente établit, lors de sa première réunion, la liste des lois qu'elle souhaite soumettre à un examen d'actualisation au cours de la législature, étant entendu qu'une loi qui n'a plus été modifiée depuis plus de 15 ans est inscrite d'office sur cette liste.

b) L'actualisation sera :

i. technique : toilette des textes, notamment de certains mots (exemple « *werknemers* » à la place de « *loonarbeiders* ») et de certains concepts (exemple liberté des médias à la place de liberté de la presse; secret des communications individuelles à la place de secret des lettres);

ii. ou sociale : elle peut alors porter plus directement sur une question de fond (exemple le Code forestier tient presque exclusivement compte de la fonction économique de la forêt alors que celle-ci a aujourd'hui une fonction scientifique, récréative, éducative et écologique).

c) Les développements de la proposition assimilent l'actualisation technique aux projets de loi; elle a

I. Voorstel tot invoering van een artikel 65bis in en tot wijziging van artikel 66 van het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (de heer Daems)

A. DOEL

3. Dit voorstel wil een procedure invoeren om de bestaande wetten systematisch te actualiseren.

B. STREKKING

4. Dit voorstel strekt tot :

- a) afschaffing van verouderde wetten;
- b) actualisering van de door de maatschappelijke ontwikkeling volkomen achterhaalde wetten;
- c) herwaardering van het wetgevend initiatief van de Kamer;
- d) radicale gezondmaking van de wetgeving :
 - i. vervanging van verouderde wetten door nieuwe en niet door toevoeging van nieuwe wetten aan bestaande wetten zonder deze in te trekken;
 - ii. een einde maken aan de stortvloed van wetsvoorstellen;
 - iii. een meer algemeen overzicht van de wetgeving mogelijk maken en niet langer werken met sporadische en kleinere wijzigingen;
- e) versterking van de regeringsstabiliteit (de eventuele verwerping van een voorstel tot herziening levert geen gevaar meer op voor het voortbestaan van de regering, aangezien herzieningen, in de regel, niet meer van de regering zullen uitgaan).

C. WERKWIJZE

5. De voorgestelde werkwijze kan worden samengevat als volgt :

a) Elke vaste commissie legt, in haar eerste vergadering na de volledige hernieuwing van de Kamer, een lijst vast van de wetten die zij tijdens de komende zittingsperiode aan een actualiseringsonderzoek wil onderwerpen. Een wet die meer dan 15 jaar geleden een laatste wijziging heeft ondergaan, wordt automatisch op deze lijst ingeschreven.

b) De actualisering is :

i. technisch : tekstzuivering, inzonderheid van bepaalde woorden (bijvoorbeeld *werknemers* in plaats van *loonarbeiders*) en bepaalde begrippen (bijvoorbeeld mediavrijheid in plaats van drukpersvrijheid; geheim van de persoonlijke communicaties in plaats van briefgeheim);

ii. of maatschappelijk : ze kan dan direct betrekking hebben op een fundamenteel punt (bijvoorbeeld het Boswetboek houdt nagenoeg uitsluitend rekening met de economische functie van het bos, hoewel dit heden ten dage een wetenschappelijke, recreatieve, opvoedende en ecologische functie heeft).

c) In de toelichting bij het voorstel wordt de technische actualisering gelijkgesteld met de wetsont-

priorité sur l'actualisation sociale à qui les développements donnent le statut de proposition de loi. Suivant ces mêmes développements, toute actualisation de loi devient automatiquement projet de loi lorsqu'elle est transmise au Sénat.

d) Les développements suggèrent une phase transitoire afin d'éviter que la Chambre soit submergée. Le souhait d'une modification, par analogie, des règlements des autres assemblées (exemple Sénat, Conseil régional wallon) et le souhait d'une actualisation réglementaire sont également exprimés.

D. OBSERVATIONS

6. Cette proposition lui paraît appeler les observations suivantes.

a) Les objectifs sont louables (voir paragraphe 4, spécialement d)) mais ambitieux (voir supra paragraphe 4, spécialement e)), peut-être même trop ambitieux (exemple comment, en pratique, la Chambre pourra-t-elle assumer à la fois son travail traditionnel et l'actualisation des lois?).

b) Dans sa version actuelle, son texte manque de précision :

i. il est moins complet que les développements de la proposition;

ii. il est peu explicite sur l'organisation concrète du travail d'actualisation, notamment sur la forme que prendront les modifications de loi qui accompagneront le principe de l'actualisation d'une loi (exemple : les modifications proposées auront-elles la forme de projets de loi ou de propositions de loi classiques? Seront-elles indépendantes du principe de l'actualisation de la loi et de la forme de cette actualisation ? (voir *supra* paragraphe 5, c)).

c) Il conviendrait aussi de définir concrètement entre Chambre et Sénat les nouvelles relations issues de la procédure d'actualisation des lois créée à la Chambre. La présente initiative devrait, dès lors, être accompagnée d'une initiative complémentaire au Sénat.

d) La proposition ne paraît pas, en soi, contraire à la Constitution. La terminologie utilisée dans les développements n'est cependant pas toujours heureuse (voir *supra* paragraphe 5, c).

*
* *

II. — Proposition de loi instituant une évaluation triennale de la législation (M. Vande Lanotte)

A. OBJET

7. Cette proposition a pour objet d'adapter de manière ordonnée les normes juridiques qui sont dépassées en tout ou en partie ou dont l'exécution, l'inter-

werpen; zij heeft voorrang boven de maatschappelijke actualisering, die in de toelichting de status van wetsvoorstel krijgt. Volgens diezelfde toelichting wordt iedere wetsactualisering automatisch een wetsontwerp, wanneer ze aan de Senaat wordt overgezonden.

d) De toelichting stelt een overgangsfase voor om overstelping van de Kamer te vermijden. Men wenst ook een analoge wijziging te zien van de reglementen van de andere vergaderingen (bijvoorbeeld de Senaat, de Waalse Gewestraad). Tevens is de wens uitgesproken dat die reglementen worden geactualiseerd.

D. OPMERKINGEN

6. Zijns inziens moeten bij dat voorstel de volgende opmerkingen worden gemaakt.

a) De bedoeling is loffelijk (zie § 4, inzonderheid d), maar gaat ver (zie supra § 4, inzonderheid e), wellicht zelfs te ver (bijvoorbeeld hoe kan de Kamer in de praktijk terzelfder tijd zorgen voor haar gewoon werk en de actualisering van de wetten?).

b) In zijn huidige versie mangelt het de tekst aan duidelijkheid :

i. hij is niet zo volledig als de toelichting bij het voorstel;

ii. er wordt weinig gezegd over de concrete uitvoering van het actualiseringswerk, onder meer over de vorm van de wetswijzigingen die de wetsactualisering zal vergen (bijvoorbeeld zullen die wijzigingen in de vorm gegoten worden van klassieke wetsontwerpen of wetsvoorstellen? Staan de voorgestelde wijzigingen los van het beginsel inzake actualisering van de wet en los van de vorm van die actualisering ? (zie *supra* § 5, c)).

c) Tevens moet concreet worden omschreven waarin de nieuwe betrekkingen tussen Kamer en Senaat zullen bestaan zoals die zullen voortvloeien uit de bij de Kamer ingevoerde procedure inzake wetsactualisering. Dit initiatief zou dan ook moeten samengaan met een aanvullend initiatief in de Senaat.

d) Het voorstel blijkt op zichzelf niet strijdig te zijn met de Grondwet. De in de toelichting gebruikte terminologie is echter niet altijd goed gekozen (zie supra § 5, c).

*
* *

II. — Wetsvoorstel tot inrichting van een driejaarlijkse wetsevaluatie (de heer Vande Lanotte)

A. DOEL

7. Dat voorstel heeft tot doel juridische normen die geheel of gedeeltelijk achterhaald zijn of die voor belangrijke moeilijkheden zorgen bij de uitvoering,

prétation ou l'application pose de sérieux problèmes, après que tous les intéressés ont été consultés ou ont au moins eu la possibilité de faire connaître leurs observations.

B. OBJECTIFS

8. Les objectifs de cette proposition sont doubles.
a) Rendre claires pour tous la législation et la réglementation.

b) Adapter la législation et la réglementation à l'évolution de la société. Les sujets de haute teneur politique sont toutefois exclus de la procédure proposée.

C. METHODE

9. Les aspects essentiels de la méthode proposée peuvent ainsi se résumer.

a) Le Conseil d'Etat établit un relevé motivé des normes à adapter. Suit une période de quelques mois au cours de laquelle différentes « instances » peuvent formuler leurs observations. Le Conseil d'Etat procède ensuite à une évaluation définitive de la législation en tenant compte des observations formulées. Le rapport d'évaluation définitif est publié. Le Gouvernement et le Parlement se penchent enfin sur les différents aspects de la question dans les délais prévus.

b) Les « instances » qui peuvent formuler leurs observations sont la Cour d'arbitrage, la Cour de cassation, les cours et tribunaux, les juges de paix, les tribunaux du travail et de commerce, les tribunaux militaires, les secrétaires généraux des divers ministères, les gouverneurs (de province?), les facultés de droit des universités et toute personne intéressée qui en fait la demande.

c) La procédure d'évaluation est ouverte tous les 3 ans dans le courant du mois de mai.

d) Un relevé des adaptations apportées à la législation et à la réglementation à la suite de l'évaluation précédente, est joint au projet d'évaluation suivant.

D. OBSERVATIONS

10. Cette proposition lui paraît appeler les observations suivantes :

a) Les objectifs sont louables (voir supra par. 8) mais trop généreux (voir supra par. 9, b) et trop ambitieux (par exemple comment, en pratique, concilier, sans nouveaux moyens, les activités existantes et les nouvelles activités proposées, et ce à tous les niveaux de la procédure?).

b) La proposition ne semble pas, en soi, contraire à la Constitution mais constitue néanmoins une réforme importante du travail législatif. Le pouvoir législatif reste exercé par le Roi et le Parlement mais le pouvoir judiciaire est, s'il le souhaite, consulté sur

de interprétation ou de l'application, op een geordende manier aan te passen, nadat alle belanghebbenden geraadpleegd werden of minstens de kans hebben gekregen hun opmerkingen ter zake bekend te maken.

B. STREKKING

8. De doelstelling van dat voorstel is tweedelig.

a) De wet- en regelgeving voor iedereen verduidelijken.

b) De wet- en regelgeving aan de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden aanpassen. Politiek geladen onderwerpen vallen echter buiten de voorgestelde procedure.

C. WERKWIJZE

9. De voorgestelde werkwijze kan worden samengevat als volgt.

a) De Raad van State stelt een met redenen omkleed overzicht op van de aan te passen normen. Dan volgt een periode van enkele maanden tijdens welke verschillende « instanties » hun opmerkingen kunnen meedelen. Vervolgens maakt de Raad van State een definitieve evaluatie op van de wetgeving waarbij rekening wordt gehouden met de opmerkingen. Het definitieve evaluatieverslag wordt bekendgemaakt. De regering en het parlement bestuderen tot slot een en ander, met inachtneming van de gestelde termijnen.

b) De « instanties » die opmerkingen kunnen formuleren zijn het Arbitragehof, het Hof van Cassatie, hoven en rechtbanken, vrederechters, arbeidsrechtbanken en rechtbanken van koophandel, de militaire gerechten, de secretarissen-generaal van de diverse ministeries, de gouverneurs (provinciegouverneurs?), de rechtsfaculteiten en alle belangstellenden die erom verzoeken.

c) De evaluatieprocedure wordt om de drie jaar in de loop van de maand mei ingeleid.

d) Van de vorige aanpassingen van de wet- en regelgeving wordt een overzicht opgemaakt dat bij het volgende evaluatieontwerp wordt gevoegd.

D. OPMERKINGEN

10. In verband met dat voorstel worden de volgende opmerkingen gemaakt :

a) De bedoeling is zeer goed (zie supra § 8), maar biedt te veel mogelijkheden (zie supra § 9, b), en gaat eveneens te ver (bijvoorbeeld hoe zal men in de praktijk zonder nieuwe middelen, de bestaande werkzaamheden met de nieuwe voorgestelde werkzaamheden kunnen combineren, zulks in alle fazen van de procedure?).

b) Het voorstel blijkt op zichzelf niet in strijd te zijn met de Grondwet, maar houdt nochtans een ingrijpende hervorming van het wetgevend werk in. De wetgevende macht blijft toebehoren aan de Koning en het Parlement, maar de rechterlijke macht

la révision de la législation (et même de la réglementation).

c) La participation du pouvoir judiciaire, et notamment de la Cour de cassation, n'ayant pas un caractère obligatoire, la proposition ne paraît porter atteinte ni au principe de la séparation des pouvoirs ni à celui de l'indépendance de ce pouvoir. Il n'empêche qu'elle va très loin dans la relation pouvoir judiciaire - autres pouvoirs. En effet :

i. la relation est créée par un texte de loi; elle n'est pas simplement informelle;

ii. la relation est publique puisque le rapport d'évaluation définitif rédigé par le Conseil d'Etat, contenant notamment les observations du pouvoir judiciaire ou un résumé de celles-ci, est publié (voir article 4). Est-ce souhaitable? Du point de vue de la transparence et du danger de suspicion dans l'opinion publique, sans doute. Du point de vue des risques de conflits entre pouvoirs, portés sur la place publique, et du point de vue de la liberté d'interprétation jurisprudentielle ultérieure, non.

d) De toute façon, la proposition comporte certains dangers auxquels il y a lieu d'être attentif :

i. risque de contradictions notamment entre les avis et les interprétations de normes juridiques données :

— par les juridictions judiciaires et ceux donnés par les autres juridictions;

— ou par la Cour de cassation et ceux donnés par les autres juridictions judiciaires;

ii. risque de contradictions entre l'avis donné par la Cour de cassation au sujet d'une norme juridique et l'interprétation ultérieure de la même norme à la suite d'un pourvoi;

iii. risque de faire du pouvoir judiciaire, et spécialement de la Cour de cassation, une autorité consultative, partant inférieure aux autres pouvoirs et même au Conseil d'Etat (voir supra par. 9, a);

iv. risque de conflits entre les pouvoirs (par exemple : une modification de loi proposée par la Cour de cassation est refusée par le Parlement);

v. risque d'un partage négatif éventuel de responsabilité de la fonction législative (par exemple loi mal adaptée).

vi. risque d'influence des autres pouvoirs ou d'autres juridictions sur le pouvoir judiciaire.

e) En outre, la Cour ne parvient que très difficilement, en l'état actuel des choses, à faire face à ses tâches essentielles eu égard notamment à l'augmentation considérable des affaires contentieuses dont elle a à connaître : aucune suite favorable n'a été réservée jusqu'à présent aux propositions tendant à augmenter ses effectifs et/ou à la pourvoir d'un cadre de référendaires. La mise en œuvre de la proposition de M. Vande Lanotte aboutirait très probablement à alourdir ses charges au détriment de l'accomplisse-

kan desgewenst over de herziening van de wetgeving (en zelfs van de regelgeving) worden geraadpleegd.

c) De deelneming van de rechterlijke macht, o.m. van het Hof van Cassatie, is niet verplicht, zodat het voorstel geen afbreuk blijkt te doen aan het beginsel van de scheiding der machten en evenmin aan dat van de onafhankelijkheid van voornoemde macht. Zulks neemt niet weg dat het voorstel zeer verstrekkend is wat de betrekkingen tussen de rechterlijke macht en de andere machten betreft. Immers :

i. de betrekkingen worden in het leven geroepen door een wettekst; zij zijn niet louter informeel;

ii. de betrekkingen zijn openbaar, aangezien het definitieve evaluatieverslag van de Raad van State, met onder meer de opmerkingen van de rechterlijke macht of een samenvatting ervan, wordt bekendgemaakt (zie artikel 4). Is zulks wenselijk? Met het oog op doorzichtigheid en het gevaar voor wantrouwen bij de openbare opinie, ongetwijfeld. Wat het gevaar betreft voor conflicten tussen de machten, conflicten die aldus algemeen bekend raken, en evenmin wat de vrijheid van jurisprudentiële interpretatie achteraf betreft, allerminst.

d) In elk geval houdt het voorstel bepaalde gevaren in waarop moet worden gewezen :

i. gevaar voor tegenstrijdigheid, onder meer tussen de adviezen en de interpretaties van juridische normen, uitgaande van :

— de gewone rechtscolleges en andere rechtscolleges;

— het Hof van Cassatie en de andere gewone rechtscolleges;

ii. gevaar voor tegenstrijdigheid tussen het advies van het Hof van Cassatie over een rechtsnorm en de latere interpretatie van dezelfde norm ten gevolge van een cassatieberoep;

iii. gevaar dat de rechterlijke macht, en vooral het Hof van Cassatie, een adviserende overheid wordt, en dus ongeschikt zou zijn aan de andere machten en zelfs aan de Raad van State (zie supra § 9, a);

iv. gevaar voor conflicten tussen de machten (bijvoorbeeld een door het Hof van Cassatie voorgestelde wetswijziging die door het Parlement wordt afgewezen);

v. gevaar voor de eventuele negatieve verdeling van de aansprakelijkheid voor de wetgevende functie (bijvoorbeeld een slecht aangepaste wet);

vi. gevaar voor beïnvloeding van de rechterlijke macht door andere machten of andere gerechten.

e) Bovendien kan het Hof, in de huidige stand van zaken, amper zijn wezenlijke opdracht uitvoeren, onder meer wegens de aanzienlijke toename van het aantal rechtszaken waarover het moet beslissen : tot hiertoe is er niet gunstig gereageerd op de voorstellen tot verhoging van het aantal magistraten en/of tot aanstelling van referendarissen. Wordt het voorstel van de heer Vande Lanotte goedgekeurd, dan wordt het Hof waarschijnlijk nog meer belast, ten koste van zijn voornaamste opdracht. Mutatis mu-

ment de sa fonction principale. Le risque est le même mutatis mutandis en ce qui concerne les autres juridictions judiciaires.

Il est à craindre dès lors que les tâches nouvelles demandées par la proposition aux juridictions judiciaires représenteraient un facteur d'aggravation de l'arriéré judiciaire.

11. La présente proposition suscite aussi des remarques de texte

Exemples :

i. Art. 2. — Il est question de l'évaluation de la législation alors que l'article 1^{er} porte sur l'évaluation de la législation et de la réglementation. L'article 2 concerne en outre les normes juridiques dont l'exécution, l'interprétation ou l'application pose des problèmes alors que l'article 1^{er} parle de sérieux problèmes. Aux termes de l'article 2, les normes dont l'adaptation pose un problème politique manifeste sont omises du projet d'évaluation de la législation. Cette disposition ne précise toutefois pas ce qu'il y a lieu d'entendre par là. Les développements enseignent simplement que l'objectif n'est pas d'aborder de sujets de haute teneur politique. Ne serait-il pas plus simple que le Parlement tranche lui-même les questions sur lesquelles un avis est demandé, quitte à ce que « l'instance » concernée ne donne pas cet avis puisqu'elle n'y est pas tenue? Est-il opportun de confier la tâche au Conseil d'Etat?

ii. Art. 3. — Il contient des redondances (exemple cours et tribunaux, juges de paix, tribunaux du travail, etc); il est imprécis (exemple gouverneurs ... de province?); il est muet sur le rôle éventuel du barreau, des parquets et des auditorats et sur celui des chefs de corps; il ne prévoit aucune augmentation de cadres et aucuns moyens nouveaux. Certaines juridictions ne sont pas citées (exemple juridictions de milice). Il en est de même de la Commission nationale de la magistrature. Le mode de transmission n'est pas déterminé. Enfin, quelles sont les « personnes intéressées »? S'agit-il de toute personne physique capable, belge ou étrangère, et de toute personne morale ayant son siège en Belgique ou à l'étranger?

iii. Art. 4. — Il ne précise pas si la copie délivrée est gratuite ou non.

iv. Art. 7. — Il parle, comme l'article 1^{er}, de législation et de réglementation alors que les articles 2 à 4 ne parlent que de législation. S'agit-il d'imprécisions ou, au contraire, de nuances voulues? Ces nuances sont-elles justifiées? La réponse paraît à première vue négative à la condition d'éviter que le pouvoir législatif empiète sur les attributions du pouvoir exécutif.

tandis bestaat dit gevaar ook voor de andere gerechten van de rechterlijke macht.

Er valt te vrezen dat de nieuwe taken die het voorstel aan de gewone gerechten wil opdragen, een nog grotere achterstand in de afhandeling van de gerechtszaken zullen meebrengen.

11. Ook de tekst van het voorstel geeft aanleiding tot opmerkingen

Bijvoorbeeld :

i. Art. 2. — Er is sprake van wetsevaluatie, terwijl artikel 1 betrekking heeft op de wet- en regelgeving. Artikel 2 beoogt bovendien de juridische normen die moeilijkheden opleveren wat de uitvoering, de interpretatie of de toepassing ervan betreft, terwijl artikel 1 het over belangrijke moeilijkheden heeft. Luidens artikel 2, worden de normen waarvan de aanpassing een duidelijk politiek probleem stelt, niet in het ontwerp tot evaluatie van de wetgeving opgenomen. Die bepaling verduidelijkt echter niet wat daaronder moet worden verstaan. In de toelichting staat enkel dat het niet de bedoeling is dat politiek geladen onderwerpen worden aangesneden. Zou het niet eenvoudiger zijn het Parlement zelf te laten beslissen over de zaken waarover een advies wordt gevraagd, op gevaar af dat de betrokken « instantie » dat advies niet geeft, aangezien zij daartoe niet is verplicht? Is het niet wenselijk dat de Raad van State met die taak wordt belast?

ii. Art. 3. — Daarin komen een paar nodeloze herhalingen voor (namelijk hoven en rechtbanken, vrederechter, arbeidsgerechten enzovoort); de tekst is onnauwkeurig (bijvoorbeeld gouverneur ... zijn dat provinciegouverneurs?); de tekst zegt niets over de eventuele rol van de balie, de parketten en auditoraten en de korpschefs; het artikel voorziet niet in een personeelsuitbreiding en evenmin in nieuwe middelen. Bepaalde rechtscolleges worden niet vermeld (bijvoorbeeld militiegerechten). Evenmin wordt gesproken over de Nationale Commissie voor de Magistratuur. De wijze van verzending wordt niet bepaald. Tot slot, wie zijn de « belangstellenden »? Gaat het om alle bekwame natuurlijke personen, Belgen of vreemdelingen, dan wel om rechtspersonen met een zetel in België of in het buitenland?

iii. Art. 4. — Het voorstel zegt niet of het afschrift al dan niet kosteloos wordt afgegeven.

iv. In dit artikel, zoals in artikel 1 is er sprake van wet- en regelgeving, terwijl de artikelen 2 tot 4 alleen van wetgeving gewagen. Zijn dit onnauwkeurigheden of, integendeel, bewuste schakeringen? Zijn die schakeringen wel verantwoord? Op het eerste gezicht niet, op voorwaarde dat men vermijdt dat de wetgevende macht zich bevoegdheden van de uitvoerende macht toeëigent.

DEUXIEME PARTIE

Propositions concernant spécifiquement la Cour de cassation

Il a paru intéressant d'évoquer également dans cet exposé des propositions concernant spécifiquement la Cour de cassation et notamment celles formulées à diverses reprises qui, à l'instar du droit français, prévoient l'envoi de rapports ou de messages périodiques par la Cour de cassation au Parlement ou au Gouvernement ^(2^{ter}).

Ainsi, lors de la séance d'ouverture du Sénat du 11 octobre 1977, M. Vandekerckhove, président de cette Assemblée a, dans son discours, posé la question de savoir « s'il ne conviendrait pas — à l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays — d'inviter les grands corps de l'Etat, et notamment la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, à adresser au Parlement et au Gouvernement un message annuel sur les lacunes et imperfections de la législation, et le manque de contrôle, que ne dénotent que trop de dossiers ». « En France, a-t-il ajouté, c'est une adresse de la Cour de cassation qui a été à l'origine de la législation sur la vie privée. Le Sénat ne pourrait-il prendre

^(2^{ter}) Voir aussi la suggestion du professeur Delnoy de l'Université de Liège, qui tend à l'instauration d'une requête en interprétation devant la Cour de Cassation, et qui a, entre-temps, donné lieu à une proposition de loi déposée à la Chambre le 23 novembre 1992 par M. le député Duquesne (Doc. n° 743/1-92/93).

L'orateur peut difficilement se rallier à cette suggestion. Le volume sans cesse croissant des affaires soumises à la Cour ne permet pas à celle-ci, en dépit de diverses réformes d'ordre interne ayant pour objet la simplification de ses méthodes de travail, d'avoir suffisamment de temps à consacrer à la mission essentielle qui lui est dévolue, à savoir réaliser l'unité de la jurisprudence dans l'application et l'interprétation des lois. Les propositions tendant à augmenter le nombre de ses magistrats ou à créer un cadre de référendaires comme à la Cour d'arbitrage ou au Conseil d'Etat n'ont pas eu de suite.

A supposer même qu'une procédure de requête en interprétation devant la Cour, telle que celle envisagée par M. Delnoy, puisse présenter certains avantages, il apparaît que l'adoption d'une pareille procédure aggraverait considérablement la surcharge de travail à laquelle la Cour doit faire face et risquerait, dès lors, de compromettre le bon accomplissement de ses tâches traditionnelles.

Il est irréaliste de présumer qu'à terme, une telle réforme aurait pour effet d'alléger le travail contentieux de la Cour.

Ce sont des raisons du même ordre qui, lors de la dernière réunion des chefs de corps des cours suprêmes des pays membres des Communautés européennes tenue en mai 1992 à Bruxelles, ont amené ces chefs de corps à considérer unanimement comme inopportunes les propositions tendant à étendre la compétence consultative de la Cour européenne des droits de l'homme ou à lui confier la compétence de statuer sur des questions préjudicielles ainsi que le prévoit l'article 177 du Traité CEE pour la Cour de justice des Communautés européennes.

Les objections d'ordre pratique auxquelles se heurte la réforme proposée sont déterminantes.

Dans ces conditions, il paraît, en l'état actuel des choses, sans intérêt d'examiner les objections d'ordre théorique que la réforme peut appeler ainsi que les modalités envisagées pour sa mise en œuvre.

TWEEDE DEEL

Voorstellen die specifiek betrekking hebben op het Hof van Cassatie

Het bleek interessant in deze uiteenzetting ook de voorstellen te vermelden die meer bepaald het Hof van Cassatie betreffen, en inzonderheid de herhaaldelijk gedane voorstellen, waarin, zoals in het Franse recht, wordt bepaald dat het Hof van Cassatie op geregelde tijdstippen verslagen of berichten naar het parlement of de regering zendt. ^(2^{ter})

In dat verband heeft Senaatsvoorzitter Vandekerckhove bij de openingszitting van de Senaat op 11 oktober 1977, in zijn rede de vraag opgeworpen « s'il ne conviendrait pas — à l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays — d'inviter les grands corps de l'Etat, et notamment la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, à adresser au Parlement et au Gouvernement un message annuel sur les lacunes et imperfections de la législation, et le manque de contrôle, que ne dénotent que trop de dossiers ». « En France », zo vervolgde hij, « c'est une adresse de la Cour de cassation qui a été à l'origine de la législation sur la vie privée. Le Sénat ne pourrait-il prendre l'initiative de

^(2^{ter}) Zie ook de suggestie van professor Delnoy van de Universiteit van Luik tot instelling van het verzoek tot uitlegging bij het Hof van Cassatie en die intussen geleid heeft tot een wetsvoorstel, dat op 23 november 1992 door volksvertegenwoordiger Duquesne bij de Kamer werd ingediend (Stuk n° 743/1-92/93).

Spreeker kan zich moeilijk bij die suggestie aansluiten. Het onophoudelijk toenemend aantal zaken dat aan het hof wordt voorgelegd maakt het voor het hof, in weerwil van diverse interne hervormingen die tot doel hebben de werkmethode te vereenvoudigen, onmogelijk om voldoende tijd te besteden aan zijn essentiële opdracht, namelijk de zorg voor de eenheid van de rechtspraak in de toepassing en de interpretatie van de wetten. De voorstellen tot verhoging van het aantal magistraten of tot de oprichting van een corps van referendarissen zoals bij het Arbitragehof of de Raad van State, zijn zonder gevolg gebleven.

Ook al zou een verzoek tot uitlegging bij het hof, zoals door de heer Delnoy voorgesteld, bepaalde voordelen bieden, dan nog zou een dergelijke procedure de werkoverlast van het hof aanzienlijk verzwaren en dus het gevaar inhouden dat de goede vervulling van de traditionele taken van het hof in het gedrang komt.

Het is niet realistisch ervan uit te gaan dat op lange termijn een dergelijke hervorming een verlichting van het eigenlijke rechtsprekend werk van het hof tot gevolg zou hebben.

Redenen van dezelfde aard hebben de korpsoversten van de opperste gerechtshoven van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap, bij hun bijeenkomst in mei 1992 te Brussel, ertoe aangezet om eensgezind de voorstellen tot uitbreiding van de raadgevende bevoegdheid van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens of de voorstellen om dat hof bevoegd te maken om uitspraak te doen over prejudiciële vragen zoals het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen dat doet krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag, als inopportuun te beschouwen.

De praktische bezwaren tegen de voorgestelde hervorming zijn doorslaggevend.

Derhalve lijkt, in de huidige stand van zaken, het onderzoek van de mogelijke theoretische bezwaren tegen de hervorming alsook van de voorgestelde maatregelen ter uitvoering ervan van alle belang ontbloomt.

l'initiative de nouer des contacts avec ces autres grands corps de l'Etat en vue d'organiser une telle coopération? » ⁽³⁾

En sa seconde partie, cet exposé a pour objet de donner un aperçu historique sur la question, d'exposer le système français et d'examiner dans quelle mesure l'envoi, par la Cour de cassation, au Parlement et/ou au Gouvernement, d'un message annuel portant sur les points précités serait compatible avec notre régime constitutionnel.

A. Aperçu historique

1° La période antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1831

a) *Le régime français*

12. Le décret du 27 novembre-1^{er} décembre 1790 portant institution d'un Tribunal de cassation et réglant sa composition, son organisation et ses attributions imposait au Tribunal de cassation l'obligation de faire annuellement rapport à l'assemblée du Corps législatif. Il disposait en son article 24 : « Chaque année, le Tribunal de cassation sera tenu d'envoyer à la barre de l'assemblée du Corps législatif une députation de huit de ses membres, qui lui présenteront l'état des jugements rendus, à côté de chacun desquels sera la notice abrégée de l'affaire, et le texte de la loi qui aura décidé la cassation ».

Cette disposition, inspirée des travaux préparatoires de la Constituante, s'inscrivait dans la logique d'un système qui consacrait expressément le principe de la surveillance du corps législatif sur le Tribunal de cassation.

Elle doit en effet être mise en rapport tout d'abord avec l'article 1^{er} du décret précité ainsi libellé : « Il y aura un Tribunal de cassation établi auprès du Corps législatif ». ⁽⁴⁾

⁽³⁾ *Ann. parl. Sénat*, séance du 11 octobre 1977, p. 8.

⁽⁴⁾ Comme le soulignait M. le procureur général L. Cornil dans la *mercuriale* qu'il a consacrée le 15 septembre 1948 à la Cour de Cassation, « la Constituante était pleine de méfiance à l'égard de l'ensemble des tribunaux qu'elle instituait et plus encore à l'égard du Tribunal de cassation qu'elle plaçait à leur tête pour réprimer leurs écarts. Elle n'a cessé de redouter que le Tribunal de cassation acquière un prestige qui l'inciterait soit à s'associer aux violations de la loi commises par les tribunaux ou à les couvrir, soit à lever lui-même l'étendard de la révolte en substituant, dans l'application de la loi, sa volonté à celle de la nation exprimée par le corps législatif. Pour apaiser ses craintes, elle a envisagé les combinaisons les plus diverses et notamment celle de faire du Tribunal de cassation une juridiction temporaire ambulante ou celle de le diviser en deux classes, l'une siégeant à Paris et formant le corps principal, l'autre se composant de chambres réparties dans le royaume et chargées de l'instruction des causes. Finalement elle a reconnu la nécessité d'en faire un corps unique et sédentaire, mais elle a édicté qu'il siégerait auprès du Corps législatif ».

nouer des contacts avec ces autres grands corps de l'Etat en vue d'organiser une telle coopération? » ⁽³⁾

Het tweede gedeelte van deze uiteenzetting beoogt een historische benadering van de zaak, de beschrijving van het Franse stelsel en het onderzoek van de mate waarin het zenden van een jaarlijks bericht over de voormelde punten door het Hof van Cassatie aan het parlement en/of aan de regering verenigbaar is met ons grondwettelijk bestel.

A. Historisch overzicht

1° De periode die aan de inwerkingtreding van de Grondwet van 1831 voorafgaat

a) *Het Franse stelsel*

12. Het decreet van 27 november-1 december 1790 waarbij een « Tribunal de cassation » werd ingesteld en de samenstelling, organisatie en bevoegdheid ervan werd geregeld, verplichtte de « Tribunal de cassation » jaarlijks verslag uit te brengen bij de vergadering van het « Corps législatif ». Artikel 24 van dat decreet bepaalde : « Chaque année, le Tribunal de cassation sera tenu d'envoyer à la barre de l'assemblée du Corps législatif une députation de huit de ses membres, qui lui présenteront l'état des jugements rendus, à côté de chacun desquels sera la notice abrégée de l'affaire, et le texte de la loi qui aura décidé la cassation ».

Die bepaling, die was ingegeven door de parlementaire voorbereiding van de constituante, paste in een systeem dat uitdrukkelijk het beginsel van het toezicht van de wetgevende macht op de « Tribunal de cassation » huldigde.

Die bepaling moet immers in de eerste plaats in verband worden gebracht met artikel 1 van voornoemd decreet, dat luidt als volgt : « Il y aura un Tribunal de cassation établi auprès du Corps législatif ». ⁽⁴⁾

⁽³⁾ *Hand., Senaat*, 11 oktober 1977, blz. 8.

⁽⁴⁾ Zoals procureur-generaal L. Cornil in zijn openingsrede op 14 september 1948 voor het Hof van Cassatie onderstreepte, was de Constituante vol wantrouwen ten opzichte van al de rechtbanken samen, welke ze inrichtte en dit nog meer ten opzichte van de rechtbank van cassatie welke zij aan het hoofd stelde om hun buitensporigheden te beteugelen. Zij heeft gedurig gevreesd dat de rechtbank van cassatie een prestige zou verkrijgen dat haar er toe zou aangespoord hebben hetzij zich aan te sluiten bij de door de rechtbanken begane schendingen der wet of ze te dekken, hetzij zelf de opstand aan te voeren door, in de toepassing der wet, haar wil in de plaats te stellen van die der natie uitgedrukt door het wetgevend korps. Om haar vrees te stillen, heeft zij de meest verscheidene combinaties uitgedacht en inzonderheid die van de rechtbank van cassatie een tijdelijke rondreizende rechtsmacht te maken of ze in twee klassen te verdelen, waarvan de ene te Parijs zou zetelen en het voornaamste korps zou uitmaken, terwijl de andere, ingedeeld in kamers, welke, over het koninkrijk verspreid, zouden belast zijn met het onderzoek der zaken. Uiteindelijk heeft ze de noodzaak erkend er een enig en sedentair korps van te maken, doch zij heeft geëdictieerd dat de rechtbank van cassatie bij het wetgevend korps zou zetelen ».

Elle doit aussi être mise en rapport avec l'article 21 du même décret qui organisait le système du référé législatif : c'est ce système qui, en grande partie, la justifiait. ⁽⁵⁾

Si les règles énoncées par les articles 1^{er}, 21 et 24 du décret du 27 novembre 1790 furent réaffirmées dans la Constitution du 3-14 septembre 1791 (articles 19, 21 et 22), seules celles des articles 21 et 24 furent reprises dans la Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795; articles 256 et 257).

13. La notion d'un Tribunal de cassation fonctionnant « près du Corps législatif » s'oblitéra rapidement sous le Consulat.

C'est l'époque où Henrion de Pansey défend l'idée que le droit de cassation est un attribut inhérent au pouvoir exécutif qui « gardien du dépôt des lois, doit s'assurer par la surveillance la plus sévère, si les décisions des tribunaux sont conformes à leurs dispositions, et revêtues des formalités qu'elles exigent » ⁽⁶⁾

Cette doctrine, que consacre la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), se reflète dans la loi du 27 ventôse an VIII (18 mars 1800) sur l'organisation des tribunaux qui supprime le référé législatif et impose au Tribunal de cassation l'obligation de faire annuellement rapport au gouvernement.

Aux termes de l'article 86 de ladite loi, « le Tribunal de cassation enverra chaque année au Gouvernement une députation pour lui indiquer les points sur lesquels l'expérience lui aura fait connaître les vices ou l'insuffisance de la législation ».

La règle précitée fut reprise dans un arrêt consulaire du 5 ventôse an X (24 février 1802) qui chargea le Tribunal de cassation de présenter chaque année au Gouvernement le tableau des parties de la législation dont les vices ou l'insuffisance auraient été reconnus.

Cet arrêté prévoit que « dans le cours du mois de fructidor de chaque année, le Tribunal de cassation enverra une députation de douze de ses membres, pour présenter aux consuls, en Conseil d'Etat, les ministres présents, le tableau des parties de la législation dont l'expérience aura fait connaître à ce tribunal les vices ou l'insuffisance » (article 1^{er}, alinéa 1^{er}).

« Dans ce tableau seront spécialement exposés les moyens, 1^o de prévenir les crimes, d'atteindre les coupables, de proportionner les peines et d'en rendre l'exemple le plus utile; 2^o de perfectionner les différents Codes; 3^o de réformer les abus qui se seraient glissés dans l'exercice de la justice, et d'établir dans les tribunaux la meilleure discipline, tant à l'égard des juges, qu'à l'égard des officiers ministériels » (article 1^{er}, alinéa 2).

Voorts dient ook een verband te worden gelegd met artikel 21 van hetzelfde decreet waarin het stelsel van het wetgevend verslag werd uitgewerkt : dat stelsel vormde grotendeels de verantwoording van de bewuste bepaling. ⁽⁵⁾

De regels vervat in de artikelen 1, 21 en 24 van het decreet van 27 november 1790 werden overgenomen in de Grondwet van 3-14 september 1791 (artikelen 19, 21 en 22), maar alleen de regels vervat in de artikelen 21 en 24 werden in de Grondwet van 5 fructidor jaar III opgenomen (22 augustus 1795; artikelen 256 en 257).

13. Het concept van een « Tribunal de cassation » die « près du Corps législatif » werkt, zou onder het Consulaat spoedig verdwijnen.

In die periode huldigt Henrion de Pansey de opvatting dat het cassatierecht inherent aan de uitvoerende macht behoort die « gardien du dépôt des lois, doit s'assurer par la surveillance la plus sévère, si les décisions des tribunaux sont conformes à leurs dispositions, et revêtues des formalités qu'elles exigent » ⁽⁶⁾

Die leer, die is vastgelegd in de Grondwet van 22 frimaire jaar VIII (13 december 1799), vindt men terug in de wet van 27 ventôse jaar VIII (18 maart 1800) betreffende de organisatie van de rechtbanken. Die wet schaft het wetgevend verslag af en verplicht de « Tribunal de cassation » jaarlijks bij de regering verslag in te dienen.

Luidens artikel 86 van de genoemde wet, « le Tribunal de cassation enverra chaque année au Gouvernement une députation pour lui indiquer les points sur lesquels l'expérience lui aura fait connaître les vices ou l'insuffisance de la législation ».

De voornoemde regel werd overgenomen in een consulbesluit van 5 ventôse jaar X (24 februari 1802) waarbij de « Tribunal de cassation » werd verplicht jaarlijks aan de regering een tabel voor te leggen met de gedeelten van de wetgeving waarvan is vastgesteld dat ze gebrekkig zijn of niet voldoen.

Dat besluit bepaalt dat, « dans le cours du mois de fructidor de chaque année, le Tribunal de cassation enverra une députation de douze de ses membres, pour présenter aux consuls, en Conseil d'Etat, les ministres présents, le tableau des parties de la législation dont l'expérience aura fait connaître à ce tribunal les vices ou l'insuffisance » (artikel 1, 1ste lid).

« Dans ce tableau seront spécialement exposés les moyens, 1^o de prévenir les crimes, d'atteindre les coupables, de proportionner les peines et d'en rendre l'exemple le plus utile; 2^o de perfectionner les différents Codes; 3^o de réformer les abus qui se seraient glissés dans l'exercice de la justice, et d'établir dans les tribunaux la meilleure discipline, tant à l'égard des juges, qu'à l'égard des officiers ministériels » (artikel 1, tweede lid).

⁽⁵⁾ Dall. *Rép. proc. civ.*, V^o Cassation, n^o 102.

⁽⁶⁾ *De l'autorité judiciaire*, 2, 218, cité par Tarbe, *Cour de cassation*, p. 241, n^o 518.

⁽⁵⁾ Dall., *Rép. proc. civ.*, V^o Cassation, n^o 102.

⁽⁶⁾ *De l'autorité judiciaire*, 2, 218, aangehaald door Tarbe, *Cour de cassation*, blz. 241, n^o 518.

En outre, « le ministre de la Justice rendra compte dans la même séance, et en présence des députés du Tribunal de cassation, des observations qu'il aura recueillies sur les mêmes objets » (article 2) ⁽⁷⁾.

C'est au Gouvernement que le rapport continua à être adressé bien que le référé législatif eût été réintroduit par la loi du 16 septembre 1807.

Cependant, les règles prescrites par l'article 86 de la loi du 27 ventôse an VIII et par l'arrêté consulaire du 5 ventôse an X tombèrent progressivement en désuétude. Il semble qu'en France, elles reçurent exécution pour la dernière fois en mars 1823. Une commission fut nommée pour rechercher les vices de la législation qu'il importait le plus de faire remarquer au Gouvernement; il paraît que ce travail ne fut jamais achevé ⁽⁸⁾.

b) Le régime hollandais

14. Sous le régime hollandais, ce furent, on le sait, les cours de justice de Bruxelles et de Liège qui remplirent le rôle de « Cour provisoire de cassation ».

Ces deux cours provisoires continuèrent à exercer cette fonction jusqu'au 15 octobre 1832, date de l'installation de la Cour de cassation, en vertu de l'article 56 de la loi du 4 août 1832.

2° La période postérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1831

a) La circulaire ministérielle du 28 octobre 1846

15. La loi du 4 août 1832 organique de l'ordre judiciaire ne reproduit point la règle prescrite par l'article 86 de la loi du 27 ventôse an VIII, qui n'était pas compatible avec les principes consacrés par la Constitution belge de 1831 (voir *infra*, paragraphes 22 à 24).

« Pour combler, autant que possible, cette lacune », une circulaire du 28 octobre 1846 du baron d'Anethan, ministre de la Justice, demanda aux procureurs généraux près les cours de cassation et d'appel d'adresser à celui-ci, « à l'expiration de chaque année judiciaire, un rapport sur les affaires à l'occasion desquelles on aurait reconnu l'insuffisance ou les défauts de la législation en vigueur » (circulaire du 28 octobre 1846, 3^e division, n° 2594) ⁽⁹⁾.

La documentation qui a pu être retrouvée dans les archives du parquet de la Cour de cassation au sujet

⁽⁷⁾ Ainsi, en exécution de cet arrêté, le 3 complémentaire an XI, le Tribunal de cassation rendit le compte de ses observations; il fit remarquer combien étaient insuffisantes les dispositions de la loi du 27 ventôse an VIII, article 78, sur le résultat du troisième pourvoi et de la troisième cassation. « On trouve, écrit Tarbe, dans ces observations le germe de la loi de 1807. Le premier Consul ordonna l'impression de ce travail et le renvoi à la section de législation ». (Tarbe, *op. cit.* par. 853, p. 288-289).

⁽⁸⁾ Tarbe, *op. cit.* par. 853, p. 289.

⁽⁹⁾ *Rec. des circulaires du ministère de la Justice*, 1846, p. 649.

Bovendien, « le ministre de la Justice rendra compte dans la même séance, et en présence des députés du Tribunal de cassation, des observations qu'il aura recueillies sur les mêmes objets » (artikel 2) ⁽⁷⁾.

Dat verslag werd nog steeds naar de regering gestuurd, hoewel het wetgevend verslag bij de wet van 16 september 1807 opnieuw werd ingevoerd.

Die regels, opgelegd bij artikel 86 van de wet van 27 ventôse jaar VIII en bij het consulbesluit van 5 ventôse jaar X, raakten echter langzaam in onbruik. In Frankrijk zijn ze blijkbaar een laatste maal uitgevoerd in maart 1823. Een commissie werd samengesteld om de tekortkomingen van de wetgeving op te sporen die aan de regering dienden te worden gemeld; dat werk blijkt nooit te zijn voltooid ⁽⁸⁾.

b) Het Hollands stelsel

14. Het is bekend dat onder de Hollandse regering de taak van « Voorlopig Hof van Cassatie » door de gerechtshoven van Brussel en Luik werd vervuld.

Die twee voorlopige hoven hebben die functie tot 15 oktober 1832 uitgeoefend. Op die datum werd ingevolge artikel 56 van de wet van 4 augustus 1832 het Hof van Cassatie geïnstalleerd.

2° De periode na de inwerkingtreding van de Grondwet van 1831

a) De ministeriële circulaire van 28 oktober 1846

15. In de wet van 4 augustus 1832 tot regeling van de rechterlijke orde komt de regel vastgelegd in artikel 86 van de wet van 27 ventôse jaar VIII, die niet verenigbaar was met de in de Belgische Grondwet van 1831 vastgelegde beginselen, helemaal niet meer voor (zie *infra*, § 22 tot 24).

In een circulaire van 28 oktober 1846 van baron d'Anethan, minister van Justitie, werd aan de procureurs-generaal bij het Hof van Cassatie en de hoven van beroep gevraagd om hem toe te sturen: « Pour combler, autant que possible, cette lacune ... à l'expiration de chaque année judiciaire, un rapport sur les affaires à l'occasion desquelles on aurait reconnu l'insuffisance ou les défauts de la législation en vigueur » (circulaire van 28 oktober 1846, 3^{de} afdeling, n° 2594) ⁽⁹⁾.

In het archief van het parket bij het Hof van Cassatie is met betrekking tot de toepassing van die

⁽⁷⁾ Zo bracht de rechtbank van cassatie, ter uitvoering van dat besluit, op 3 complémentaire jaar XI verslag uit van haar opmerkingen; zij merkte op hoe onbevredigend de wet van 27 ventôse jaar VIII, artikel 78, was voor de afloop van de derde voorziening en de derde cassatie. « On trouve », schrijft Tarbe, « dans ces observations le germe de la loi de 1807. Le premier Consul ordonna l'impression de ce travail et le renvoi à la section de législation ». (Tarbe, *op. cit.*, par. 853, blz. 288-289).

⁽⁸⁾ Tarbe, *op. cit.*, par. 853, blz. 289.

⁽⁹⁾ « *Rec. des circulaires du ministère de la Justice* », 1846, blz. 649.

de l'application qui a été donnée à cette circulaire par les procureurs généraux à la Cour de cassation est peu fournie.

Il semble bien qu'à la suite de cette circulaire, et en exécution de celle-ci, un seul rapport ait été adressé au ministre de la Justice par le procureur général près la Cour de cassation : il s'agit d'un rapport du 20 octobre 1847 concernant la législation relative à la formule du serment.

Le système des rapports annuels sur les vices et défauts de la législation, institué par la circulaire du 28 octobre 1846, allait être d'application jusqu'en 1956 (voir *infra*, paragraphe 17).

b) La loi du 18 juin 1869 sur l'organisation judiciaire

16. La loi du 18 juin 1869 sur l'organisation judiciaire imposa en outre aux procureurs généraux près les cours d'appel :

— d'une part, en son article 86, l'obligation d'adresser chaque année au ministre de la Justice un état renfermant tous les renseignements mentionnés à l'article 31 de ladite loi ⁽¹⁰⁾;

— d'autre part, en son article 222, l'obligation d'indiquer dans leur mercuriale la manière dont la justice avait été rendue dans l'étendue de leur ressort ainsi que les abus qu'ils avaient remarqués ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Les articles 31 et 86 de la loi du 18 juin 1869 étaient ainsi libellés.

Art. 31. — « Dans la dernière huitaine des mois d'avril et septembre de chaque année, le procureur du Roi près chaque tribunal de première instance adresse au procureur général un état contenant :

1° le nombre des causes portées sur le rôle dans le semestre précédent;

2° le nombre des instances d'ordres entre des créanciers;

3° celui des rapports d'affaires instruites par écrit;

4° le nombre des affaires civiles et criminelles qui ont été jugées contradictoirement, et celui des affaires jugées par défaut;

5° le nombre des affaires restant à juger;

6° les causes du retard des jugements des affaires arriérées.

Sont réputées arriérées, les causes d'audiences qui sont, depuis plus de trois mois, sur le rôle général, ainsi que les ordres ou procès par écrit qui ne sont pas vidés dans quatre mois ».

Art. 86. — « Le procureur général près de chaque cour est tenu d'adresser chaque année, au ministre de la Justice, un état renfermant tous les renseignements indiqués à l'article 31 ».

⁽¹¹⁾ L'article 222 de la loi du 18 juin 1869 était ainsi rédigé :

« Tous les ans, après les vacances, les cours de cassation et d'appel se réunissent en assemblée générale et publique. Le procureur général près chaque cour prononce un discours sur un sujet convenable à la circonstance. Le procureur général près la cour d'appel signale, en outre, la manière dont la justice a été rendue dans l'étendue du ressort; il indique les abus qu'il a remarqués, il fait enfin les réquisitions qu'il juge convenables d'après les dispositions de la loi, et la cour est tenue d'en délibérer. Les procureurs généraux envoient au ministre de la Justice copie de leurs discours et des arrêts intervenus ».

circulaire door de procureurs-generaal bij het Hof van Cassatie, slechts weinig documentatie teruggevonden.

Blijkbaar is ten gevolge van die circulaire, en ter uitvoering ervan, slechts één verslag naar de minister van Justitie gestuurd door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie : het betreft het verslag van 20 oktober 1847 betreffende de wetgeving inzake de eedformule.

Het stelsel van de jaarlijkse verslagen over de gebreken en tekortkomingen van de wetgeving, zoals dat bij de circulaire van 28 oktober 1846 werd ingesteld, zou tot 1956 van toepassing blijven (zie *infra*, § 17).

b) De wet van 18 juni 1869 op de rechterlijke inrichting

16. Bij de wet van 18 juni 1869 op de rechterlijke inrichting werden de procureurs-generaal bovendien ertoe verplicht :

— enerzijds, krachtens artikel 86, ieder jaar aan de minister van Justitie een staat toe te zenden die alle in artikel 31 van de genoemde wet aangewezen inlichtingen bevat ⁽¹⁰⁾;

— anderzijds, krachtens artikel 222, in hun openingsrede verslag te doen van de wijze waarop de rechtsbedeling binnen hun rechtsgebied heeft plaatsgehad en de misbruiken aan te wijzen die zij hadden opgemerkt ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ De artikelen 31 en 86 van de wet van 18 juni 1869 luiden als volgt.

Art. 31. — « Binnen de laatste acht dagen der maanden april en september van elk jaar zendt de procureur des Konings bij elke rechtbank van eerste aanleg de procureur-generaal een lijst over inhoudende :

1° het getal der zaken in de loop van het voorgaande halfjaar op de rol gebracht;

2° het getal van vorderingen van orders tussen schuldeisers;

3° datgene van de rapporten van schriftelijk onderzochte zaken;

4° het getal der burgerlijke en lijfstrafelijke zaken die tegen sprekelijk gewezen zijn geworden en degene die bij verstek gewezen zijn geworden;

5° het getal der te vonnissen blijvende zaken;

6° de oorzaken van vertraging van de vonnissen der achterstallige zaken. Worden geacht achterstallig te zijn, de gehoorzaken die sedert meer dan drie maanden op de algemene rol staan, alsook de orders of processen bij schriftelijke die niet afgedaan zijn binnen de vier maanden ».

Art. 86. — « De procureur-generaal bij elk hof is gehouden telken jare, aan de minister van Justitie, een staat toe te zenden inhoudende al de inlichtingen aangeduid in het artikel 31 ».

⁽¹¹⁾ Artikel 222 van de wet van 18 juni 1869 luidde als volgt :

« Telken jare, na de vacantiën, vergaderen het hof van cassatie en de hoven van beroep in algemene en openbare vergadering. De procureur-generaal bij elk hof houdt een redevoering over een op de omstandigheid passend ontwerp. De procureur-generaal bij het hof van beroep doet, daarenboven, kennen de wijze waarop de justitie gepleegd is geworden in de uitgestrektheid van het rechtsgebied; hij duidt de misbruiken aan die hij bemerkt heeft, hij doet eindelijk de requisitiën die hij oirbaar acht volgens de bepalingen der wet, en het hof is gehouden erover te beraadslagen. De procureurs-generaal zenden aan de minister van Justitie kopij van hun redevoeringen en van de tussenbeide gekomen arresten ».

Si le procureur général près la Cour de cassation était tenu en vertu de cet article de prononcer lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour « un discours sur un sujet convenable à la circonstance », la loi ne lui imposait pas, comme aux procureurs généraux près les cours d'appel, l'obligation de fournir dans ce discours les renseignements susindiqués.

c) La circulaire ministérielle du 26 juillet 1956

17. En 1956, les procureurs généraux près les cours d'appel demandèrent collectivement à M. Lilar, ministre de la Justice, de pouvoir remplacer le rapport annuel de fin d'année, prévu dans la circulaire ministérielle du 28 octobre 1846 (voir *supra*, paragraphe 15), par des rapports qui signaleraient au fur et à mesure de leur constatation les vices et défauts de la législation dignes de la préoccupation gouvernementale.

Le ministre de la Justice ayant sollicité, au sujet de cette demande, l'avis de M. Hayoit de Termicourt, procureur général à la Cour de cassation, celui-ci fit savoir au ministre, par une lettre du 6 avril 1956, que la réforme lui paraissait judicieuse étant donné que « l'ampleur de la législation et la nécessité de porter parfois d'urgence remède à certains défauts qui l'entachent ne permettent plus de se contenter d'un rapport annuel ».

Une circulaire du ministre de la Justice, M. Lilar, du 26 juillet 1956 (Administration de la législation, 1^{re} section, L. 2594), adressée au procureur général près la Cour de cassation, aux procureurs généraux près les cours d'appel et à l'auditeur général près la Cour militaire, remplaça donc le système de rapports annuels par un autre plus souple : dorénavant, ces magistrats avaient à faire rapport au ministre sur les vices et défauts de la législation au fur et à mesure de leur constatation, tout en ayant la faculté de présenter en fin d'année judiciaire une étude d'ensemble.

La circulaire du 26 juillet 1956 est ainsi libellée :

« La circulaire ministérielle du 28 octobre 1846 a chargé MM. les procureurs généraux près les Cours de cassation et d'appel de faire, à l'expiration de chaque année judiciaire, un rapport sur les affaires à l'occasion desquelles on aurait reconnu l'insuffisance ou les défauts de la législation en vigueur.

Ces directives — tel était leur but — devaient permettre de faire annuellement le point de l'état du droit sur les questions générales qui faisaient l'objet de la législation du temps.

Mais la législation n'est plus maintenant ce qu'elle était alors. Des lois nombreuses et sur les objets les divers s'offrent actuellement à la sagacité des magistrats qui, à la lumière de la pratique judiciaire, ont à en révéler les vices ou les lacunes. Les observations

Krachtens dat artikel was de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie weliswaar verplicht bij de plechtige opening van het Hof « een rede uit te spreken over een bij de gelegenheid passend onderwerp », maar, in tegenstelling tot de procureurs-generaal bij de hoven van beroep, verplichtte de wet hem niet om in die rede de bovenvermelde inlichtingen te verstreken.

c) De ministeriële circulaire van 26 juli 1956

17. In 1956 vroegen de gezamenlijke procureurs-generaal bij de hoven van beroep aan minister van Justitie Lilar of zij het jaarlijks eindejaarsverslag, als bepaald in de ministeriële circulaire van 28 oktober 1846 (zie *supra*, § 15), konden vervangen door verslagen waarin de gebreken en tekortkomingen van de wetgevingen, die onder de aandacht van de wetgever dienden te worden gebracht zodra ze werden vastgesteld, zouden worden vermeld.

De heer Hayoit de Termicourt, procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, die naar aanleiding van voormeld verzoek door de minister van Justitie om advies werd gevraagd, stelde in zijn antwoord van 6 april 1956 dat hij die hervorming oordeelkundig vond, gelet « op de omvang van de wetgeving en de noodzaak om sommige gebreken ervan dringend te verhelpen, waardoor een jaarlijks verslag niet meer kan volstaan ».

In een circulaire van minister van Justitie Lilar van 26 juli 1956 (Bestuur van de wetgeving, 1^{ste} afdeling, L. 2594), aan de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, aan de procureurs-generaal bij de hoven van beroep en aan de auditeur-generaal bij het Militair Gerechtshof werd het stelsel van de jaarlijkse verslagen door een soepeler stelsel vervangen : voortaan dienden die magistraten bij de minister verslag uit te brengen over de gebreken en tekortkomingen van de wetgeving naarmate zij werden vastgesteld, waarbij hen echter de mogelijkheid werd gelaten op het einde van het gerechtelijk jaar een algemeen overzicht op te stellen.

De circulaire van 26 juli 1956 luidt als volgt :

« Door de ministeriële omzendbrief van 28 oktober 1846, werden de heren procureurs-generaal bij het Hof van verbreking en bij de Hoven van beroep er mee belast, bij het verstrijken van elk gerechtelijk jaar, verslag uit te brengen over de zaken bij de behandeling waarvan de ontoereikendheid of de gebreken van de van kracht zijnde wetten aan het licht zijn gekomen.

Deze richtlijnen moeten toelaten — dat was althans de bedoeling — elk jaar het bestek op te maken van de stand van het recht in verband met de algemene vraagstukken waarop de wetgeving van dat tijdstip betrekking had.

Thans is de wetgeving echter niet meer wat zij vroeger was. De magistraten dienen thans rekening te houden met een groot aantal wetten die de meest uiteenlopende gebieden bestrijken, en waarvan zij, aan de hand van de rechtspraktijk, de gebreken en de

qu'appellent ces lois diverses et souvent très spéciales se prêtent peu à la synthèse. Il n'y a dès lors plus le même intérêt à les grouper, à la fin de chaque année judiciaire, en un rapport unique.

D'autre part, l'ampleur de la législation et la nécessité de porter parfois d'urgence remède à certains défauts qui l'entachent ne permettent plus de se contenter d'un rapport annuel.

C'est pourquoi je vous prie, Monsieur le Procureur général, de vouloir bien dorénavant faire rapport sur les vices et défauts de la législation au fur et à mesure de leur constatation.

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.

Les rapports de fin d'année judiciaire, prévus par la circulaire du 28 octobre 1846, ne me seront donc plus adressés qu'éventuellement dans les cas et sur les points où vous l'estimerez utile » ⁽¹²⁾.

La réforme de 1956 fut donc motivée, tout au moins officiellement, par l'ampleur de la législation, la difficulté à synthétiser les problèmes variés qu'elle soulève et l'urgence qu'il y a parfois à porter remède à certains défauts qui l'entachent.

En fait, il semble que certains procureurs généraux près les cours d'appel mettaient en doute l'utilité de continuer à adresser annuellement au ministre de la Justice un rapport d'ensemble qui, pour reprendre les termes d'une lettre circulaire du procureur général près la cour d'appel de Bruxelles, embrassait « des questions d'intérêt inégal, certaines maintes fois soulevées et auxquelles sans doute les conditions présentes de l'élaboration législative ne permettaient pas de réserver le moindre écho » ⁽¹³⁾.

d) Le Code judiciaire

18. Le Code judiciaire ne reprit point les règles qui dans les articles 31 et 86 de la loi du 18 juin 1869 concernaient la transmission d'« états ».

leemten moeten aantonen. De opmerkingen waartoe deze uiteenlopende en vaak zeer bijzondere wetten aanleiding geven, kunnen moeilijk in een synthese gevat worden. Men heeft er derhalve niet langer belang bij ze bij het einde van elk gerechtelijk jaar in één enkel verslag samen te brengen.

Daar de wetgeving zo omvangrijk is, en het soms dringend noodzakelijk is bepaalde gebreken van die wetgeving onverwijld te verhelpen, volstaat het anderzijds ook niet meer jaarlijks een verslag in te dienen.

Daarom verzoek ik u, Mijnheer de procureur-generaal, voortaan over de gebreken en tekortkomingen van de wetgeving verslag uit te brengen telkens als dergelijke gebreken of tekortkomingen worden vastgesteld.

Een verslag dat voor een bijzonder geval wordt opgemaakt is echter niet het volmaakt equivalent van een verslag dat op een langere ervaring wijst; het gebeurt immers dat de mening die men aangaande de wetgeving in een bepaald geval heeft geuit, dient te worden herzien nadat men van andere gevallen heeft kennis genomen.

Indien gij, bij het einde van het gerechtelijk jaar, van mening zijt dat sommige gegevens van de in de loop van het jaar ingediende verslagen dienen gecoordineerd of herzien, staat het u altijd vrij ze in een globale studie te groeperen.

Er zullen mij bijgevolg bij het einde van het gerechtelijk jaar geen verslagen meer toegezonden worden zoals die waren voorgescreven door de omzendbrief van 28 oktober 1846, tenzij eventueel in de gevallen en over de punten waarvoor gij het nuttig zoudt achten. » ⁽¹²⁾.

De omvang van de wetgeving werd dus, althans officieel, aangevoerd als reden voor de hervorming van 1956, samen met de moeilijkheid om de uiteenlopende problemen die daardoor ontstaan te synthetiseren en het feit dat sommige gebreken ervan dringend moesten worden verholpen.

In feite blijkt dat sommige procureurs-generaal bij de hoven van beroep twijfelden aan het nut van het jaarlijks eindverslag dat aan de minister van Justitie werd gestuurd en waarin, zoals het wordt verwoord in een omzendbrief van de procureur-generaal te Brussel, « problemen werden vermeld van ongelijk belang, die soms reeds herhaaldelijk waren opgeworpen en waaraan in de huidige stand van de toestand-koming van de wetgeving, niet het minste gevolg zal kunnen worden gegeven » ⁽¹³⁾.

d) Het Gerechtelijk Wetboek

18. Het Gerechtelijk Wetboek heeft de voorschriften van de artikelen 31 en 86 van de wet van 18 juni 1869 betreffende het verzenden van « staten » niet overgenomen.

⁽¹²⁾ Rec. des circulaires du ministère de la Justice, 1956, p. 176.

⁽¹³⁾ Lettre circulaire n° 57/56 du 13 septembre 1956.

⁽¹²⁾ Rec. des circulaires du ministère de la Justice, 1956, blz. 176.

⁽¹³⁾ Circulaire n° 57/56 van 13 september 1956.

Mais, l'article 140 dudit code prescrivant que « le ministère public veille à la régularité du service des cours et tribunaux », c'est normalement au ministère public que le ministre de la Justice s'adresse, le cas échéant, pour obtenir des renseignements sur l'activité des juridictions judiciaires.

L'article 351 du Code précité maintint par contre l'obligation concernant les points à traiter dans les mercuriales des procureurs généraux près les cours d'appel et prévue par l'article 222 de la loi du 18 juin 1869.

Jusqu'en 1980, l'article 351 du Code judiciaire était ainsi libellé :

« Tous les ans, après les vacances, la Cour de cassation et les cours d'appel se réunissent en assemblée générale et publique. Le procureur général ou l'un des avocats généraux qu'il en a chargé, prononce un discours sur un sujet convenable à la circonstance. Le procureur général près la cour d'appel signale, en outre, la manière dont la justice a été rendue dans l'étendue du ressort et il indique les abus qu'il aurait remarqués.

Les procureurs généraux envoient au ministre de la Justice copie de leurs discours ».

Cet article fut modifié par la loi du 16 juillet 1980. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, seul le procureur général près la Cour de cassation ou l'un des avocats généraux qu'il en a chargé est tenu de prononcer un discours sur un sujet convenable à la circonstance. Quant aux procureurs généraux près les cours d'appel, ils doivent uniquement signaler la manière dont la justice a été rendue dans l'étendue de leur ressort et indiquer les abus qu'ils auraient remarqués; mais ils peuvent en outre, s'ils l'estiment utile, prononcer un discours sur un sujet convenable à la circonstance et peuvent charger un des avocats généraux de prononcer ce discours.

19. Il convient d'ajouter que dans la pratique, le procureur général près la Cour de Cassation est parfois invité par des commissions parlementaires ou par le ministre de la Justice à donner un avis sur des avant-projets ou des propositions de loi et qu'il arrive aussi que ce magistrat, comme d'ailleurs le premier président de la Cour, adressent d'office séparément ou conjointement au ministre précité les observations que peuvent leur suggérer des projets ou des propositions de loi ou des amendements à ces projets et propositions.

B. Système en vigueur en France

20. En France, le rapport que le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près la Cour de cassation adressent annuellement au Garde des sceaux pour rendre compte de l'activité de la cour au cours de l'année judiciaire écoulée et dégager les enseignements que, sur les plans législatif et réglementaire, les travaux de la cour leur paraissent devoir comporter, est prévu par les articles 12 et 13

Maar, aangezien artikel 140 van dat Wetboek bepaalt dat « het openbaar ministerie waakt voor de regelmatigheid van de dienst van de hoven en rechtbanken », wendt de minister van Justitie zich normalerwijze tot het openbaar ministerie om, in voorkomend geval, inlichtingen te krijgen over de werkzaamheid van de gerechten.

Artikel 351 van het voornoemd Wetboek behield daarentegen de verplichting betreffende de punten die in de openingsrede van de procureurs-generaal bij de hoven van beroep dienden te worden behandeld, zoals bepaald bij artikel 222 van de wet van 18 juni 1869.

Tot 1980 luidde artikel 351 van het Gerechtelijk Wetboek als volgt :

« Het Hof van Cassatie en de hoven van beroep komen ieder jaar na de vakantie in algemene en openbare vergadering bijeen. De procureur-generaal of één van de advocaten-generaal die hij daarmee belast heeft, houdt er een rede over een bij die gelegenheid passend onderwerp. De procureur-generaal bij het hof van beroep geeft bovendien aan hoe binnen het rechtsgebied recht is gesproken en wijst op de misbruiken die hij heeft vastgesteld.

De procureurs-generaal doen aan de minister van Justitie een afschrift van hun rede toekomen ».

Dat artikel werd gewijzigd bij de wet van 16 juli 1980. Sedert de inwerkingtreding van die wet dient alleen de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie of een van de advocaten-generaal die hij daarmee belast heeft, een rede te houden over een bij die gelegenheid passend onderwerp. De procureurs-generaal bij de hoven van beroep moeten alleen aangeven hoe binnen hun rechtsgebied recht is gesproken en wijzen op de misbruiken die zij hebben vastgesteld; maar zij kunnen bovendien, indien zij zulks nuttig achten, een rede houden over een bij die gelegenheid passend onderwerp en een van de advocaten-generaal opdragen deze rede te houden.

19. In de praktijk gebeurt het soms dat de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie door parlementaire commissies of door de minister van Justitie wordt verzocht om advies uit te brengen over voorontwerpen van wet of over wetsvoorstellen en ook dat die magistraat, evenals de eerste voorzitter van het hof, ambtshalve, samen of afzonderlijk, aan de voornoemde minister hun eventuele bedenkingen doen kennen met betrekking tot de wetsontwerpen of -voorstellen of de amendementen op die ontwerpen en voorstellen.

B. In Frankrijk geldende regeling

20. In Frankrijk is het verslag dat de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie en de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie jaarlijks aan de « Garde des sceaux » sturen om rekenschap te geven van de werkzaamheden van het hof tijdens het voorbijgerekte jaar en waarin melding wordt gemaakt van hetgeen op wetgevend en verordenend vlak uit 's Hof's werkzaamheden volgens hen kan

du décret n° 67-1208 du 22 décembre 1967, portant application de la loi n° 67-523 du 3 juillet 1967 relative à la Cour de cassation (articles R 131-12 et R 131-13 du Code de l'organisation judiciaire).

L'article 12 prescrit qu'« il est fait rapport annuellement au Garde des sceaux, ministre de la justice, de la marche des procédures et de leurs délais d'exécution » et qu'« un état complet des affaires non jugées, avec l'indication pour chacune de la date du pourvoi et de la chambre saisie, est joint à chaque rapport annuel ».

Aux termes de l'article 13, « 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 ».

Ces dispositions s'inspirent directement de l'article 86 de la loi du 27 ventôse an VIII et de l'arrêté consulaire du 5 ventôse an X (voir *supra*, par. 13).

C. Aspects constitutionnels

21. Le régime constitutionnel belge ne paraît pas permettre à la Cour de cassation, élément du pouvoir judiciaire, d'assumer l'engagement d'adresser annuellement des rapports ou des messages soit au Parlement soit au Gouvernement.

De plus, on voit mal la Cour délibérer annuellement sur la rédaction d'un message à adresser au Parlement ou au Gouvernement sur les lacunes et imperfections de la législation et le manque de contrôle que dénotent certains dossiers.

22. Il convient de souligner tout d'abord que les principes constitutionnels régissant la matière en droit public belge ne sont pas les mêmes que ceux du droit public français.

C'est le lieu de rappeler qu'il n'y a jamais eu en France de pouvoir judiciaire au sens d'exercice, par les juges, de la souveraineté nationale ⁽¹⁴⁾. Pas plus que la Constitution de 1946 ⁽¹⁵⁾, la Constitution française de 1958 ne fait pas des juridictions judiciaires un pouvoir de l'Etat. Cette dernière constitution traite, en son titre VIII, de l'« autorité judiciaire », formule qui en soi est significative. Comme le soulignent Prelot et Boulouis, la Constitution « vise à marquer, par l'emploi d'une terminologie administrative, que la justice n'a pas dans l'Etat la qualité

worden geleerd, bepaald bij de artikelen 12 en 13 van het decreet n° 67-1208 van 22 december 1967, tot toepassing van de wet n° 67-523 van 3 juli 1967 betreffende het Hof van Cassatie (artikelen R 131-12 en R 131-13 van de « Code de l'organisation judiciaire »).

Artikel 12 bepaalt dat « il est fait rapport annuellement au Garde des sceaux, ministre de la justice, de la marche des procédures et de leurs délais d'exécution » et qu'« un état complet des affaires non jugées, avec l'indication pour chacune de la date du pourvoi et de la chambre saisie, est joint à chaque rapport annuel ».

Luidens artikel 13 « 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 ».

Die bepalingen zijn rechtstreeks ingegeven door artikel 86 van de wet van 27 ventôse jaar VIII en door het consulbesluit van 5 ventôse jaar X (zie *supra*, § 13).

C. Grondwettelijke aspecten

21. Binnen het kader van de Belgische Grondwet schijnt het Hof van Cassatie, dat een onderdeel is van de rechterlijke macht, niet de mogelijkheid te hebben om de verplichting op zich te nemen om jaarlijks verslagen of boodschappen te richten aan parlement of regering.

Daarenboven is het nauwelijks denkbaar dat het hof jaarlijks zou beraadslagen over een boodschap die aan het Parlement of de regering zou worden gericht in verband met de leemten en tekortkomingen van de wet en het gebrek aan toezicht die uit sommige dossiers blijken.

22. Allereerst moet worden benadrukt dat de grondwettelijke beginselen van het Belgische publiek recht verschillen van die van het Franse publiek recht.

De spreker herinnert hier aan het feit dat in Frankrijk nooit een rechterlijke macht heeft bestaan waarin de rechters de nationale soevereiniteit uitoefenen ⁽¹⁴⁾. De Franse Grondwet van 1958 maakt — evenmin als de Grondwet van 1946 ⁽¹⁵⁾ van de gerechtelijke rechtscolleges een Staatsmacht. De Grondwet van 1958 heeft het in titel VIII over « l'autorité judiciaire », een formule die op zich al genoeg zegt. Prelot et Boulouis merken op dat de Grondwet « vise à marquer, par l'emploi d'une terminologie administrative, que la justice n'a pas dans l'Etat la qualité

⁽¹⁴⁾ R. Savatier, « Le juge dans la cité française », D. 1967, Chr. p. 195 et suiv.; F. Dumon, *Novelles, Proc. pénale*, 2^e partie, Droit comparé, n° 32 et suiv. et les références citées.

⁽¹⁵⁾ G. Vedel, *Droit constitutionnel*, 1949, p. 562.

⁽¹⁴⁾ R. Savatier, « Le juge dans la cité française », D. 1967, Chr. 195 e.v.; F. Dumon, *Novelles, Proc. pénale*, II, Droit comparé, n° 32 e.v. en de daar aangehaalde verwijzingen.

⁽¹⁵⁾ G. Vedel, *Droit constitutionnel*, 1949, blz. 562.

d'un pouvoir au même titre que le législatif et l'exécutif » ⁽¹⁶⁾.

L'orateur rappelle également que pendant la période révolutionnaire jusqu'au Consulat, l'obligation pour le Tribunal de cassation de faire annuellement rapport à l'assemblée du Corps législatif procédait du principe que le Tribunal de cassation était une autorité établie auprès du pouvoir législatif, voire un agent de ce pouvoir (voir *supra*, par. 12).

Si, à partir du Consulat, le Tribunal de cassation se vit imposer l'obligation de faire annuellement rapport au Gouvernement, c'est en raison de ce qu'à partir de cette époque, prévalut dans le droit public français la doctrine suivant laquelle les autorités judiciaires n'exercent point un pouvoir distinct du pouvoir exécutif : dans cette optique, le pouvoir exécutif comprend à la fois l'administration et la justice, lesquelles tendent l'une et l'autre à procurer l'exécution des lois, de sorte que le ministre de la Justice, garde des sceaux, apparaît comme le chef de toute la magistrature.

En Belgique, la situation est différente.

Les juridictions judiciaires, et donc la Cour de cassation, sont les organes d'un des trois pouvoirs. La Cour de cassation n'est pas l'agent d'un autre pouvoir chargé de ramener, le cas échéant, le pouvoir judiciaire au respect de la loi ⁽¹⁷⁾. Le Constituant de 1831 qui avait la plus grande confiance dans le pouvoir judiciaire n'a songé ni à faire surveiller la Cour de cassation par le Parlement ni à l'établir auprès du pouvoir législatif. Il a voulu en outre que l'exercice du pouvoir judiciaire soit complètement indépendant de l'exécutif, lequel, précise l'article 78 de la Constitution, n'a « d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

23. Dès lors, la Cour de cassation ne pourrait, sans risquer de méconnaître ces principes, assumer des engagements dont l'exécution est susceptible soit de la placer dans une situation de dépendance vis-à-vis du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif, soit de la faire apparaître aux yeux des autres autorités ou des citoyens comme se trouvant dans une telle situation.

Ou bien les messages annuels de la Cour seraient pris en considération mais alors, leur contenu pourrait donner lieu au sein des assemblées législatives et du Gouvernement non seulement à des discussions mais aussi à des critiques plus ou moins acerbes.

Ou bien ils ne trouveraient que peu d'écho ou n'auraient d'autre sort que celui qui serait réservé aux initiatives émanant de nombreux services publics.

⁽¹⁶⁾ *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 6^e éd. 1972, n° 632, p. 850.

⁽¹⁷⁾ Voir la mercuriale que M. le procureur général Léon Cornil a consacrée à la Cour de Cassation le 15 septembre 1948 (J.T. 1948, p. 453 et suiv., spéc. p. 455-456).

d'un pouvoir au même titre que le législatif et l'exécutif » ⁽¹⁶⁾.

Herinneren we er tevens aan dat tijdens de revolutionaire periode tot het Consulaat de verplichting van de rechtbank van cassatie om jaarlijks verslag uit te brengen voor de wetgevende vergadering berustte op het beginsel dat de rechtbank van cassatie bij de wetgevende macht was gevestigd, méér nog de agent van die macht was (zie *supra*, § 12).

Vanaf het Consulaat werd de rechtbank van cassatie ermee belast jaarlijks verslag uit te brengen aan de regering. De reden hiervoor was dat vanaf toen in het Franse publiek recht de leer werd gevolgd dat de gerechtelijke overheden geen macht uitoefenen die los staat van de uitvoerende macht : in die optiek omvat de uitvoerende macht zowel de administratie als het gerecht, die beide instaan voor de uitvoering van de wetten, zodat de minister van Justitie, die tevens zegelbewaarder is, het hoofd van de hele magistratuur is.

In België liggen de zaken anders.

De gerechtelijke rechtscolleges, en dus het Hof van Cassatie, zijn de organen van een van de drie machten. Het Hof van Cassatie is niet de agent van een andere macht die zo nodig de rechterlijke macht tot de eerbied van de wet terugroept ⁽¹⁷⁾. De grondwetgever van 1831, die het grootste vertrouwen had in de rechterlijke macht, dacht er niet aan het Hof van Cassatie onder het toezicht van het Parlement te plaatsen of het in de wetgevende macht onder te brengen. Hij wilde bovendien dat de rechterlijke macht volledig onafhankelijk van de uitvoerende macht werd uitgeoefend, aangezien de uitvoerende macht, luidens artikel 78 van de Grondwet, « geen andere macht heeft, dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen ».

23. Het Hof van Cassatie zou dus niet, zonder zich bloot te stellen aan het gevaar van miskenning van die beginselen, verplichtingen op zich kunnen nemen waardoor het ofwel afhankelijk zou kunnen worden van de wetgevende of de uitvoerende macht, ofwel de indruk van die afhankelijkheid zou kunnen wekken bij de andere overheden of burgers.

Ofwel zou geluisterd worden naar de jaarlijkse boodschappen van het Hof, maar dan zou de inhoud ervan in de wetgevende vergaderingen en de regering niet alleen aanleiding kunnen geven tot discussie, maar ook tot min of meer scherpe kritiek.

Of anders zouden ze slechts weinig gehoor vinden, dan wel hetzelfde lot ondergaan als de initiatieven van tal van openbare diensten.

⁽¹⁶⁾ *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 6^e uitg. 1972, n° 632, blz. 850.

⁽¹⁷⁾ Zie de openingsrede van procureur-generaal Léon Cornil over het Hof van Cassatie op 15 september 1948 (J.T. 1948, blz. 453 e.v., inz. 455-456).

Le fait même pour la Cour de s'engager à adresser un message annuel au Parlement ou au Gouvernement pourrait aussi l'exposer à être l'objet de demandes d'explications ou à des critiques s'il devait se faire, pour une raison ou pour une autre, qu'elle estimerait à l'avenir ne plus avoir à adresser de tels messages.

En outre, en raison tant de leur caractère annuel que du précédent français, et quel que soit leur contenu, ces messages ne manqueraient pas d'être considérés comme des rapports faits par la Cour de cassation au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif.

De là à déduire que la situation de la Cour de cassation vis-à-vis de ces deux pouvoirs est sensiblement la même en Belgique qu'en France, il n'y a qu'un pas.

24. De surcroît, en rédigeant ces messages, la Cour pourrait être amenée à devoir prendre position « *in abstracto* » sur des questions touchant à l'interprétation ou à l'application de certaines dispositions légales, alors qu'elle pourrait être ultérieurement appelée, dans l'exercice de ses compétences contentieuses, à statuer sur ces questions.

La solution qui consisterait à faire établir le message non par la Cour elle-même mais par son premier président n'échappe pas à ces objections constitutionnelles.

25. Par contre, ces objections ne trouveraient pas, semble-t-il, à s'appliquer si le message était adressé au Parlement et au Gouvernement par le procureur général près la Cour de cassation.

Comme on l'a exposé ci-avant, l'envoi annuel, par le procureur général près la Cour de cassation au ministre de la Justice, d'un rapport sur l'insuffisance ou les défauts de la législation en vigueur, était prévu par une circulaire ministérielle entre 1846 et 1956 (voir *supra*, par. 15 et 17).

26. A l'expérience, cette manière de faire, rappelons-le, se révéla peu adéquate, ce qui amena, en 1956, le ministre de la Justice de l'époque à y substituer un nouveau système dans lequel le procureur général près la Cour de cassation, sans préjudice des prérogatives du premier président de la Cour, fait rapport au ministre de la Justice sur les vices et défauts de la législation au fur et à mesure de leur constatation, étant entendu que si, à la fin de l'année judiciaire, certains éléments des rapports faits au cours de celle-ci paraissent appeler une coordination ou une mise au point, il est loisible au procureur général de les grouper en une étude d'ensemble (voir *supra*, par. 17).

Au demeurant, tant que les effectifs du parquet de la Cour n'auront pas été adaptés à l'augmentation du nombre des affaires et que le parquet ne pourra pas compter sur l'aide de référendaires comme c'est le cas dans d'autres hautes juridictions nationales et étrangères, la solution d'un rapport ou d'un message annuel couvrant de larges secteurs de la législation s'avère peu réaliste.

Het feit zelf dat het Hof zich ertoe verbindt een jaarlijkse boodschap te sturen aan Parlement of regering zou ook het gevaar inhouden dat aan het Hof vragen om nadere uitleg of kritische opmerkingen zouden worden gericht, als het Hof om de een of de andere reden van oordeel zou zijn in de toekomst geen dergelijke boodschappen meer te moeten versturen.

Bovendien zouden die boodschappen, zowel wegens het jaarlijkse karakter ervan als wegens het Franse precedent, ongeacht hun inhoud, al spoedig worden beschouwd als verslagen van het Hof van Cassatie aan de wetgevende en de uitvoerende macht.

Daaruit afleiden dat de rechtspositie van het Hof van Cassatie ten aanzien van beide machten in België nauwelijks verschilt van die in Frankrijk is slechts één stap.

24. Daarenboven zou het Hof in die boodschappen wel eens verplicht kunnen zijn om « *in abstracto* » een standpunt in te nemen over vragen in verband met de interpretatie of de toepassing van sommige wetbepalingen, terwijl het achteraf in de uitoefening van zijn eigenlijke rechtspraak eventueel uitspraak zou moeten doen over die vragen.

De oplossing die erin zou bestaan de boodschap niet door het Hof zelf maar door zijn eerste voorzitter te doen opmaken, stuit op dezelfde grondwettelijke bezwaren.

25. Daarentegen zouden die bezwaren, naar het zich laat aanzien, niet gelden, als de boodschap aan het Parlement en de regering zou worden gericht door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie.

Zoals hierboven in uiteengezet, was er al tussen 1846 en 1956 in een ministeriële circulaire sprake van dat de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie aan de minister van Justitie jaarlijks een verslag zou toezenden over de leemten of tekortkomingen van de geldende wetten (zie *supra*, §§ 15 en 17).

26. De ervaring heeft, zoals gezegd, uitgewezen dat die werkwijze weinig geschikt was; dat bracht de toenmalige minister van Justitie in 1956 ertoe de regeling te vervangen door een nieuwe, waarbij de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, onverminderd de prerogatieven van de eerste voorzitter van het hof, aan de minister van Justitie verslag uitbrengt over de gebreken en tekortkomingen van de wet naarmate die worden vastgesteld, met dien verstaande dat, zo tegen het einde van het gerechtelijk jaar bepaalde gegevens uit de tijdens dat jaar opgemaakte rapporten een coördinatie of een nadere toelichting vereisen, de procureur-generaal vrij is om ze te bundelen tot een totaalstudie (zie *supra*, § 17).

Trouwens, zolang het personeelsbestand van het parket van het hof niet is aangepast aan het gestegen aantal zaken en het parket niet kan rekenen op de hulp van refendarissen, zoals andere hoge nationale en buitenlandse rechtscolleges dat wel kunnen, lijkt de oplossing van een jaarverslag of een jaarlijkse boodschap, die brede sectoren van de wetgeving zou bestrijken, weinig realistisch.

27. En conclusion :

a) La rédaction des propositions de M. Daems et de M. Vande Lanotte devrait en toute hypothèse être revue.

b) La proposition de M. Vande Lanotte paraît en outre difficilement acceptable pour la Cour de cassation et son parquet dans sa présentation actuelle.

c) Il apparaît que la Cour de cassation ou son premier président ne pourraient, sans risquer de méconnaître nos principes constitutionnels, assumer l'engagement d'adresser annuellement au Parlement et au ministre de la Justice des rapports ou messages annuels portant sur les lacunes et imperfections de la législation et le manque de contrôle que dénotent certains dossiers.

d) Les mêmes objections n'existent pas à l'égard de rapports ou messages qui, annuellement, seraient adressés au Parlement et au ministre de la Justice par le procureur général près la Cour de cassation.

e) Toutefois, à la lumière de l'expérience, et compte tenu en outre de ce que le parquet de la Cour dont les effectifs sont actuellement insuffisants, ne peut compter sur l'assistance de référendaires, il semble préférable d'adopter un système dans lequel les rapports ou messages seraient adressés au Parlement et au ministre de la Justice au fur et à mesure où le procureur général constaterait soit des lacunes ou des imperfections de la législation, soit un manque de contrôle de la part d'autres autorités.

Ces rapports ou messages porteraient, en outre, comme c'est dès à présent l'usage à l'égard du ministre de la Justice, sur les lacunes ou les imperfections de certains projets et propositions (projets et propositions de déclaration de révision constitutionnelle, projets et propositions de loi et de décret etc.) ou de certains amendements à ces projets et propositions, spécialement ceux qui touchent à l'exercice de la fonction juridictionnelle.

f) Il reste loisible au premier président de la Cour de cassation, quand il l'estime utile, d'adresser conjointement ou non avec le procureur général près cette cour, semblables rapports ou messages au Parlement et au ministre de la Justice.

Cette formule paraît être celle qui concilie au mieux les exigences de nos principes constitutionnels avec le souci légitime de voir s'instaurer une collaboration plus étroite entre le pouvoir judiciaire, d'une part, et les pouvoirs législatif et exécutif, de l'autre. »

**V. — EXPOSE DE M. L.P. SUETENS,
JUGE A LA COUR D'ARBITRAGE**

Au cours de sa réunion du 20 avril 1993, la sous-commission a également procédé à l'audition de M. L.P. Suetens, juge à la Cour d'arbitrage.

*
* *

27. Concluderend :

a) De voorstellen van de heer Daems en de heer Vande Lanotte zouden in elk geval moeten worden herzien.

b) Het voorstel-Vande Lanotte lijkt bovendien in zijn huidige versie moeilijk aanvaardbaar voor het Hof van Cassatie en het parket.

c) Het lijkt dat het Hof van Cassatie of zijn eerste voorzitter niet, zonder zich bloot te stellen aan het gevaar voor miskennis van onze grondwettelijke beginselen, de verplichting op zich kunnen nemen om jaarlijks aan het parlement en de minister van Justitie verslagen of boodschappen te richten over de leemten en tekortkomingen van de wet en het gebrek aan toezicht die uit sommige dossiers blijken.

d) Dezelfde bezwaren gelden niet voor verslagen of boodschappen die ieder jaar aan het parlement en de minister van Justitie zouden worden gestuurd door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie.

e) Nochtans lijkt het, in het licht van de ervaring en gelet bovendien op het feit dat het parket bij het Hof, dat thans onderbemand is, niet kan rekenen op de bijstand van referendarissen, verkieslijk een systeem uit te werken waarin de verslagen of boodschappen aan het Parlement en de minister van Justitie zouden worden gericht zodra de procureur-generaal ofwel leemten of tekortkomingen van de wet, ofwel een gebrek aan toezicht erop door andere overheden, zou vaststellen.

Die verslagen of boodschappen zouden bovendien, zoals dat nu al gebruikelijk is ten aanzien van de minister van Justitie, betrekking hebben op de leemten of tekortkomingen van sommige ontwerpen en voorstellen (ontwerpen en voorstellen van verklaring tot herziening van de Grondwet, ontwerpen en voorstellen van wet en decreet, enzovoort) of van sommige amendementen op die ontwerpen en voorstellen, inzonderheid die welke verband houden met de uitoefening van de rechtsprekende functie.

f) De eerste voorzitter van het Hof van Cassatie blijft vrij om, wanneer hij dat nuttig oordeelt, al dan niet samen met de procureur-generaal bij dat Hof, dergelijke verslagen of boodschappen te sturen aan het Parlement en de minister van Justitie.

Die formule lijkt de meest aangewezen om onze grondwettelijke beginselen te verzoenen met de rechtmatige betrachting om een nauwere samenwerking te scheppen tussen de rechterlijke macht, enerzijds, en de wetgevende en uitvoerende macht, anderzijds. »

**V. — UITEENZETTING VAN DE HEER
L.P. SUETENS, RECHTER
IN HET ARBITRAGEHOF**

Tijdens de vergadering van 20 april 1993, hoorde de subcommissie eveneens de heer L.P. Suetens, rechter in het Arbitragehof.

*
* *

Partageant l'avis émis par M. le procureur général Velu sur de nombreux points, l'orateur se limite à examiner les deux propositions de loi soumises à la sous-commission (A) et à formuler certaines suggestions (B).

A. Examen de la proposition de loi instituant une évaluation triennale de la législation (Doc. n° 439/1) et de la proposition tendant à insérer un article 65bis dans le règlement de la Chambre des représentants et à en modifier l'article 66 (Doc. n° 481/1).

A titre préliminaire, il y a lieu de relever que la notion d'évaluation de la législation connaît plusieurs acceptions. Elle peut viser l'amélioration technique de la loi (comblement des lacunes, actualisation). Elle peut aussi consister dans l'adaptation de la législation à l'évolution sociale. C'est à ce dernier aspect que le Parlement devrait consacrer ses activités étant donné que ce type d'évaluation suppose une appréciation de la législation.

Tout comme M. le procureur général Velu, il estime que les deux propositions partent uniquement d'intentions louables.

Outre le fait que l'évaluation des lois devrait relever du nouveau Sénat en sa qualité de chambre de réflexion, il formule trois observations relatives à la proposition de M. Daems :

- l'instauration d'une évaluation automatique ne paraît pas opportune;

- les adaptations à l'évolution sociale devraient recevoir une priorité sur les adaptations à caractère technique;

- la proposition de loi ne précise pas quelle suite sera donnée à l'actualisation de loi.

L'orateur émet également trois observations en ce qui concerne la proposition de loi de M. Vande Lanotte :

- la surcharge actuelle que connaît le Conseil d'Etat ne lui permet pas d'établir un projet d'évaluation des lois;

- les problèmes de nature politique sont écartés par la proposition. Or, il lui paraît que ce sont précisément ceux-là qui relèvent du Parlement;

- la proposition n'aborde pas les suites concrètes qui seront données au dépôt du rapport.

En conclusion, si les deux propositions partent de bonnes intentions, elles paraissent difficilement réalisables sur un plan pratique sauf si des moyens supplémentaires sont accordés.

B. Suggestions diverses

1. Avant même le problème de l'évaluation de la législation, se pose celui de l'accès à l'information et de la connaissance des lois. Actuellement, les services du ministère de la Justice (JUSTEL) ne parviennent pas, en raison de l'insuffisance de leurs moyens,

Spreker deelt op tal van punten het door procureur-generaal Velu uitgebrachte advies en beperkt zich ertoe beide aan de subcommissie voorgelegde voorstellen te bespreken (A) en een aantal suggesties aan te reiken (B).

A. Bespreking van het wetsvoorstel tot inrichting van een driejaarlijkse wetsevaluatie (Stuk n° 439/1) en van het voorstel tot invoering van een artikel 65bis in het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en tot wijziging van artikel 66 van dat Reglement (Stuk n° 481/1).

Vooraf dient erop te worden gewezen dat het begrip « wetsevaluatie » verschillende betekenissen heeft. Het kan slaan op de technische verbetering van de wet (wegwerken van leemtes, actualisering...). Het kan ook om een aanpassing van de wetgeving aan de maatschappelijke evolutie gaan. Het Parlement dient zich op dat laatste aspect toe te spitsen : dat soort van evaluatie houdt immers een beoordeling van de wetgeving in.

Net zoals procureur-generaal Velu, is spreker de mening toegedaan dat beide voorstellen uitsluitend door lovenswaardige bedoelingen ingegeven zijn.

Spreker signaleert dat de nieuwe Senaat als reflectiekamer de wetten zal gaan evalueren, en hij formuleert voorts drie opmerkingen bij het voorstel van de heer Daems :

- invoering van een automatische evaluatie lijkt niet wenselijk;

- aanpassingen aan de maatschappelijke evolutie zouden moeten primeren op aanpassingen van technische aard;

- het wetsvoorstel laat in het midden hoe de actualisering van de wet dient te worden opgevolgd.

Spreker heeft ook drie bedenkingen bij het wetsvoorstel van de heer Vande Lanotte :

- gelet op de huidige overbelasting van de Raad van State kan die Raad onmogelijk een ontwerp van wetsevaluatie uitwerken;

- het wetsvoorstel laat problemen van politieke aard onbesproken. Volgens spreker zijn het echter die problemen die onder het Parlement ressorteren;

- het wetsvoorstel gaat niet in op wat na de indiening van het verslag concreet moet gebeuren.

Tot besluit : beide voorstellen zijn ingegeven door goede bedoelingen, maar in de praktijk moeilijk haalbaar, tenzij aanvullende middelen worden toegestaan.

B. Diverse suggesties

1. Een probleem dat nog urgenter is dan dat van de wetsevaluatie is dat van de toegang tot de informatie en van de bekendheid met de wetgeving. Tot dusverre zijn de diensten van het ministerie van Justitie (JUSTEL) er wegens een gebrek aan midde-

à inscrire dans des banques de données l'ensemble du droit belge.

Devant cette situation, il suggère que le *Moniteur belge* paraisse également sous une forme électronique, à l'instar de ce qui se fait en France. Un tel système informatisé faciliterait l'accès à la norme applicable.

2. L'orateur estime que la rédaction d'un rapport annuel par le Conseil d'Etat (section de législation principalement et section d'administration) constituerait un apport appréciable quant à une meilleure connaissance des problèmes qui se présentent. La rédaction de ce rapport pose néanmoins des graves difficultés au niveau du personnel. Il fait remarquer à cet égard, que contrairement au Conseil d'Etat de Belgique, le Conseil d'Etat de France dispose pour la rédaction de son rapport annuel d'une « section du rapport et des études » composée de conseillers et de fonctionnaires de niveau un.

M. le juge Suetens se déclare également en faveur du dépôt d'un rapport annuel par la Cour de cassation.

Contrairement à l'avis émis par le procureur général Velu, il ne pense pas qu'un tel rapport porterait atteinte au principe de 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.

Enfin, il ne lui paraît pas nécessaire que la Cour d'arbitrage rédige un rapport annuel étant donné que lorsqu'elle prononce un arrêt d'annulation, plus aucune autre suite ne doit être donnée.

3. L'orateur estime que l'auteur d'une proposition ou d'un projet de loi devrait lui-même veiller à la coordination de la législation étant donné que connaissant la matière, il est le mieux à même de faire cette adaptation.

4. La tâche d'évaluer la législation pourrait être confiée :

— soit à une commission d'évaluation relevant du nouveau Sénat;

— soit au bureau de coordination du Conseil d'Etat. Il cite l'exemple de la Suisse où la Chancellerie de la Confédération suisse publie un recueil de la législation, recueil existant également sous une forme automatisée.

Par contre, la mise en place d'une commission nationale chargée de la coordination et de la simplification de la législation préconisée par M. le sénateur Cerexhe (Doc. Sénat n° 229/1, 1991-1992) ne lui paraît pas une bonne solution en raison d'une part, du nombre de commissions diverses existant actuellement et d'autre part, de sa composition faite de magistrats et de professeurs d'université, déjà fort pris par leurs activités professionnelles.

len niet in geslaagd het Belgisch recht in zijn geheel in hun gegevensbank op te slaan.

Rekening houdend daarmee stelt spreker voor om in navolging van Frankrijk het *Belgisch Staatsblad* ook in elektronische vorm te publiceren. Een dergelijk geautomatiseerd systeem zou de toegang tot de van toepassing zijnde rechtsnormen vereenvoudigen.

2. Spreker is van oordeel dat een jaarlijks verslag van de Raad van State (voornamelijk van de afdeling wetgeving, maar ook van de afdeling administratie) aanzienlijk kan bijdragen tot een beter inzicht in de problemen dienaangaande. Niettemin stuit men in dat verband op enorme personeelsproblemen. Ter zake zij opgemerkt dat de Franse evenknie van de Belgische Raad van State voor het opmaken van de jaarverslagen wel over een rapportage- en studieafdeling beschikt. Die afdeling bestaat uit staatsraden en ambtenaren van universitair niveau.

Rechter Suetens pleit er tevens voor dat het Hof van Cassatie een jaarverslag zou indienen.

In tegenstelling tot wat procureur-generaal Velu in zijn advies stelt, brengt een dergelijk verslag zijns inziens 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.

Ten slotte acht hij het niet noodzakelijk dat het Arbitragehof een jaarverslag indient, aangezien een door dat Hof gewezen vernietigingsarrest niet tot enig ander gevolg noopt.

3. Spreker is van oordeel dat de indiener van een wetsvoorstel of-ontwerp zelf op de coördinatie van de wetgeving moet toezien, aangezien hij door zijn kennis van de materie het best geplaatst is om deze aanpassing te verrichten.

4. De wetsevaluatie kan worden opgedragen aan :

— een onder de nieuwe Senaat ressorterende evaluatiecommissie;

— een coördinatiebureau bij de Raad van State. In dat verband verwijst hij naar Zwitserland, waar de Kanselarij van de Zwitserse confederatie de wetgeving, ook in elektronische vorm, publiceert.

De instelling van een nationale commissie voor de coördinatie en de vereenvoudiging van de wetgeving, zoals voorgesteld door senator Cerexhe (cf. Stuk Senaat n° 229/1, 1991-1992) lijkt hem daarentegen geen goede oplossing te zijn. Dat voorstel stuit immers eensdeels op het bezwaar dat er thans al vele commissies bedrijvig zijn, en anderdeels dat deze commissie zou bestaan uit magistraten en professoren, die al een druk werkprogramma hebben.

VI. — DISCUSSION DES EXPOSES DE MM. VELU ET SUETENS

Le rapporteur se réjouit d'entendre d'éminents magistrats qualifier des propositions de loi d'intentions louables. Trop souvent le Parlement est accusé de voter des textes de plus en plus difficilement accessibles et lisibles.

Il remarque que si la législation est imparfaite, cette imperfection trouve souvent son origine dans des motifs politiques, la majorité voulant dissimuler dans l'imprécision le manque de clarté de sa décision. Face à toutes ces critiques, il appartient au Parlement lui-même d'améliorer la qualité de son travail.

Il se demande si, compte tenu des nouvelles missions du Sénat, l'évaluation des lois ne devrait pas lui être attribuée.

Il suggère par ailleurs que les parlementaires soient aidés par un service juridique pour la rédaction de leurs propositions de loi.

Le gouvernement quant à lui devrait être plus attentif aux avis rendus par le Conseil d'Etat. L'urgence de ceux-ci ne devrait pas être invoquée abusivement.

En conséquence, le membre estime que si ces conditions étaient remplies, la qualité de la législation serait améliorée. Peut-on aller plus loin ?

Le premier président du Conseil d'Etat, M. Tapie a proposé, moyennant l'octroi de moyens supplémentaires, le dépôt d'un rapport faisant le point sur les suites qui ont été données aux propositions d'adaptations.

Le procureur général Velu s'est quant à lui opposé à la rédaction d'un rapport annuel par la Cour de Cassation en vertu du principe de la séparation des pouvoirs. Pour Montesquieu, ce principe signifie la méfiance des démocrates — et non des pouvoirs — de voir un de ces pouvoirs abuser de son autorité.

Dès lors, cette séparation des pouvoirs n'a jamais signifié une séparation absolue. Ainsi, le magistrat du parquet se situe entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif : il peut recevoir un certain nombre d'instructions et est, d'autre part, un des collaborateurs attitrés du ministre de la Justice.

En conséquence, ne pourrait-on trouver une solution qui permette au pouvoir judiciaire — au courant des difficultés de la législation — de pouvoir s'exprimer sans qu'il ne soit porté atteinte à son indépendance ni qu'il ne soit mis en difficulté au niveau de sa jurisprudence ultérieure ?

En raison de la relation privilégiée que le ministre de la Justice a avec le procureur général près la Cour de Cassation, ne pourrait-on obtenir l'information sur l'état de la législation par l'intermédiaire du ministre de la Justice ?

Un autre membre estime que l'examen de ces deux propositions fournissent l'occasion de réfléchir sur la

VI. — BESPREKING VAN DE UITEENZETTINGEN VAN DE HEREN VELU EN SUETENS

De rapporteur verheugt zich erover dat vooraanstaande magistraten lovenswaardige intenties aan wetsvoorstellen toeschrijven. Te vaak wordt het Parlement aangewreven dat het steeds moeilijker toegankelijke en leesbare teksten aanneemt.

Hij wijst erop dat aan de tekortkomingen in de wetgeving vaak politieke motieven ten grondslag liggen. Vaak wil de meerderheid immers het ontbreken van een duidelijke beslissing achter een gebrek aan precisie van de teksten verbergen. Deze kritiek in aanmerking nemend, is het de taak van het Parlement zijn werk kwalitatief te verbeteren.

Hij vraagt zich af of het niet wenselijker is dat de Senaat, gezien zijn nieuwe bevoegdheden, met de wetsevaluatie wordt belast.

Hij stelt overigens voor om de parlementsleden voor de opstelling van hun wetsvoorstellen te doen bijstaan door een juridische dienst.

Van haar kant dient de regering meer aandacht te besteden aan de door de Raad van State uitgebrachte adviezen. Voorts mag geen misbruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot het verzoeken om dringend advies.

Het lid is dan ook van oordeel dat de wetgeving kwalitatief zou verbeteren, mocht aan deze voorwaarden worden voldaan. Kan men nog verder gaan ?

Eerste voorzitter Tapie van de Raad van State heeft voorgesteld dat de raad verslag zou uitbrengen over het gevolg dat aan de voorstellen tot wijziging is gegeven, met dien verstande dat de raad daarvoor over meer middelen moet kunnen beschikken.

Op grond van het beginsel van de scheiding der machten is procureur-generaal Velu dan weer tegen het principe van een door het Hof van Cassatie uit te brengen jaarverslag gekant. Volgens Montesquieu spruit dit beginsel voort uit de vrees van de democraten, en niet van de machten zelf, dat een van de machten zijn gezag zou misbruiken.

De scheiding der machten is dan ook nooit absoluut geweest. Zo bekleedt de parketmagistraat een positie tussen de rechterlijke en de uitvoerende macht : eensdeels moet hij een aantal instructies opvolgen en anderdeels is hij een van de vaste medewerkers van de minister van Justitie.

Kan men bijgevolg niet tot een oplossing komen waarbij de rechterlijke macht, die op de hoogte is van de problemen inzake wetgeving, de kans krijgt zich uit te spreken zonder de eigen onafhankelijkheid in het gedrang te brengen en zonder in moeilijkheden te raken bij latere rechtspraak ?

Gelet op de bevoorrechte relatie van de minister van Justitie met de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie ware het wellicht mogelijk om via de minister van Justitie de stand van zaken op wetgevend vlak te krijgen.

Een ander lid vindt dat men naar aanleiding van de bespreking van beide voorstellen dieper kan in-

manière dont le Parlement remplit et peut remplir son rôle de législateur. Même si dans les milieux académiques, on parle de la primauté du pouvoir législatif, il y a lieu de constater que dans les faits, cette primauté réside auprès du pouvoir exécutif. La grande majorité des normes provient du pouvoir exécutif.

Le membre fait par ailleurs remarquer que le Parlement s'est socialisé. Il se compose de députés venant de tous les horizons, députés qui ne sont plus en mesure de maîtriser l'ensemble de la législation. Comme le rapporteur, il estime dès lors que le parlementaire devrait être mieux encadré sur un plan juridique. Cet encadrement ne doit pas provenir du Conseil d'Etat mais bien de collaborateurs juristes qui, face à un problème de société, devraient rédiger le texte des propositions de loi. Le rôle du Conseil d'Etat se situe quant à lui, au niveau d'un dernier examen du texte.

L'intervenant partage également la suggestion émise par M. le juge Suetens selon laquelle il faudrait pouvoir disposer de systèmes informatiques performants. Ne pourrait-on arriver à une certaine coordination des législations par le biais de systèmes informatiques ?

Le membre pose pour conclure trois questions :

— en quoi le principe de la séparation des pouvoirs empêche-t-il une collaboration en matière d'évaluation des lois entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif ? Pour lui, la rédaction d'un rapport annuel reprenant les difficultés rencontrées ne porte pas atteinte à ce principe.

— Monsieur le juge Suetens pourrait-il apporter des précisions à son affirmation selon laquelle la notion d'« évaluation des lois » pourrait également englober l'adaptation des lois à l'évolution sociale ?

— ne faudrait-il pas confier la tâche d'évaluer la législation au Sénat en raison de sa transformation en chambre de réflexion ?

M. le procureur général Velu admet que le principe de la séparation des pouvoirs ne doit pas être abordé comme un principe absolu. Même pour Montesquieu, ce principe n'avait rien d'absolu et s'accommodait de diverses formes de collaboration entre les pouvoirs. Si le pouvoir judiciaire est soucieux de préserver son indépendance; il est également désireux de rechercher des modalités de collaboration avec le pouvoir législatif ou exécutif.

Cela étant, pourquoi craint-on que des rapports de la Cour de cassation puissent porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ou à l'indépendance du pouvoir judiciaire ?

Si certains affirment que l'indépendance du pouvoir judiciaire est un mythe, il estime quant à lui que c'est une réalité qui existe et qui doit être maintenue. Reprenant la conception du Conseil constitutionnel

gaan op de manier waarop het Parlement zijn taak als wetgever vervult of kan vervullen. De feiten tonen aan dat de uitvoerende macht het laken naar zich toetrekt, ofschoon de wetgevende macht volgens academische kringen het hoogste gezag is. De uitvoerende macht brengt het overgrote deel van de normen voort.

Voorts stipt het lid aan dat het Parlement een breder sociaal draagvlak heeft gekregen. Het bestaat uit volksvertegenwoordigers die uit alle lagen van de bevolking komen en die niet langer bij machte zijn de wetgeving in haar geheel te overzien. Net als de rapporteur vindt hij dat het parlementslid een degelijker juridische ondersteuning dient te hebben. Het is niet de taak van de Raad van State daarvoor te zorgen : die ondersteuning moet verstrekt worden door medewerkers-juristen die de tekst van de wetsvoorstellen behoren te redigeren als antwoord op samenlevingsproblemen. De Raad van State zou dan de taak krijgen dieper in te gaan op de eindversie van de tekst.

Ook spreker schaart zich achter de suggestie van rechter Suetens om degelijke geautomatiseerde systemen in te zetten. Ware het niet aangewezen om met behulp van de informatica de wetgeving te coördineren ?

Het lid heeft ter afronding drie vragen :

— in welke mate verhindert het beginsel van de scheiding der machten dat de rechterlijke en de wetgevende macht inzake wetsevaluatie zouden samenwerken ? Volgens hem doet de redactie van een jaarverslag, waarin de knelpunten zijn opgenomen, geen afbreuk aan dat beginsel.

— kan rechter Suetens nadere toelichting verstreken bij zijn bewering als zou het begrip « wets-evaluatie » ook slaan op het feit dat de wetten in overeenstemming moeten worden gebracht met de maatschappelijke ontwikkelingen ?

— zou de wetsevaluatie niet aan de Senaat, die nu een reflectiekamer is geworden, moeten worden toevertrouwd ?

Procureur-generaal Velu geeft toe dat men het beginsel van de scheiding der machten niet als een absoluut principe hoeft te hanteren. Montesquieu zelf vond dat het principe soepel mocht worden geïnterpreteerd en dat het samen kon gaan met de diverse mogelijkheden tot samenwerking tussen de machten. Het is juist dat de rechterlijke macht haar onafhankelijkheid wil behouden; tevens streeft diezelfde macht samenwerkingsmogelijkheden na met de wetgevende of de uitvoerende macht.

Dit gezegd zijnde is het niet duidelijk waarom de vrees bestaat dat verslagen van het Hof van Cassatie een gevaar zouden betekenen voor het beginsel van de scheiding der machten of voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

Ofschoon de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht volgens sommigen een mythe is, is hijzelf van mening dat die onafhankelijkheid wel degelijk bestaat en in stand moet worden gehouden. In de visie

français (décision du 22 juillet 1980) de considérer que l'indépendance du pouvoir judiciaire implique trois éléments :

1. tant le gouvernement que le Parlement ne peuvent se substituer ou s'immiscer dans les décisions qui relèvent du pouvoir judiciaire;
2. le pouvoir politique ne peut donner d'injonctions au pouvoir judiciaire;
3. le gouvernement et le Parlement ne peuvent censurer le pouvoir judiciaire.

La rédaction d'un rapport annuel par la Cour de cassation pourrait être considérée comme une forme de reddition de comptes de la Cour vis-à-vis du Parlement ou du gouvernement qui pourraient critiquer les considérations émises dans ses rapports.

Ceux-ci pourraient également être considérés par les autres pouvoirs comme une forme de subordination de la Cour de cassation.

Devant cette situation, l'orateur estime que la difficulté pourrait être évitée en demandant ce rapport non pas à la Cour elle-même mais au procureur général étant donné que ce dernier se trouve, du point de vue de l'indépendance par rapport au pouvoir politique, dans une situation différente de celle de la Cour. La solution serait dès lors de donner au procureur général la possibilité de faire connaître périodiquement au gouvernement et au Parlement les difficultés d'application de la législation, ses vices et éventuellement la nécessité de l'adapter. Néanmoins, la rédaction d'un tel rapport nécessiterait une amélioration de l'infrastructure (recrutement de référendaires).

VII. — EXPOSE DE P. DELNOY, PROFESSEUR A L'UNIVERSITE DE LIEGE

Au cours de sa réunion du 5 mai 1993, la sous-commission a procédé à l'audition de M. P. Delnoy, professeur à l'université de Liège.

*
* *

L'idée qui est à la base des deux propositions examinées est excellente. Il y a lieu en effet d'adapter régulièrement la législation sous peine de voir son effectivité disparaître.

En conséquence, cette idée doit être réalisée au moins en partie.

Dans cette optique, l'orateur formule trois critiques vis-à-vis desquelles des corrections peuvent être apportées.

1. Les propositions poursuivent des objectifs trop ambitieux (évaluation tous les trois ans pour M. Vande Lanotte et examen de toutes les lois qui n'ont pas été modifiées depuis plus de 15 ans pour M. Daems).

van de Franse *Conseil Constitutionnel* (beslissing van 22 juli 1980) waarin wordt gesteld dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht drie elementen impliceert :

1. de regering alsook het Parlement mogen zich niet in de plaats stellen van, noch zich mengen in de beslissingen die de rechterlijke macht toekomen;
2. de politieke instanties kunnen geen injuncties geven aan de rechterlijke macht;
3. regering noch Parlement hebben de bevoegdheid om de rechterlijke macht terecht te wijzen.

De redactie van een jaarverslag van het Hof van Cassatie kan men bijgevolg beschouwen als een soort verantwoording van het Hof ten opzichte van het Parlement of de regering, die vervolgens kritiek kunnen uitbrengen op de beschouwingen uit het verslag.

Voor de andere machten kunnen die verslagen de indruk wekken dat het Hof van Cassatie verantwoording verschuldigd is.

Volgens spreker kan dat knelpunt voorkomen worden als het verslag niet aan het Hof zelf wordt gevraagd, maar aan de procureur-generaal omdat deze zich, uit een oogpunt van onafhankelijkheid ten opzichte van de politieke overheid, in een andere positie bevindt dan het Hof. De procureur-generaal zou derhalve de mogelijkheid moeten krijgen om op gezette tijden de regering en het Parlement in kennis te stellen van de knelpunten in verband met de toepassing van de wet, de kwalijke kantjes ervan en eventueel de noodzaak om de wetgeving te verbeteren. De redactie van een dergelijk verslag vereist evenwel een beter uitgebouwde infrastructuur (met name de werving van referendarissen).

VII. — UITEENZETTING VAN DE HEER P. DELNOY, PROFESSOR AAN DE UNIVERSITEIT VAN LUIK

Op haar vergadering van 5 mei 1993 heeft de sub-commissie de heer P. Delnoy, professor aan de universiteit van Luik, gehoord.

*
* *

De opzet die aan de twee besproken voorstellen ten grondslag ligt, is uitstekend. Het is immers aangewezen de wetgeving geregeld aan te passen; anders dreigt de doeltreffendheid ervan in het gedrang te komen.

Aan die idee dient bijgevolg, althans voor een deel, uitvoering te worden gegeven.

Tegen die achtergrond heeft spreker drie punten van kritiek, die aanleiding kunnen geven tot een aantal verbeteringen.

1. De voorstellen zijn te ambitieus (driejaarlijkse evaluatie voor de heer Vande Lanotte en onderzoek van alle wetten die de jongste 15 jaar niet meer werden aangepast voor de heer Daems).

2. M. Vande Lanotte met le travail d'évaluation à charge d'organes dont on ignore si leur mission est de faire ce travail. N'existe-t-il pas un danger pour la Cour de cassation de critiquer une loi et de devoir ensuite l'appliquer au cas où elle n'aurait pas été suivie par le Parlement ?

Ces organes sont par ailleurs surchargés de travail. Il considère, pour sa part, que, comme le préconise M. Daems, cette mission reste du ressort du Parlement.

3. Les deux propositions ne précisent pas selon quels critères cette évaluation doit se faire : la loi est-elle claire ? La loi produit-elle les effets que le législateur a voulu ? A partir de quand la loi est-elle dépassée ?

Suite à ces critiques, M. le professeur Delnoy formule plusieurs suggestions.

1) Il y a lieu tout d'abord de définir et de limiter doublement l'objectif :

— quant aux critères d'évaluation : les critères « dépassement » et « inadaptation » sont trop vastes compte tenu des moyens humains disponibles;

— quant à la législation à évaluer : l'adaptation d'une loi ancienne n'est pas essentielle vu qu'elle a reçu une interprétation par les cours et tribunaux. Ainsi, il ne sert à rien d'adapter l'article 1384 du code civil vu l'interprétation que la Cour de cassation en a donnée. Par contre, il s'indique que les citoyens et ceux qui les conseillent aient rapidement des précisions quant aux nouveaux textes.

En conséquence, le seul critère d'évaluation à retenir devrait être le suivant : le texte exprime-t-il clairement la volonté du législateur ?

A juste titre, les deux propositions limitent l'évaluation aux textes techniques, laissant de côté les textes sensibles sur le plan politique. Même si la différence n'est pas toujours facile à faire, il existe des questions techniques sur lesquelles l'unanimité peut se faire.

2) En ce qui concerne le relevé des textes à évaluer, certains de ceux-ci font apparaître leur obscurité dès les premiers commentaires (exemple : loi sur le crédit hypothécaire, loi sur les assurances). D'autres lois révèlent leur obscurité plus tard, lors de leur application par les praticiens ou par les cours et tribunaux.

3) Le Parlement devrait parvenir à dégager des moyens humains au sein de ses collaborateurs afin d'obtenir la création d'un corps de légistes. Il ne faut pas confondre à cet égard la fonction de législateur et celle de légiste. Si le législateur détient les idées, la rédaction de celles-ci requiert une technique spécifique. Le rôle de ces légistes devrait par ailleurs porter sur la collecte des critiques légistiques. Ainsi, à propos de tout arrêt de la Cour de cassation et du Conseil

2. De heer Vande Lanotte wil het evaluatiewerk laten uitvoeren door colleges waarvan men eigenlijk niet weet of dat wel hun taak is. Bestaat het gevaar niet dat het Hof van Cassatie kritiek op een wet uitbrengt en diezelfde wet daarna moet toepassen, hoewel het in zijn advies niet werd gevolgd door het Parlement ?

Die colleges zijn trouwens overbelast. Volgens hem moet die taak, zoals ook de heer Daems dat aanbeveelt, tot de bevoegdheid van het Parlement blijven behoren.

3. De twee voorstellen geven niet aan volgens welke criteria die evaluatie moet geschieden. Is de wet duidelijk ? Heeft zij de door de wetgever gewenste gevolgen ? Vanaf wanneer is de wet achterhaald ?

Inspelend op die punten van kritiek, reikt professor Delnoy drie suggesties aan.

1) Eerst en vooral dient de doelstelling op tweeërlei wijze te worden bepaald en afgelijnd :

— wat de evaluatiecriteria betreft : gelet op de beschikbare menselijke middelen, zijn de criteria « achterhaald » en « onaangepast » al te ruim;

— wat de te evalueren wetgeving betreft : aanpassing van een oude wet is niet essentieel : ze is immers al door hoven en rechtbanken geïnterpreteerd. Zo dient het, gelet op de interpretatie die het Hof van Cassatie daaraan heeft gegeven, tot niets artikel 1384 van het Burgerlijk Wetboek aan te passen. Het is daarentegen wél aangewezen dat de burgers en hun raadslieden snel over de nieuwe teksten worden ingelicht.

Bijgevolg zou het enige evaluatiecriterium dat in aanmerking kan worden genomen het volgende moeten zijn : geeft de tekst duidelijk gestalte aan de wil van de wetgever ?

Beide voorstellen beperken de evaluatie terecht tot de technische teksten, terwijl de politiek gevoelige teksten buiten schot blijven. Ook al is het onderscheid hier niet altijd gemakkelijk te maken, toch zijn er technische vraagstukken waarover eenparigheid mogelijk is.

2) Wat de lijst van de te evalueren teksten betreft, blijkt reeds uit de eerste commentaren dat sommige onbegrijpelijk zijn (bijvoorbeeld : de wet op het hypothecair krediet, de wet op de verzekeringen). Voor andere wetten blijkt de onduidelijkheid pas later, wanneer ze door de rechtspractici of door de hoven en rechtbanken moeten worden toegepast.

3) Het Parlement zou er in moeten slagen bij zijn eigen medewerkers mensen vrij te maken, zodat het een korps van wetsgeleerden kan samenstellen. De functies van wetgever en wetsgeleerde mogen in dat verband niet door elkaar worden gehaald. Het is de wetgever die de ideeën aanbrengt, terwijl de verwoording daarvan een heel eigen techniek vereist. De rol van die wetsgeleerden zou er trouwens in moeten bestaan de punten van kritiek op wetge-

d'Etat, il faudrait se demander si le procès est né en raison d'un défaut dans l'expression de la loi.

Il faudrait que ces légistes aient un grand esprit d'indépendance et qu'ils soient à même de suggérer aux Parlementaires des réécritures des textes.

En attendant de pouvoir dégager ces moyens humains, pourquoi ne pas profiter du travail effectué lors de colloques ou dans des revues ?

En conclusion, s'il est positif de revoir régulièrement la législation, il serait encore préférable de ne pas devoir le faire.

En outre, il échet de faire attention aux difficultés du droit transitoire résultant des modifications législatives ainsi qu'à l'insécurité juridique provoquée par de trop fréquents changements.

VIII. — EXPOSE DE M. R. BUTZLER, PROFESSEUR A LA VRIJE UNIVERSITEIT BRUSSEL

Au cours de sa réunion du 5 mai 1993, la sous-commission a également procédé à l'audition de M. R. Bützler, Professeur à la Vrije Universiteit Brussel.

*
* *

Après avoir lu l'exposé magistral du procureur général Velu, on peut se demander s'il est encore possible d'ajouter quoi que ce soit d'utile ou de sensé à la discussion sur le projet d'évaluation de la législation.

La seule contribution qui puisse encore y être apportée est d'approuver ou non l'initiative et de déterminer quelle doit être la structure de base qui préparera l'évaluation à l'intention du législateur.

1. Utilité d'une évaluation de la législation

L'utilité d'une évaluation de la législation en vigueur ne fait aucun doute et ce, que cette évaluation soit ou non périodique.

Les développements de la proposition de M. Daems présentent divers exemples pratiques d'une législation manifestement désuète.

On trouve en effet des textes de loi dépassés quant à leur forme ou leur contenu dans toutes les branches du droit.

C'est ainsi qu'en ce qui concerne uniquement la procédure engagée devant la Cour de cassation, on peut observer :

(1) que selon l'article 418 du Code d'instruction criminelle, l'acte de recours en cassation doit être

vingstechnisch vlak op te vangen. Zo moet voor ieder arrest van het Hof van Cassatie en van de Raad van State de vraag worden gesteld of het geding voortkomt uit een verkeerde formulering van de wet.

Die wetsgeleerden moeten blijk geven van een hoge mate van zelfstandigheid en in staat zijn de parlementsleden suggesties aan te reiken om de teksten te herschrijven.

Waarom laat men zich niet leiden door het tijdens colloquia of in tijdschriften gepresterde werk, in afwachting dat de menselijke middelen kunnen worden vrijgemaakt ?

Tot besluit : het is een goede zaak dat de wetgeving geregeld wordt herzien, maar het zou nog beter zijn mocht dat niet hoeven te worden gedaan.

Bovendien moet aandacht worden besteed aan de moeilijkheden van het overgangsrecht dat uit de wetwijzigingen voortvloeit en aan de rechtsonzekerheid die door al te veelvuldige veranderingen wordt veroorzaakt.

VIII. — UITEENZETTING VAN DE HEER R. BUTZLER, PROFESSOR AAN DE VRIJE UNIVERSITEIT BRUSSEL

De subcommissie heeft op haar vergadering van 5 mei 1993 ook de heer R. Bützler, professor aan de Vrije Universiteit Brussel, gehoord.

*
* *

Na lezing van de magistrale uiteenzetting van procureur-generaal Velu, kan de vraag worden gesteld of nog iets nuttigs en zinnigs aan het debat over het voornemen van een wetsevaluatie kan worden toegevoegd.

De enige bijdrage die daartoe nog kan worden geleverd, is het al dan niet beamen van het initiatief, en het beantwoorden van de vraag welke de basisstructuur moet zijn om de evaluatie voor de wetgever voor te bereiden.

1. Nut van de wetsevaluatie

Dat een al dan niet periodieke beoordeling van de bestaande wetgeving nut vertoont staat buiten twi-
fel.

In de toelichting bij het voorstel van de heer Daems, zijn enkele praktische voorbeelden van een duidelijk verouderde wetgeving aan te treffen.

Naar vorm of inhoud voorbijgestreefde wetteksten zijn inderdaad in elke tak van het recht aan te treffen.

Alleen al in de procedure voor het Hof van Cassatie kan aldus worden aangemerkt :

(1) dat luidens artikel 418 van het Wetboek van Strafvordering de akte van cassatieberoep binnen

notifié dans les trois jours lorsqu'une telle notification est requise.

Or, la Cour de cassation a statué il y a 140 ans déjà que ce délai n'était pas prescrit à peine de nullité.

À l'heure actuelle, il suffit que l'original de l'exploit de notification soit déposé dans les deux mois de l'inscription de la cause au rôle général de la Cour (article 420bis du Code d'instruction criminelle).

On comprend difficilement pourquoi le délai de trois jours, que beaucoup respectent encore inutilement, a été maintenu dans la loi.

(2) Lorsque, dans le cadre d'un accident de la circulation, un tribunal ou une cour détermine le partage des responsabilités, attribue des indemnités provisionnelles et désigne un expert, le partage des responsabilités ne peut faire l'objet d'un recours en cassation au sens de l'article 416 du Code d'instruction criminelle que lorsque le montant définitif des indemnités a été déterminé, c'est-à-dire parfois plusieurs années plus tard.

La décision concernant le partage des responsabilités demeure donc incertaine durant toute cette période, puisque, si elle est cassée, des dommages-intérêts devront être payés de part et d'autre.

Quelques bonnes raisons juridiques que l'on puisse invoquer à cet égard, il est fort douteux que l'incertitude dans laquelle se trouve le justiciable quant à savoir si les montants qui lui ont été accordés à titre provisoire lui sont ou non acquis, soit justifiée d'un point de vue socio-économique.

(3) Même une législation très récente peut nécessiter une évaluation.

La loi du 12 janvier 1993 modifie un certain nombre de dispositions du Code judiciaire, et notamment son article 792, qui prévoyait jusqu'alors que :

« Dans les huit jours de la prononciation du jugement, le greffier adresse, sous simple lettre à chacune des parties ou, le cas échéant, à leurs avocats, une copie non signée du jugement. »

La nouvelle loi a complété ce texte par ce qui suit :

« Par dérogation à l'alinéa précédent, dans les matières énumérées à l'article 704, alinéa 1^{er}, le greffier notifie le jugement aux parties par pli judiciaire adressé dans les huit jours.

À peine de nullité, cette notification fait mention des voies de recours, du délai dans lequel ce ou ces recours doivent être introduits ainsi que de la dénomination et de l'adresse de la juridiction compétente pour en connaître. »

Les articles 1048, 1051, 1073 du Code judiciaire disposent à présent que les délais d'opposition d'appel ou de pouvoir en cassation sont calculés à partir du jour de la notification susvisée.

Auparavant, les délais courraient à compter de la signification du jugement ou de l'arrêt.

drie dagen dient te worden betekend wanneer dergelijke betekening vereist is.

Reeds 140 jaar geleden werd door het Hof van Cassatie beslist dat deze termijn niet op straffe van nietigheid was voorgeschreven.

Het volstaat thans dat het origineel van het exploit van betekening wordt neergelegd binnen de termijn van twee maanden na de inschrijving van de zaak op de algemene rol van het Hof (artikel 420bis WSV).

Het is onbegrijpelijk dat de termijn van 3 dagen, die nog door velen zonder enig nut in acht wordt genomen, in de wet werd gehandhaafd.

(2) Wanneer, in verband met een verkeersongeval, een rechtbank of Hof de aansprakelijkheidsverdeling bepaalt en provisionele vergoedingen toekent met aanstelling van een deskundige, zal de aansprakelijkheidsverdeling volgens artikel 416 van het Wetboek van Strafvordering in cassatie slechts kunnen worden aangevochten wanneer het eindbedrag van de vergoedingen is bepaald, dat wil zeggen soms ettelijke jaren later.

Aldus blijft de beslissing over de aansprakelijkheidsverdeling gedurende heel die tijd onzeker aangezien schadevergoedingen over en weer zullen moeten worden betaald ingeval die beslissing wordt vernietigd.

Ongeacht de daartoe ingeroepen juridische redenen, is het zeer twijfelachtig of de onzekerheid van de rechtzoekende over het al dan niet voortbestaan van de hem aldus ten voorlopige titel toegekende bedragen, sociaal-economisch verantwoord is.

(3) Zelfs zeer recente wetgeving kan aan evaluatie toe zijn.

De wet van 12 januari 1993 wijzigt een aantal bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, onder meer artikel 792 dat tot dan het volgende voorschreef :

« Binnen acht dagen na de uitspraak van het vonnis zendt de griffier bij gewone brief een niet-ondertekend afschrift van het vonnis, aan elke partij, of, in voorkomend geval, aan hun advocaten. »

Aan deze tekst wordt door de nieuwe wet toegevoegd :

« In afwijking van het vorige lid, voor de zaken opgesomd in artikel 704, eerste lid, brengt de griffier binnen de acht dagen bij gerechtsbrief het vonnis ter kennis van de partijen.

Op straffe van nietigheid vermeldt deze kennisgeving de rechtsmiddelen, de termijn binnen welke dit verhaal moet worden ingesteld evenals de benaming en het adres van de rechtsmacht die bevoegd is om er kennis van te nemen. »

Nu bepalen de artikelen 1048, 1051, 1073 van het Gerechtelijk Wetboek dat de termijnen van verzet, beroep of cassatieberoep worden gerekend vanaf bovenbedoelde kennisgeving.

Voordien liepen de termijnen vanaf de betekening van het vonnis of arrest.

Cette simplification, qui part d'une bonne intention et vise à réduire les coûts suscite d'ores et déjà des critiques parce que les avocats ne reçoivent plus, comme auparavant, de copie de la décision.

Dans de nombreuses affaires, il arrive dès lors que, du fait du manque de diligence du client qui néglige de retirer à temps l'envoi recommandé à la poste, le délai expire avant que l'avocat soit informé de l'existence du jugement ou de l'arrêt.

Quelques mois seulement après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, des voix s'élèvent déjà pour réclamer le maintien de l'obligation, qui existait précédemment, d'envoyer également une simple copie à l'avocat.

2. A quelle instance appartient-il de préparer l'évaluation de la législation ?

Diverses possibilités sont envisageables (un service spécial de la Chambre et du Sénat, les cours et tribunaux, une commission nationale de spécialistes,...).

La seule solution qui paraisse sensée, et qui a donc été retenue par la commission, est celle qui se fonde sur des rapports périodiques du Conseil d'Etat au Parlement, et ce, pour plusieurs raisons évidentes.

Le Conseil d'Etat possède les structures adéquates (la section de législation et le bureau de coordination).

Le Conseil d'Etat possède déjà une bonne part des compétences nécessaires (articles 2 et 77 des lois sur le Conseil d'Etat).

La section de législation peut recueillir des informations auprès de personnes extérieures (article 82 des mêmes lois).

Le Conseil d'Etat a déjà près de 50 ans d'expérience dans le domaine de l'évaluation des projets et propositions de loi.

Le Conseil d'Etat offre également l'avantage que ses conseillers d'Etat appartenant à la section de législation ne siègent généralement pas (bien qu'il n'y ait pas d'incompatibilité) dans la section d'administration, ce qui (comparativement à d'autres juridictions) limite les risques de confusion entre le rôle consultatif et le rôle juridictionnel et empêche une éventuelle contradiction au niveau de l'exercice des deux tâches.

Celui qui a donné son avis sur un texte de loi déterminé, n'est plus tout à fait libre de l'appliquer autrement.

3. Consultations

La proposition de loi de M. Vande Lanotte règle la consultation d'une série d'instances ou de personnes intéressées.

1. La consultation systématique du pouvoir judiciaire, en exécution de la loi, appelle certaines réserves, ainsi que le souligne M. Velu : le justiciable ne comprendrait pas qu'une même instance prenne une

Deze goed bedoelde en kostenbesparende vereenvoudiging lokt nu reeds kritiek uit omdat de advocaten, zoals voorheen, geen kopie van de beslissing meer ontvangen.

In talrijke zaken is aldus, door de zorgeloosheid van de cliënt die nalaat de aangetekende zending tijdig af te halen, de termijn verstreken vooraleer de advocaat in kennis wordt gesteld van het bestaan van het vonnis of arrest.

Enkele maanden na het van kracht worden van de nieuwe wet gaan reeds stemmen op voor het behoud van de eertijds bestaande verplichting om eveneens een gewoon afschrift aan de advocaat te sturen.

2. Welke instantie dient de wetsevaluatie voor te bereiden ?

Aan verschillende mogelijkheden kan worden gedacht (een speciale dienst van Kamer en Senaat, de hoven en rechtbanken, een nationale commissie van specialisten, ...).

De enige die zin lijkt te hebben, en ook door de commissie in aanmerking is genomen, is die welke steunt op periodieke verslagen van de Raad van State aan het Parlement, en wel om verschillende voor de hand liggende redenen.

De Raad van State bezit de geëigende structuren (de afdeling wetgeving en het coördinatiebureau).

De Raad van State heeft reeds een groot deel van de daartoe vereiste bevoegdheid (artikelen 2 en 77 van de wetten op de Raad van State).

De afdeling wetgeving kan een beroep doen op externe informatie (artikel 82 van dezelfde wetten).

De Raad van State heeft al haast vijftig jaar ervaring met de evaluatie van wetsontwerpen en -voorstellen.

De Raad van State biedt tevens het voordeel dat zijn staatsraden in de afdeling wetgeving doorgaans geen zitting hebben in de afdeling administratie (ofschon zulks niet onverenigbaar is), wat in vergelijking met andere rechtsmachten verhindert dat de adviserende en rechtsprekende rol vermengd raken, en er bij de uitoefening van beide taken contradicties opduiken.

Wie advies heeft gegeven over een bepaalde wettekst, is niet meer volkomen vrij hem op een andere wijze toe te passen.

3. Raadplegingen

Het wetsvoorstel van de heer Vande Lanotte organiseert de raadpleging van een aantal instanties of belanghebbenden.

1. De systematische bij wet opgelegde raadpleging van de rechterlijke macht doet, zoals de heer Velu heeft aangetoond, bedenkingen rijzen, want de rechtzoekende zou niet begrijpen dat eenzelfde in-

décision qui viendrait contredire un conseil qu'elle aurait donné.

Il y a déjà un risque à être magistrat du siège tout en se livrant à de la recherche scientifique (qui implique des prises de position sur certains points de droit sur lesquels il faudra statuer ultérieurement en tant que juge).

Une consultation informelle, voire discrète, est dès lors préférable.

2. La consultation d'un aussi grand nombre d'instances poserait d'ailleurs des problèmes pratiques.

Les facultés de droit, par exemple, qui seraient consultées à partir de début juin (article 2), ont pendant ce mois et le mois suivant une session d'examens, suivie immédiatement des vacances, auxquelles succède, fin août, la deuxième session d'examens, qui dure jusque début octobre.

Elles devraient cependant formuler leurs observations pour le 30 septembre au plus tard (article 3). Les mêmes remarques valent, mutatis mutandis, pour les organes du pouvoir judiciaire (surcharge du rôle aux mois de juin et septembre).

4. Conclusion

L'évaluation de la législation est certainement une bonne chose, à condition que l'on fasse appel aux structures existantes (section de législation du Conseil d'Etat et bureau de coordination) et que l'on procède à des consultations informelles en prévoyant des délais appropriés pour les organisations professionnelles concernées par le secteur évalué.

L'évaluation peut être utilement complétée en y ajoutant la tâche (de coordination et, si possible, de simplification) que la proposition de loi Cerexhe prévoit d'assigner à la Commission nationale, tâche qui fait en fait partie de la tâche d'évaluation.

IX. — DISCUSSION DES EXPOSES DE MM. DELNOY ET BÜTZLER

Le rapporteur remarque que tous les experts sont unanimes pour estimer que malgré la difficulté de la tâche, l'intention est louable et doit être poursuivie.

Par ailleurs, il estime que les méthodes de travail du parlementaire doivent être revues. Il cite à titre exemplatif, l'organisation désordonnée du travail de certaines commissions et le recours à la technique des lois-programmes.

Il serait utile d'avoir une commission plus tranquille qui serait la Commission des lois où les Parlementaires pourraient réfléchir avec la prudence qu'il convient à un certain nombre de législations fondamentales.

stantie in een bepaalde zin adviseert en in een andere zin beslist.

Het blijkt reeds een risico tegelijkertijd magistraat van de zetel te zijn en aan wetenschappelijk onderzoek te doen (waarbij een bepaald standpunt wordt ingenomen in verband met rechtspunten die men later als rechter moet beslechten).

Een informele en zelfs discrete raadpleging verdient daarom de voorkeur.

2. Daarenboven lijkt de raadpleging van een zo groot aantal instanties op praktische bezwaren te stuiten.

De rechtsfaculteiten bijvoorbeeld die geraadpleegd worden vanaf begin juni (artikel 2) nemen tijdens die maand en de daaropvolgende examen af, gaan onmiddellijk daarna met verlof, om eind augustus de tweede examenperiode in te gaan, die duurt tot begin oktober.

En toch zouden zij hun opmerkingen dienen te formuleren uiterlijk op 30 september (artikel 3). Hetzelfde geldt, mutatis mutandis, voor de organen van de rechterlijke macht (overbelasting van de rol in juni en september).

4. Conclusie

Wetsevaluatie zeker, maar door gebruik te maken van de bestaande structuren (afdeling wetgeving van de Raad van State en coördinatiebureau) en informele raadpleging met passende termijnen voor de beroepsorganisaties die bij de geëvalueerde sector zijn betrokken.

De evaluatie kan op nuttige wijze worden vervolledigd door toevoeging van de taak die het wetsvoorstel-Cerexhe aan de daarin bedoelde Nationale Commissie opdraagt, (coördinatie en zo mogelijk vereenvoudiging), wat eigenlijk tot de evaluatietaak behoort ».

IX. — BESPREKING VAN DE UITEENZETTINGEN VAN DE HEREN DELNOY EN BÜTZLER

De rapporteur wijst erop dat alle deskundigen het erover eens zijn dat de bedoeling van de voorstellen lovenswaardig is en dat er concreet werk van moet worden gemaakt, ofschoon het een lastige opdracht is.

Voorts vindt hij dat de werkmethode van de parlementsleden aan aanpassing toe zijn; hij verwijst daarvoor naar de ongeordende wijze waarop sommige commissies werken en naar het hanteren van procedures zoals de programmawetten.

Het ware beter over een bedachtzamer commissie te beschikken, met name de Wettencommissie, waar de parlementsleden met de vereiste omzichtigheid een aantal fundamentele wetten kunnen behandelen.

Cette réorganisation devrait s'accompagner de la création d'un certain nombre d'instruments techniques, soumis à une déontologie stricte et destinés à assister le Parlementaire dans sa fonction de législateur.

Selon le Professeur Delnoy, l'évaluation devrait porter non sur les anciennes législations, interprétées par la jurisprudence et la pratique, mais sur les nouvelles. Le membre se pose la question de savoir quelle est la période qui est visée dans le temps par ces « nouvelles » législations.

Suite à l'exposé de M. le Professeur Bützler, le membre constate qu'il existe un consensus pour recourir au Conseil d'Etat, tout en étant attentif au problème de l'intendance. De plus, il n'est pas exclu que, selon une formule appropriée, le procureur général à la Cour de cassation puisse participer activement. Le Sénat pourrait également exercer un rôle en la matière en raison de sa transformation en chambre de réflexion.

Enfin, un dernier élément du consensus réside dans la nécessité de procéder à la collecte des informations même si des ombres subsistent quant à la circulation de ces informations.

M. le procureur général Velu précise comment il perçoit une coopération des autorités judiciaires à la réalisation des objectifs de la sous-commission.

Cette collaboration peut s'opérer à tout le moins de trois manières :

1. il n'y aurait aucun inconvénient à ce que les rapports sur des difficultés législatives que les procureurs généraux envoient ponctuellement au ministre de la Justice, soient communiqués au Parlement. Indépendamment de ces rapports ponctuels, l'idéal serait que les Chambres soient saisies d'un rapport annuel fait par le procureur général à la Cour de cassation. Pour qu'un rapport annuel ait une réelle utilité, il faudrait que les moyens dont la Cour dispose, soient renforcés notamment par la création d'un corps de référendaires.

L'accord gouvernemental prévoyait la création d'un tel corps mais cela n'a pu se réaliser en raison de contraintes budgétaires et des choix politiques qui ont été faits en conséquence.

Dans la mesure où la Cour recevrait déjà quelques référendaires, ceux-ci pourraient se consacrer à l'informatisation de la documentation de la Cour mais pourraient aussi participer à l'élaboration de ce rapport annuel.

2. des magistrats et particulièrement des membres du parquet pourraient être invités à participer à des réunions de commissions parlementaires.

Le pouvoir judiciaire le souhaite mais des hésitations subsistent eu égard au principe de la séparation des pouvoirs.

3. des réunions des chefs de corps de la magistrature se tiennent régulièrement à la Cour de cassation afin que des conceptions homogènes puissent se dégager sur certains problèmes. Un membre du par-

Die reorganisatie dient gepaard te gaan met de invoering van een aantal aan strikt deontologische voorschriften onderworpen technische hulpmiddelen, die bestemd zijn om de parlementsleden in hun wetgevende taak bij te staan.

Volgens professor Delnoy moet de evaluatie betrekking hebben op de nieuwe wetten, niet op de bestaande die door rechtsleer en praktijk worden uitgelegd. Het lid vraagt zich af hoelang die nieuwe wetten « nieuw » blijven.

Het lid constateert dat er na de uiteenzetting van professor Bützler een consensus heerst om de Raad van State in te schakelen, waarbij evenwel de praktische gevolgen niet uit het oog mogen worden verloren. Daarenboven is het niet uitgesloten dat de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie volgens een passende formule daar actief kan worden bij betrokken. Ook de Senaat zou, gelet op zijn omvorming tot reflectiekamer, ter zake een rol kunnen spelen.

Tot slot is er ook eensgezindheid over dat informatie moet worden verzameld, al heerst er nog onduidelijkheid over de wijze waarop ze moet worden verspreid.

Procureur-generaal Velu legt uit hoe volgens hem de gerechtelijke diensten kunnen meewerken om de doelstellingen van de subcommissie te verwezenlijken.

Die samenwerking kan op minstens drie manieren gebeuren :

1. De verslagen van de procureurs-generaal over de knelpunten in verband met de wetgeving, die de minister van Justitie op vaste tijdstippen krijgt toegestuurd, kunnen zonder enig bezwaar aan het Parlement worden meegedeeld. Naast die verslagen over bepaalde problemen ware het ideaal mochten de Kamers een jaarverslag van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie ontvangen. Wil dat jaarverslag echter enig effect sorteren, dan behoort het Hof over meer middelen te beschikken, en moet met name een korps van referendarissen worden opgericht.

Het regeerakkoord voorzag trouwens in de oprichting van een dergelijk korps; wegens de budgettaire problemen en de daaruit voortvloeiende beleidskeuzes is het evenwel bij plannen gebleven.

Mocht het Hof al over een aantal referendarissen kunnen beschikken, dan zouden die de documentatie van het Hof in een geautomatiseerd bestand kunnen opslaan, maar ook meewerken aan de redactie van voornoemd jaarverslag.

2. Men zou magistraten, in het bijzonder leden van het parket, kunnen vragen om deel te nemen aan vergaderingen van de parlementaire commissies.

De rechterlijke macht is vragende partij, ofschoon behoedzaamheid is geboden, gelet op het beginsel van de scheiding der machten.

3. Op het Hof van Cassatie hebben geregeld vergaderingen plaats van de korpsoversten van de magistratuur om over sommige knelpunten een gelijklopend standpunt in te nemen. Een lid van het parket

quet pourrait être l'interprète auprès de la commission parlementaire des conclusions qui s'y sont dégagées. D'ores et déjà, la commission de la Justice du Sénat organise chaque année une réunion conjointe avec les chefs de corps et le ministre de la Justice.

Un membre constate qu'un accord existe sur la nécessité de l'évaluation des lois ainsi que sur la collaboration à cet effet entre le pouvoir judiciaire et législatif, au moins en tant que principe.

Le Professeur Bützler a préconisé de donner au Conseil d'Etat (section de législation et bureau de coordination) un rôle essentiel. Le membre s'interroge sur le point de savoir comment le Conseil d'Etat sera informé des difficultés rencontrées par les cours et tribunaux. Plus particulièrement le procureur général à la Cour de cassation serait-il d'accord pour transmettre, non pas aux commissions Parlementaires, mais au Conseil d'Etat, les difficultés rencontrées par le pouvoir judiciaire ?

Cela étant, l'intervenant estime que le problème essentiel se situe au niveau de la qualité légistique du travail Parlementaire. Le Parlement s'est socialisé et n'a sans doute jamais été aussi représentatif des différentes composantes de la société. Si cette évolution n'est pas mauvaise en soi, elle a néanmoins pour conséquence que la législation dans son ensemble n'est plus suffisamment maîtrisée. Comme un des orateurs précédents, il est d'avis que le Parlement doit mieux s'organiser et se doter d'un service légistique chargé d'écrire les textes des propositions des Parlementaires.

M. le premier président du Conseil d'Etat, P. Tapie, constate que d'une évaluation en aval attribuée au Conseil d'Etat, la discussion se dirige vers une évaluation en amont c'est-à-dire vers une amélioration du travail législatif.

S'il marque son accord avec le procureur-général Velu quant à la profonde utilité des contacts entre la magistrature et les membres du Parlement, il estime que ce serait une erreur de suivre la proposition du sénateur Cerexhe créant une « commission nationale chargée de la coordination et de la simplification de la législation (Doc. Sénat, n° 229/1, S.E. 1991-1992). Au lieu d'ajouter une nouvelle institution à celles qui existent déjà, il doit être possible de mieux faire fonctionner ces dernières. Par ailleurs, sur un plan pratique, le champ de recrutement de personnes de qualité dans les domaines du droit public et du droit administratif est loin d'être illimité. Cet élément constitue une contrainte décisive pour un certain nombre de choix. Enfin, la multiplication des organes consultatifs n'apporte ni la paix ni la sécurité juridiques.

A titre personnel, le premier président du Conseil d'Etat estime que c'est la section de législation qui pourrait rendre les plus grands services à condition d'être correctement utilisée.

kan bij de parlementaire commissie verslag uitbrengen over de conclusies van die vergaderingen. Nu al belegt de Senaatscommissie voor de Justitie elk jaar een vergadering, waarop ook de korpsversten en de minister van Justitie aanwezig zijn.

Een lid stelt vast dat er eensgezindheid bestaat over de noodzaak om de wetten aan een evaluatie te onderwerpen en over samenwerking tussen de rechterlijke en de wetgevende macht, althans wat het principe betreft.

Professor Bützler heeft voorgesteld de Raad van State (afdeling wetgeving en coördinatiebureau) een wezenlijke rol toe te wijzen. Het lid vraagt zich af hoe de Raad van State in kennis zal worden gesteld van de moeilijkheden waarop de hoven en rechtbanken stuiten. Zal met name de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie ermee kunnen instemmen de Raad van State, en niet de parlementaire commissies, in kennis te stellen van de problemen waarmee de rechterlijke macht wordt geconfronteerd ?

Dit gezegd zijnde, is spreker van oordeel dat de wetstechnische kwaliteit van het parlementaire werk het essentiële probleem is. Het Parlement is nauwer gaan aansluiten bij de maatschappij en is wellicht nooit zo representatief geweest voor de diverse bestanddelen van de samenleving. Ofschoon dit op zichzelf geen ongunstige ontwikkeling is, heeft een en ander evenwel tot gevolg dat de wetgeving in haar geheel niet voldoende meer wordt beheerst. Net als een van de vorige sprekers is hij van oordeel dat het Parlement zich beter moet organiseren en moet worden uitgerust met een dienst wetgevingstechniek die de teksten van de wetsvoorstellen uitschrijft.

De eerste voorzitter van de Raad van State, de heer P. Tapie, stelt vast dat de discussie evolueert van de idee om de Raad van State de bevoegdheid te verlenen om de wetgeving achteraf te evalueren, naar de idee van een voorafgaande evaluatie, en dus naar de verbetering van het wetgevend werk.

Ofschoon hij instemt met het betoog van procureur-generaal Velu over het ontegensprekelijk nut van contacten tussen magistratuur en parlementsleden, acht hij het een vergissing mocht worden ingegaan op het voorstel van wet van senator Cerexhe houdende instelling van een nationale commissie voor de coördinatie en de vereenvoudiging van de wetgeving (Stuk Senaat, n° 229/1, B.Z. 1991-1992). Veeleer dan een nieuwe instelling in het leven te roepen, moet het mogelijk zijn om de bestaande instellingen beter te doen functioneren. Uit een praktisch oogpunt is het overigens niet mogelijk om onbepaald hooggekwadificeerde personen op publiekrechtelijk en administratiefrechtelijk gebied te vinden. Een aantal keuzes wordt daardoor op beslissende wijze beperkt. Ten slotte draagt de toename van het aantal adviserende organen niet bij tot de rechtsvrede of de rechtszekerheid.

Persoonlijk is de eerste voorzitter van de Raad van State van oordeel dat de afdeling wetgeving enorme diensten kan verlenen, voor zover zij correct wordt ingezet.

Quels sont les obstacles à un travail de prévention par la section de législation ?

Un premier problème se situe au niveau de l'initiative Parlementaire.

Si pour l'examen d'un projet de loi ou de décret, le Conseil d'Etat exige du ministre la désignation d'un fonctionnaire pour fournir les renseignements nécessaires à la bonne compréhension du texte, une telle procédure ne peut être suivie pour une proposition de loi. Il est évident que le Conseil d'Etat ne peut demander à un Parlementaire de venir s'expliquer sur son texte.

Un second problème réside dans l'insuffisance des informations que le Conseil d'Etat reçoit. Si par exemple, la plupart des ministres joignent les avis qu'ils ont recueillis sur un avant-projet et notamment celui de l'inspection des finances, aucune information n'est officiellement transmise en provenance du pouvoir judiciaire lorsqu'il a été consulté, ce qui, il est vrai, n'est pas toujours le cas. Par ailleurs, le pouvoir judiciaire s'est toujours opposé à ce que l'un de ses membres siège comme assesseur au sein de la section de législation, ce que l'orateur déplore, car ce refus prive la section d'une source d'information juridique privilégiée.

Un membre considère que l'accent doit être mis sur le travail parlementaire lui-même. Les moyens juridiques doivent être renforcés à ce niveau. Actuellement, dans son groupe, il ne dispose que d'un juriste, jeune et inexperimenté pour écrire ses propositions. Outre l'augmentation en nombre de ces juristes, ne pourrait-on, afin d'obtenir des juristes expérimentés, détacher des membres du Conseil d'Etat ou des universités?

En ce qui concerne les universités, *le professeur Delnoy* communique qu'à sa connaissance, ses collègues sont prêts à collaborer dans la mesure de leurs possibilités.

Suite à l'observation émise par M. Tapie quant au faible nombre de juristes spécialisés en droit public et administratif, il considère qu'il est préférable d'avoir des juristes bien formés de manière générale étant donné que la législation recouvre tous les domaines. Le problème réside par ailleurs dans le fait que l'enseignement universitaire est orienté vers l'application du droit et non vers sa confection.

Enfin, il partage sa suggestion d'améliorer le fonctionnement de la section de législation plutôt que de créer une nouvelle institution. Il remarque cependant que cette section est souvent ressentie comme un juge qu'on essaie d'éviter en invoquant l'urgence.

M. le premier président Tapie confirme ce sentiment qui trouve son origine dans le fait que la distinction entre la section de législation et la section d'administration n'est pas suffisamment connue.

La demande du membre d'obtenir le détachement de membres du Conseil d'Etat ne peut être satisfaite.

Welke hinderpalen staan preventief werk door de afdeling wetgeving in de weg ?

Een eerste probleem betreft het parlementaire initiatiefrecht.

Voor het onderzoek van een wetsontwerp of ontwerp-decreet eist de Raad van State van de minister dat hij een ambtenaar aanwijst die de nodige toelichting bij de teksten kan verschaffen. Een dergelijke procedure is evenwel ondenkbaar wanneer het gaat om wetsvoorstellen. Het spreekt vanzelf dat de Raad van State een parlamentslid niet om uitleg kan vragen over een door hem opgestelde tekst.

Een tweede probleem heeft te maken met de ontoreikende informatie die de Raad van State ontvangt. De meeste ministers doen hun ontwerpen weliswaar vergezeld gaan van de adviezen die ze hebben ingewonnen over een voorontwerp, met name het advies van de inspectie van Financiën; maar wanneer de rechterlijke macht om advies wordt gevraagd, wat overigens niet altijd het geval is, ontvangt de Raad van State officieel helemaal geen informatie. Voorts heeft de rechterlijke macht er zich altijd tegen verzet dat een van haar leden in de afdeling wetgeving zitting zou hebben als assessor, hetgeen spreker betreurt omdat die afdeling aldus een bevoorrechte juridische informatiebron moet ontberen.

Een lid is van mening dat de klemtoon op het parlementaire werk zelf moet liggen. Het Parlement moet op juridisch gebied meer middelen ter beschikking krijgen. Momenteel beschikt hij in zijn fractie over slechts één jonge en onervaren jurist om zijn wetsvoorstellen uit te schrijven. Kan het probleem van het tekort aan juristen, maar ook van het tekort aan ervaren juristen niet worden opgelost door een beroep te doen op juristen die uit de universiteiten of de Raad van State zouden worden gedetacheerd?

Wat de universiteiten betreft, deelt *professor Delnoy* mee dat zijn collega's, voor zover hem bekend is, bereid zijn op dat vlak, in de mate van het mogelijke, hun medewerking te verlenen.

Ingaand op de opmerking van de heer Tapie over het geringe aantal in publiek en administratief recht gespecialiseerde juristen, stelt hij dat, gelet op het feit dat de wetgeving alle domeinen bestrijkt, zijn voorkeur uitgaat naar juristen met een degelijke algemene opleiding. Het probleem is overigens dat het universitair onderwijs gericht is op de toepassing van het recht, en niet op de totstandbrenging ervan.

Ten slotte deelt hij de kritiek van de eerste voorzitter op het wetsvoorstel van senator Cerexhe en zijn suggestie om de werking van de afdeling wetgeving te verbeteren, in plaats van een nieuwe instelling op te richten. Hij merkt evenwel op dat die afdeling vaak wordt beschouwd als een rechter die men poogt te ontlopen door de urgentie in te roepen.

Eerste voorzitter Tapie voelt dat ook zo aan; volgens hem is een en ander te wijten aan het feit dat het onderscheid tussen de afdeling wetgeving en de afdeling administratie niet genoeg bekend is.

Op het verzoek van het lid om leden van de Raad van State te detacheren, kan niet worden ingegaan.

Outre le fait que la loi a limité le nombre de détachements, la section de législation est actuellement submergée de demandes d'avis émanant des huit législateurs et des huit exécutifs. La situation est identique pour la section d'administration en raison du nombre élevé de recours en référé et d'affaires relatives aux étrangers.

M. le juge Suetens estime qu'il importe de distinguer deux problèmes, l'un a priori portant sur la qualité du travail législatif (1), l'autre a posteriori portant sur l'évaluation des lois (2).

(1) De nombreuses adaptations des méthodes de travail sont nécessaires, notamment en raison du fait que :

- la majorité des lois sont votées dans la hâte au mois de juillet;
- certaines lois contiennent des imprévisions délibérées;
- d'autres lois sont à prendre ou à laisser;
- le nombre des lois à voter est important.

En conséquence, l'amélioration de la qualité de ce travail dépasse le cadre de cette sous-commission. *M. le juge Suetens* rappelle uniquement sa suggestion en vertu de laquelle chaque auteur d'un projet ou d'une proposition de loi devrait lui-même veiller à la coordination et à la qualité de son travail, ce qui suppose pour les Parlementaires, l'assistance d'un service légistique.

(2) Les adaptations techniques devraient être confiées à la section de législation et au bureau de coordination qui ont été créés à cet effet et qui ont une expérience en la matière. Une commission spéciale du nouveau Sénat devrait donner une suite à ce travail.

Comme les experts précédents, l'orateur marque son opposition à la proposition de loi du sénateur Cerexhe qui, au lieu de remédier aux problèmes des institutions mises en place, crée du neuf.

Le président tire les conclusions suivantes de la discussion.

1. Amélioration de la qualité du travail législatif.

La création d'un corps de légistes constituerait un apport appréciable pour les Parlementaires. La présence d'experts en commission fournirait également une aide précieuse pour autant que celle-ci se limite au plan technique et ne constitue pas un jugement des travaux en cours.

2. Proposition de loi du sénateur Cerexhe créant une commission nationale chargée de la coordination et de la simplification de la législation.

Cette proposition ne rencontre pas l'approbation des membres de la sous-commission.

3. Conseil d'Etat, conseiller technique du Parlement dans le cadre de l'évaluation des lois.

De wet heeft niet alleen het aantal detacheringen beperkt, maar bovendien wordt de afdeling wetgeving momenteel overspoeld met verzoeken om advies uitgaande van de acht wetgevende lichamen en de acht deelregeringen. In de afdeling administratie gaat het al niet anders door het grote aantal verordeningen in kort geding en de talrijke zaken in verband met vreemdelingen.

Rechter Suetens is van oordeel dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen twee problemen : het ene heeft betrekking op de kwaliteit van het wetgevend werk a priori (1), het andere op de wetsevaluatie a posteriori (2).

(1) Er zijn talrijke aanpassingen van de werkwijze nodig, inzonderheid omdat :

- de meeste wetten overhaast tijdens de maand juli worden goedgekeurd;
- in sommige wetten bewust onnauwkeurigheden worden opgenomen;
- andere wetten te nemen of te laten zijn;
- het aantal wetten waarover moet worden gestemd, te groot is.

De verbetering van de kwaliteit van het werk kan bijgevolg niet uitsluitend in het kader van deze subcommissie worden bewerkstelligd. *Rechter Suetens* brengt enkel in herinnering dat hij heeft voorgesteld om iedere indiener van een wetsontwerp of wetsvoorstel zelf zorg te laten dragen voor de coördinatie en de kwaliteit van zijn werk, wat voor de parlementsleden betekent dat zij bijstand moeten krijgen van een dienst die beslagen is in de wetgevingstechniek.

(2) De technische aanpassingen moeten worden opgedragen aan de afdeling wetgeving en aan het coördinatiebureau, die daartoe zijn opgericht en ter zake ervaring hebben. Een bijzondere commissie van de nieuwe Senaat moet daarbij voor de opvolging van het werk zorgen.

Net zoals de vorige deskundigen is spreker gekant tegen het wetsvoorstel van de heer Cerexhe die een nieuwe instelling in het leven wil roepen in plaats van de problemen bij de bestaande instellingen te verhelpen.

De voorzitter trekt uit de bespreking de volgende conclusies.

1. Verbetering van de kwaliteit van het wetgevend werk. De instelling van een korps van wetsgeleerden kan voor de parlementsleden een aanzienlijke steun betekenen. De aanwezigheid van deskundigen in de commissies kan eveneens een kostbare hulp zijn, voor zover zij hun bijdrage beperken tot de technische kant en geen oordeel over de aan de orde zijnde werkzaamheden formuleren.

2. Het voorstel van wet van senator Cerexhe houdende instelling van een nationale commissie voor de coördinatie en de vereenvoudiging van de wetgeving.

De leden van de subcommissie kunnen niet instemmen met dit voorstel.

3. De Raad van State als technisch adviseur van het Parlement in het kader van de wetsevaluatie.

L'unanimité existe pour confier ce rôle au Conseil d'Etat. Il reste cependant la question de savoir comment celui-ci sera informé des difficultés législatives rencontrées par les cours et tribunaux.

M. le professeur Bützler considère que les rapports des procureurs généraux qui sont envoyés au ministre de la Justice, devraient être communiqués tant au Parlement qu'au Conseil d'Etat.

M. le juge Suetens communique à ce propos que les arrêts de la Cour d'arbitrage sont envoyés au Gouvernement, au Parlement mais aussi à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat. Aucune difficulté n'existe quant à cet envoi.

Le président tire une quatrième conclusion relative aux limites qu'il faut apporter à l'évaluation. Les deux propositions de loi examinées ont été considérées comme trop ambitieuses. Les critères d'évaluation doivent être mieux définis.

Pour le professeur Delnoy, le critère devrait être : le texte exprime-t-il la volonté du législateur? Si, en principe, une loi récente n'est pas dépassée quant à la volonté du législateur, il reste néanmoins le problème de savoir ce qu'il a voulu dire. Ce problème est urgent pour les praticiens qui ne peuvent atteindre l'interprétation que la Cour de cassation en donnera de nombreuses années plus tard.

M. le procureur général Velu rappelle que cette préoccupation du professeur Delnoy a été traduite dans une proposition de loi portant création d'une requête en interprétation devant la Cour de cassation et déposée par M. Duquesne (Doc. n° 743/1). Des groupements professionnels comme des avocats ou des notaires pourraient introduire, auprès de la Cour de cassation qui a en charge la mission d'assurer l'unité et l'évolution de la jurisprudence, des requêtes visant à obtenir en l'absence de tout litige, un avis quant au sens d'une loi.

Actuellement, cette proposition est irréalisable car sa concrétisation entraînera inéluctablement un accroissement de l'arriéré judiciaire. *M. le professeur Delnoy* considère que cette intervention a priori diminuerait le nombre d'affaires contentieuses qui seraient portées devant la Cour de cassation. L'orateur ainsi que ses collègues de la Cour ne partagent pas ce sentiment.

Par ailleurs, quand on envisage la nécessité d'adapter le droit à l'évolution sociale, il serait intéressant pour le Parlement de suivre la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette jurisprudence pratique en effet, une interprétation évolutive des droits fondamentaux. Dans beaucoup de domaines, le législateur tirerait des enseignements quant à la modification des lois en fonction de cette jurisprudence.

Cet examen de la jurisprudence pourrait se faire assez facilement sur la base des chroniques annuelles de jurisprudence publiées dans les revues spécialisées notamment dans la « Revue universelle des droits de l'homme ».

Men is het er eenparig over eens dat deze rol aan de Raad van State toekomt. Wel moet nog worden uitgemaakt hoe de Raad van State zal worden ingelicht over de problemen die de hoven en rechtbanken ondervinden met de toepassing en uitlegging van de wetten.

Professor Bützler meent dat de verslagen die de procureurs-generaal aan de minister van Justitie overzenden ter kennis van zowel het Parlement als de Raad van State zouden moeten worden gebracht.

Rechter Suetens deelt hieromtrent mee dat de arresten van het Arbitragehof aan de regering, aan het Parlement maar ook aan het Hof van Cassatie en aan de Raad van State worden gezonden. Bij het overzenden wordt geen onderscheid gemaakt.

De voorzitter trekt een vierde conclusie met betrekking tot de grenzen die aan de evaluatie moeten worden gesteld. De twee voorstellen die ter bespreking liggen, werden als te ambitieus aangemerkt. De evaluatiecriteria moeten beter worden omschreven.

Voor professor Delnoy zou de norm moeten zijn : geeft de tekst uiting aan de wil van de wetgever? In principe komt de wil van de wetgever genoegzaam tot uiting in recente wetten. Desalniettemin is het vaak een probleem om erachter te komen wat de wetgever heeft bedoeld. Dat is een dringend probleem voor de practici. Zij kunnen niet wachten op de interpretatie die het Hof van Cassatie jaren later zal geven.

Procureur-generaal Velu herinnert eraan dat deze bekommernis van professor Delnoy is verwoord in een wetsvoorstel tot instelling van het verzoek tot uitlegging bij het Hof van Cassatie, ingediend door de heer Duquesne (Stuk n° 743/1). Beroepsverenigingen van bijvoorbeeld advocaten of notarissen zouden bij het Hof van Cassatie, dat bevoegd is om de eenheid en de ontwikkeling van de rechtspraak te waarborgen, een verzoek kunnen indienen dat ertoe strekt een advies te vragen over de betekenis van een wet, ook als er geen geschil aanleiding toe geeft.

Momenteel kan aan dit voorstel geen uitvoering worden gegeven, want dat zou de gerechtelijke achterstand onvermijdelijk nog vergroten. De professor meent dat deze interventie a priori het aantal geschillen dat voor het Hof van Cassatie komt, zou doen afnemen. Spreker, evenals zijn collega's in het Hof, zijn het daar niet mee eens.

Overweegt men de noodzaak om het recht aan te passen aan de ontwikkelingen in de samenleving, dan zou het voor het parlement interessant zijn de rechtspraak te volgen van het Europees Hof voor de rechten van de mens. De rechtspraak van dat Hof past namelijk een evolutieve interpretatie van de fundamentele rechten toe. De wetgever zou aan de hand van die rechtspraak inzake de aanpassing van de wetten veel kunnen opsteken.

Dit onderzoek van de rechtspraak kan vrij probleemloos worden gevoerd op basis van de jaarlijkse kronieken van de rechtspraak die in de « Revue universelle des droits de l'homme » worden gepubliceerd.

M. le professeur Delnoy remarque sa satisfaction devant le fait que l'objection du procureur général Velu ne porte pas sur le principe mais sur la difficulté d'application d'instaurer une requête en interprétation.

Par ailleurs, si l'idée de faire une lecture des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme lui paraît positive, il a, quant à lui, suggéré de faire une lecture légistique des arrêts de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat.

Revenant enfin à la proposition de M. Daems, il ne perçoit pas quel est l'objectif final de celle-ci. Partant d'un problème d'actualisation, il a l'impression qu'elle tente de renforcer l'action du Parlement. Un tel objectif ne le satisfait pas étant donné que pour lui, la loi doit servir à régler les rapports entre les citoyens. L'intervenant marque par contre son accord sur l'objectif retenu par M. Vande Lanotte dans sa proposition et qui tend à une législation claire et compréhensible.

Le président justifie sa proposition par le fait qu'actuellement le Parlement ne joue plus son rôle. Il échète dès lors de le restaurer en renforçant son pouvoir d'initiative.

Contrairement à ce qu'a affirmé le professeur Delnoy, il ne peut admettre qu'on laisse subsister des lois dépassées ou inadaptées uniquement parce qu'elles ont reçu une interprétation de la Cour de cassation. Le travail doit d'abord porter sur ces anciennes législations.

M. le professeur Bützler estime quant à lui qu'il s'agit d'un problème de priorité. Selon le professeur Delnoy, il y a lieu de commencer avec les nouvelles lois qui posent des problèmes aux praticiens. Ceci n'exclut nullement l'adaptation de lois anciennes.

M. le professeur Delnoy confirme cette interprétation.

X. — CONCLUSIONS DE LA SOUS-COMMISSION

1. Le Conseil d'Etat (section de législation et bureau de coordination) serait chargé de l'évaluation de la législation. A cet effet, il rédigerait un rapport annuel qui relèverait notamment les lacunes, les chevauchements et les textes qui ne sont plus actuels.

Un rapport annuel serait également déposé par le procureur général près la Cour de cassation.

La proposition de loi visant à créer une commission nationale chargée de la coordination et de la simplification de législation (Sénat 229/1, S.E. 1991-1992) ne rencontre pas l'adhésion de la sous-commission.

Professor Delnoy spreekt zijn voldoening uit over het feit dat het door procureur-generaal Velu geuite bezwaar niet betrekking heeft op het beginsel van de invoering van een verzoekschrift tot uitlegging, maar wel op de moeilijkheden met de toepassing van dit beginsel.

Hij acht het een goede zaak dat de door het Europees hof voor de rechten van de mens gewezen arresten worden gelezen, maar suggereert van zijn kant de door het Hof van Cassatie en de Raad van State gewezen arresten uit een wetgevingstechnisch oogpunt te onderzoeken.

Wat tot slot het voorstel van de heer Daems betreft, ziet hij niet goed in wat daar uiteindelijk mee wordt beoogd. Hij heeft de indruk dat het voorstel de problematiek van de actualisering aangrijpt om de werking van het Parlement te versterken. Dat mag niet de bedoeling zijn, aangezien naar zijn oordeel de wet de betrekkingen tussen de burgers dient te regelen. Spreker stemt daarentegen in met het door het wetsvoorstel van de heer Vande Lanotte nagestreefde doel, namelijk een duidelijke en begrijpelijke wetgeving tot stand te brengen.

De voorzitter verantwoordt zijn voorstel door het feit dat het Parlement thans zijn opdracht niet langer vervult. Het moet derhalve nieuw leven worden ingeblazen via een versterking van zijn initiatiefrecht.

De voorzitter kan in tegenstelling tot professor Delnoy niet aanvaarden dat verouderde of onaangepaste wetten worden gehandhaafd alleen omdat ze door het Hof van Cassatie werden uitgelegd. De werkzaamheden behoren in de eerste plaats betrekking te hebben op die oude wetten.

Professor Bützler stelt dat het een kwestie van prioriteiten is. Professor Delnoy huldigt de stelling dat men moet beginnen met de nieuwe wetten die voor de rechtspractici problemen opleveren. Dat sluit geenszins uit dat ook de oude wetten werden aangepast.

Professor Delnoy is het daarmee eens.

X. — CONCLUSIES VAN DE SUBCOMMISSIE

1. De Raad van State (afdeling wetgeving en coördinatiebureau) zou met de wetsevaluatie worden belast. Met dat doel stelt hij een jaarverslag op dat met name de leemtes, de overlappingen en de verouderde teksten zou aanstippen.

Ook de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie dient een dergelijk jaarverslag in.

De subcommissie kan niet instemmen met het voorstel van wet houdende instelling van een nationale commissie voor de coördinatie en de vereenvoudiging van de wetgeving (Stuk Senaat n° 229/1, B.Z., 1991-1992).

2. Les deux rapports seraient examinés par une commission spéciale d'évaluation ou d'actualisation des lois, relevant du Sénat en sa qualité de chambre de réflexion. Cette compétence du Sénat ne serait cependant pas exclusive. La Chambre des représentants serait également compétente pour procéder aux adaptations nécessaires. Les universités ou des associations professionnelles comme l'Ordre des avocats pourraient également envoyer leurs observations.

Un rapport reprenant les discussions en commission de ces rapports serait annuellement rédigé.

3. Sur la base de ces données, des propositions d'actualisation de lois pourraient être déposées. Ces propositions bénéficieraient de la même priorité que les projets de loi.

4. Complémentairement à la mise en place de cette procédure d'évaluation, il y aurait lieu :

a) afin d'améliorer la qualité du travail législatif, de créer un corps de légistes chargés de rédiger les propositions de loi;

b) de donner au Conseil d'Etat, les moyens humains (personnel de niveau un) indispensables à la rédaction de son rapport annuel. A cette fin également, à tout le moins un référendaire devrait être accordé à la Cour de cassation.

*
* *

Ces conclusions ont été soumises pour avis aux experts précédemment entendus par la sous-commission.

Par lettre du 1^{er} juin 1993, le premier président du Conseil d'Etat a fait connaître que ces conclusions reflétaient, de la manière la plus fidèle, les travaux de la sous-commission et n'appelaient en conséquence aucune observation.

Par lettre du 4 juin 1993, le procureur général près la Cour de cassation a émis trois observations :

1. Quant à l'objet du rapport annuel qui serait déposé par le procureur général près la Cour de cassation, l'objet de ce rapport devrait, en principe, être limité aux vices et défauts de la législation apparus au cours de l'année écoulée à la Cour de cassation et/ou à son parquet à l'occasion de l'examen d'affaires dont celle-ci a été saisie.

2. Quant aux moyens humains indispensables à la rédaction de ce rapport :

Si des moyens supplémentaires en personnel n'étaient pas fournis au parquet de la Cour, la mise en œuvre de la proposition de la sous-commission aboutirait à alourdir les tâches de celui-ci au détriment de l'exercice de sa fonction principale et pourrait dès lors représenter un facteur d'aggravation de l'arriéré judiciaire au niveau de la Cour.

2. Beide verslagen worden onderzocht door een bijzondere commissie voor de evaluatie of actualisering van de wetten, die valt onder de bevoegdheid van de Senaat als reflectiekamer. Dat zou echter geen exclusieve bevoegdheid van de Senaat zijn. Ook de Kamer van Volksvertegenwoordigers zou bevoegd zijn om de nodige aanpassingen te verrichten. De universiteiten en de beroepsverenigingen zoals de Orde van advocaten kunnen eveneens opmerkingen formuleren.

Jaarlijks wordt een verslag gepubliceerd waarin de besprekingen van die verschillende verslagen in commissie zijn opgenomen.

3. Op grond van die gegevens kunnen voorstellen tot actualisering van de wetten worden ingediend. Die voorstellen krijgen dezelfde voorrang als de wetsontwerpen.

4. Samen met de invoering van die evaluatieprocedure moeten nog een aantal aanvullende maatregelen worden genomen :

a) teneinde de kwaliteit van het wetgevend werk te verbeteren, moet een korps van juristen worden gevormd, belast met de redactie van de wetsvoorstellen;

b) de Raad van State moet het nodige personeel (van niveau 1) krijgen voor de opstelling van zijn jaarverslag. Daartoe zou ook ten minste een referendaris ter beschikking van het Hof van Cassatie moeten worden gesteld.

*
* *

Deze conclusies zijn ter advies voorgelegd aan de deskundigen die eerder door de subcommissie zijn gehoord.

Bij brief van 1 juni 1993 deelt de eerste voorzitter van de Raad van State mee dat deze conclusies de werkzaamheden van de subcommissie zeer getrouw weergeven en dat hij bijgevolg geen opmerkingen te formuleren heeft.

Bij brief van 4 juni 1993 heeft de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie drie opmerkingen gemaakt :

1. Inzake het onderwerp van het verslag : het door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie in te dienen jaarverslag moet in beginsel beperkt blijven tot de gebreken en leemten in de wetgeving die tijdens het verstreken jaar bij het Hof van Cassatie en/of bij het parket ervan aan het licht zijn gekomen tijdens het onderzoek van zaken die bij het Hof aanhangig zijn gemaakt.

2. Inzake het nodige personeel voor de opstelling van het verslag :

Wanneer het parket van het Hof niet over bijkomend personeel kan beschikken, zal de tenuitvoerlegging van het voorstel van de subcommissie de taken van het parket nog verzwaren. Dat zou dan ten koste van de uitoefening van de hoofdtaak van het parket gaan, wat de gerechtelijke achterstand bij het Hof nog kan doen toenemen.

Le procureur général insiste sur ce qu'à la différence des juridictions de fond, la Cour de cassation n'a pas vu, depuis 1970, ses effectifs en magistrats adaptés à l'accroissement de son volume de travail.

La question de l'augmentation des effectifs des magistrats du siège ne concerne que très indirectement les travaux de la sous-commission.

L'augmentation des effectifs des magistrats devrait être pour le siège de cinq ou à tout le moins de trois unités : soit, en cas d'augmentation de cinq magistrats : trois magistrats néerlandophones, un magistrat francophone possédant la connaissance de la langue allemande et un magistrat francophone ne possédant pas nécessairement la connaissance de la langue allemande; soit, en cas d'augmentation de trois magistrats : deux magistrats néerlandophones et un magistrat francophone possédant la connaissance de la langue allemande.

Par contre, la question de l'augmentation des effectifs des magistrats du parquet de la Cour est étroitement liée à la mise en œuvre de la procédure envisagée par la sous-commission. Cette augmentation devrait être de deux magistrats, soit un magistrat néerlandophone et un magistrat francophone possédant la connaissance de la langue allemande.

Lors de son audition, le procureur général avait signalé que tant que les effectifs du parquet de la Cour n'auraient pas été adoptés à l'augmentation du nombre des affaires et que le parquet ne pourrait pas compter sur l'aide de référendaires comme c'est le cas dans d'autres hautes juridictions nationales et étrangères, la solution d'un rapport ou d'un message annuel couvrant de larges secteurs de la législation s'avèrerait peu réaliste.

Dans son courrier du 4 juin 1993, le procureur général précise ce point.

Le volume de travail de la Cour de cassation et de son parquet a connu ces dernières années une augmentation croissante. Si on compare par exemple le volume de travail auquel la Cour a dû faire face en 1992 par rapport à 1975, on s'aperçoit

— que, en ce qui concerne les affaires pénales : le nombre d'introductions est passé de 1 074 à 1 907, le nombre d'arrêts prononcés, de 1 169 à 1 837 et le nombre d'affaires encore à juger en fin d'année, de 356 à 1 004;

— et que, en ce qui concerne les affaires non pénales : le nombre d'introductions est passé de 367 à 882, le nombre d'arrêts prononcés de 350 à 896 et le nombre d'affaires encore à juger en fin d'année de 330 à 787.

Cette situation a abouti au niveau de la Cour à une aggravation progressive de l'arriéré judiciaire. A cet égard, on constate qu'actuellement, le délai moyen dans lequel la Cour statue est d'un peu plus de neuf mois :

De procureur-generaal beklemtuont dat de personeelsformatie van de magistraten bij het Hof van Cassatie, in tegenstelling tot de personeelsformatie van de rechtbanken die de zaak ten gronde behandelen, sinds 1970 niet meer is aangepast aan de toename van het arbeidsvolume.

Het probleem van de uitbreiding van de personeelsformatie van de magistraten van de zetel heeft slechts zeer indirect te maken met de werkzaamheden van de subcommissie.

Het aantal magistraten van het Hof zou met vijf of met ten minste drie moeten toenemen. Bij uitbreiding met vijf magistraten : drie Nederlandstalige magistraten, een Franstalig magistratuur met kennis van het Duits en een Franstalig magistratuur die niet noodzakelijk Duits moet kennen; bij uitbreiding met drie magistraten : twee Nederlandstalige magistraten en een Franstalig magistratuur met kennis van het Duits.

De uitbreiding van het aantal magistraten van het parket bij het Hof daarentegen houdt wel nauw verband met de tenuitvoerlegging van het voorstel van de subcommissie. De personeelsformatie moet worden uitgebreid met twee magistraten, een Nederlandstalig magistratuur en een Franstalig magistratuur met kennis van het Duits.

Tijdens de hoorzitting heeft de procureur-generaal aangestipt dat het weinig realistisch is voor te stellen om een jaarverslag of een jaarbericht op te stellen dat grote sectoren van de wetgeving bestrijkt, zolang de personeelsformatie van het parket bij het Hof niet is aangepast aan de toename van het aantal zaken en zolang het parket niet kan rekenen op de hulp van referendarissen, zoals dat het geval is in andere hoge rechtscolleges in binnen- en buitenland.

De procureur-generaal licht dat punt nader toe in zijn brief van 4 juni 1993.

Het Hof van Cassatie en zijn parket kregen de jongste jaren stelselmatig meer werk toebedeeld. Uit een vergelijking van het werkvolume van het Hof in 1975 met dat in 1992 blijkt het volgende :

— in strafzaken steeg het aantal inleidingen van 1 074 naar 1 907, het aantal gewezen arresten van 1 169 naar 1 837 en het aantal hangende zaken op het einde van het jaar van 356 naar 1 004;

— wat de andere zaken betreft, steeg het aantal inleidingen van 367 naar 882, het aantal gewezen arresten van 350 naar 896 en het aantal hangende zaken op het einde van het jaar van 330 naar 787.

Daardoor werd de gerechtelijke achterstand bij het Hof geleidelijk groter. In dat verband stelt men vast dat de gemiddelde termijn waarbinnen het Hof thans uitspraak doet, ruim negen maanden bedraagt :

— en ce qui concerne les affaires pénales : 9,2 mois (3,8 mois pour les affaires françaises; 12,1 mois pour les affaires néerlandaises);

— et en ce qui concerne les affaires non pénales : 9,5 mois (9,3 mois pour les affaires françaises; 9,8 mois pour les affaires néerlandaises).

Par ailleurs, M. le premier président Soetaert et M. le procureur général Lenaerts ont le 20 décembre 1990 transmis à M. le ministre de la Justice le texte d'un avant-projet de loi relatif au statut des référendaires près la Cour de cassation. Suivant cet avant-projet, les référendaires, à l'instar des référendaires assistant d'autres hautes juridictions belges et étrangères, auraient pour fonctions principales de préparer le travail des conseillers et des membres du parquet, et de participer aux tâches de documentation ainsi qu'à celles de traduction et de publication des arrêts. La création d'un corps de référendaires à la Cour de cassation est prévue dans l'accord de gouvernement du 9 mars 1992 (Doc. Parl. Chambre n° 290/1, S.E. 1991-1992; Doc. Sénat n° 224, S.E. 1991-1992, p. 9).

M. le ministre de la Justice n'a jamais manqué d'être attentif à cet avant-projet mais l'absence, jusqu'à présent, de réponse favorable à la Cour de cassation et à son parquet concernant la question, repose essentiellement sur des raisons d'ordre budgétaire.

Il semblerait donc justifié que dans les conclusions de la sous-commission, il soit précisé que complémentaiement à la mise en place de la procédure d'évaluation, il y aurait lieu de donner au procureur général près la Cour de cassation les moyens en personnel indispensables à la rédaction de son rapport annuel (avocats généraux et référendaires).

3. Quant à l'ordre dans lequel il devrait être fait mention des autorités appelées à établir un rapport annuel

Les conclusions prévoient que deux autorités seraient appelées à établir un rapport annuel destiné au Parlement : le procureur général près la Cour de cassation d'une part, et des organes du Conseil d'Etat (section de législation et bureau de coordination) d'autre part.

Dès lors que la Cour de cassation et ses organes ont préséance sur le Conseil d'Etat et ses organes, il serait normal que dans les conclusions de la sous-commission, le rapport du procureur général près la Cour de cassation soit mentionné avant celui de la section de législation et du bureau de coordination du Conseil d'Etat.

*
* *

Lors de sa réunion du 14 juillet 1993, la sous-commission a approuvé, à l'unanimité ces conclusions.

Elle a émis le souhait que celles-ci soient examinées par la Commission de Révision de la Constitu-

— voor strafzaken : 9,2 maanden (12,1 maanden voor de Nederlandse rol; 3,8 maanden voor de Franse rol);

— voor de andere zaken : 9,5 maanden (9,8 maanden voor de Nederlandse rol; 9,3 maanden voor de Franse rol).

Voorts hebben eerste voorzitter Soetaert en procureur-generaal Lenaerts op 20 december 1990 de minister van Justitie de tekst van een voorontwerp van wet overgezonden inzake het statuut van de referendarissen bij het Hof van Cassatie. Volgens dat voorontwerp zou de voornaamste taak van de referendarissen erin bestaan om, net als de referendarissen bij andere Belgische en buitenlandse hoge rechtscolleges, het werk van de raadsheren en de leden van het parket voor te bereiden, mee te werken aan sommige documentatietaken alsook aan de vertaling en de publikatie van de arresten. Het regeerakkoord van 9 maart 1992 voorziet in de oprichting van een korps van referendarissen bij het Hof van Cassatie (Stuk Kamer n° 290/1, B.Z. 1991-1992; Stuk Senaat n° 224/1, B.Z. 1991-1992, blz. 9).

De minister van Justitie heeft steeds zijn onverdeelde aandacht aan dat voorontwerp gegeven, maar tot op heden verhinderden vooral budgettaire redenen hem in die aangelegenheid het licht op groen te zetten voor het Hof van Cassatie en zijn parket.

Het ware derhalve verantwoord dat in de conclusies van de subcommissie wordt vermeld dat de invoering van een evaluatieprocedure gepaard dient te gaan met een regeling waarbij de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie kan beschikken over het nodige personeel voor de redactie van het jaarverslag (advocaten-generaal en referendarissen).

3. Volgorde waarin de met de redactie van een jaarverslag belaste instellingen dienen te worden vermeld

Op grond van de conclusies zouden twee instellingen ten behoeve van het Parlement een jaarverslag moeten redigeren, eensdeels de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, anderdeels bepaalde organen van de Raad van State (afdeling wetgeving en coördinatiebureau).

Aangezien het Hof van Cassatie en zijn organen voorrang hebben op de Raad van State en zijn afdelingen, ware het normaal dat in de conclusies van de subcommissie het verslag van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie wordt afgedrukt vóór het verslag van de afdeling wetgeving en van het coördinatiebureau van de Raad van State.

*
* *

De subcommissie heeft tijdens haar vergadering van 14 juli 1993 de voorliggende conclusies eenparig goedgekeurd.

Zij wenst dat die conclusies zouden worden besproken door de Commissie voor de Herziening van de

tion, des Réformes institutionnelles et du Règlement des Conflits en même temps que le projet de loi créant une Commission nationale chargée de la coordination et de la simplification de la législation (Doc. n° 1076/1). Dans la mesure du possible, elle souhaite également que l'avant-projet de loi chargeant le Conseil d'Etat d'établir et de publier annuellement un rapport d'activité et dont le dépôt a été annoncé lors du Conseil des Ministres du 25 juin 1993, y soit rattaché.

Le Rapporteur,

A. DUQUESNE

Le Président,

R. DAEMS

Grondwet, voor de Institutionele Hervormingen en voor de Regeling van Conflicten, samen met het wetsontwerp houdende instelling van een nationale commissie voor de coördinatie en de vereenvoudiging van de wetgeving (Stuk n° 1076/1). Zij heeft tevens verzocht om in de mate van het mogelijke het voorontwerp van wet dat de Raad van State belast met de redactie en de publikatie van een jaarlijks activiteitenverslag (op de ministerraad van 25 juni 1993 werd de indiening van een dergelijk voorontwerp aangekondigd) daaraan toe te voegen.

De Rapporteur,

A. DUQUESNE

De Voorzitter,

R. DAEMS