

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1986-1987**

7 OKTOBER 1987

Voorstel van wet houdende instelling van een nationale commissie voor de coördinatie en de vereenvoudiging van de wetgeving

(Ingediend door de heren Cerexhe en Weckx)

TOELICHTING

Het recht wil orde en rechtvaardigheid doen heersen in de maatschappij.

Het begrip orde houdt in dat elke persoon bij het bepalen van zijn gedrag rekening houdt met en eerbied betoont voor zijn medemens. In dat opzicht is de rechtsorde de weerspiegeling van de maatschappij waarnaar gestreefd wordt.

Rechtvaardigheid betekent onder meer dat iedereen zich binnen de maatschappij op een rechtmatige manier kan ontplooiën. Dat wil zeggen dat de gelijkheid, in de zin van vrijheid voor iedereen, een maatschappelijke orde tot stand moet brengen, waarin de rechtsregels voor een ieder de grondslag vormen om tot zelfontplooiing te komen.

Het recht is evenwel ook een middel tot communicatie. Niet alleen maakt het een omschrijving van personen en goederen mogelijk, maar bovendien organiseert het de interpersoonlijke relaties door het invoeren van talrijke en verschillende juridische instrumenten. Zo vormt het een noodzakelijke voorwaarde voor de uitbouw van sociale betrekkingen.

Tot slot omschrijft het recht de rol en de taak van elk lid van de gemeenschap. Het persoonlijk handelen verloopt immers volgens een bepaald stelsel dat afhangt van de taak of de plaats die men in de samenleving heeft.

Aangezien dat de doelstellingen zijn van het recht, moet het bekend en voor iedereen bevattelijk zijn.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1986-1987**

7 OCTOBRE 1987

Proposition de loi créant une commission nationale chargée de la coordination et de la simplification de la législation

(Déposée par MM. Cerexhe et Weckx)

DEVELOPPEMENTS

Le droit vise à faire régner l'ordre et la justice dans la société.

L'ordre implique une société dans laquelle chaque individu détermine son comportement par référence et dans le respect des autres. A cet égard, l'ordre juridique est porteur d'un projet de société.

La justice implique que dans la société chacun puisse équitablement s'épanouir, c'est-à-dire que l'égalité, entendue dans le sens de la liberté pour tous, génère un ordre social où chacun puise, dans les règles de droit, les éléments du développement de sa personnalité.

Mais le droit est aussi un moyen de communication. Non seulement il permet une identification des personnes et des choses, mais il organise les relations interpersonnelles, par la création d'instruments juridiques, nombreux et variés. Il est ainsi une condition nécessaire au développement des relations sociales.

Enfin, le droit détermine les rôles et les fonctions de chacun dans la société. L'action des individus obéit, en effet, à des modèles spécifiques selon la fonction particulière qu'ils remplissent ou la position qu'ils occupent.

Si telles sont les finalités du droit, elles impliquent que celui-ci soit connu et compréhensible.

Bekend : hoe kan iemand immers andermans rechten eerbiedigen, indien hij die niet kent ? Hoe kan iemand zelf tot ontplooiing komen, indien hij de voorrechten niet kent die het recht hem verleent ?

Heden stelt men vast dat de rechtzoekenden het recht vaak niet kennen. De teksten zijn versnipperd over uiteenlopende regels die dikwijls zeer moeilijk terug te vinden zijn.

Bevatelijk : rechtsregels zijn vaak onbegrijpelijk voor de modale burger die daarom een beroep moet doen op specialisten teneinde ze volledig te begrijpen. Die onverstaanbaarheid is het gevolg ofwel van cryptisch taalgebruik dat in vele gevallen overdreven technisch klinkt, ofwel van de onsamenhangende structuur van het rechtssysteem, ofwel van de onoverzichtelijke verspreiding van de regels.

Daarbij komt dat de wetgevende hervormingen in de regel doorgevoerd worden in de vorm van toevoegingen of gedeeltelijke wijzigingen, waaruit het ontbreken van een totaalvisie blijkt in verband met de te bereiken doelstellingen. In het merendeel van de gevallen heeft men bestaande teksten aangevuld of gewijzigd zonder de achterhaalde teksten op te heffen, wat dan tot soms flagrante tegenspraak heeft geleid.

Omdat de burgers het recht niet kennen of begrijpen, kunnen zij ook hun rechten niet doen gelden noch die van anderen eerbiedigen.

In een democratisch bestel moet ieder van ons overigens terdege bewust zijn van zijn rechten en plichten, anders vervalt men snel in een systeem waar het zwaartepunt volledig komt te liggen bij de politieke instanties en hun ambtelijk apparaat.

Het recht moet dus opnieuw een zekere coherentie krijgen zodat het een geheel vormt waarin de regels in elkaar passen en een eenvoudige, overzichtelijke en begrijpelijke eenheid vormen. Zo zal een ieder, bestuurder of bestuurd, zekerheid hebben omtrent de te volgen gedragslijn.

Sedert twintig jaar eist men dat de wetgeving gecoördineerd en vereenvoudigd wordt. Al werden daartoe pogingen ondernomen op sommige vlakken, toch blijft het resultaat maar pover.

Daarom moet — met het vaste voornemen te slagen — worden gestreefd naar een oplossing van het cruciale probleem dat de ingewikkeldheid van ons recht heet te zijn.

Er bestaat reeds een instelling die de wetgeving moet coördineren, namelijk het Coördinatiebureau van de Raad van State, waarvan de opdracht wordt bepaald in artikel 77 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en in de wet van 13 juni 1961.

Het Coördinatiebureau beschikt evenwel niet over de nodige infrastructuur om groots opgezette coördinatieplannen uit te voeren. Bovendien mist het de bevoegdheid om maatregelen tot vereenvoudiging voor te stellen. Er zij ook nog opgemerkt dat het, op enkele uitzonderingen na, geen gespecialiseerd

Connu : comment en effet respecter les droits des autres si on n'en a aucune connaissance ? Comment assurer son propre épanouissement si les prérogatives que le droit reconnaît sont ignorées ?

Or, on constate aujourd'hui que le droit est souvent inconnu de ceux qui en sont les sujets. Les textes sont épars à travers des normes multiples qu'il est souvent difficile de découvrir.

Compréhensible : les normes juridiques sont souvent incompréhensibles de la part du citoyen moyen qui se voit dès lors forcé de recourir à des spécialistes pour en pénétrer toute la signification. Cette incompréhension résulte soit d'un langage ésotérique souvent marqué d'une technicité exagérée, soit d'une incohérence dans la structuration du système juridique, soit d'une dispersion anarchique des règles.

A cela, il faut ajouter que les réformes législatives se sont généralement traduites par des additions ou des modifications partielles reflétant des préoccupations dépourvues d'une vision d'ensemble quant aux finalités et aux objectifs à atteindre. Le plus souvent, on a complété et modifié des textes existants sans abroger ceux qui étaient désuets, créant ainsi des contradictions parfois absurdes.

Faute de connaître et de comprendre le droit, les citoyens sont dans l'impossibilité de faire valoir leurs droits et de respecter les droits des autres.

La démocratie exige d'ailleurs que chacun d'entre nous ait une conscience aigüe de ses droits et de ses devoirs. Faute d'avoir cette conscience, on tombe rapidement dans un système où le poids du pouvoir politique et de son administration devient exorbitant.

Il faut donc redonner au droit une certaine cohérence, de telle façon qu'il forme un ensemble dans lequel les normes s'intègrent les unes aux autres pour former un tout, simple, clair et compréhensible, permettant ainsi à chacun, gouvernants comme gouvernés, de déterminer en toute sécurité sa propre conduite.

Depuis vingt ans, des voix se sont élevées pour réclamer une coordination et une simplification de la législation. Si des tentatives ont été amorcées pour certaines matières, les réalisations restent très limitées.

Il s'impose dès lors d'apporter, avec la volonté de réussir, une réponse à ce problème crucial de la complexité de notre droit.

Il est vrai qu'il y a un organe chargé d'assurer la coordination de la législation, à savoir le Bureau de coordination du Conseil d'Etat, dont la mission est définie par l'article 77 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et par la loi du 13 juin 1961.

Mais le Bureau de coordination ne dispose pas de l'infrastructure nécessaire pour mener à bien un vaste projet de coordination; en outre, il n'est pas compétent pour proposer des mesures de simplification. On ne perdra pas de vue non plus que, sauf exception, il ne dispose pas de collabo-

liseerd personeel heeft aangezien wie geslaagd is voor het examen van de Raad van State zijn loopbaan meestal bij dat Coördinatiebureau begint.

Om die reden wordt voorgesteld een Nationale Commissie in te stellen die in vijf jaar de wetgeving moet coördineren en vereenvoudigen.

Die coördinatie bestaat in het harmoniseren van bestaande teksten, zonder aan de inhoud te raken.

Het vereenvoudigen bestaat in het veranderen van ingewikkelde procedures in eenvoudige en het omzetten van soms duistere woorden in klare taal.

De Commissie mag geen « nieuw recht » tot stand brengen dat qua inhoud afwijkt van het bestaande. De politieke keuze blijft het voorrecht van de wetgever in de ruime zin. Haar taak behoort beperkt te worden tot de formele aspecten van het recht, maar de wetgeving moet in haar geheel gecoördineerd en vereenvoudigd worden, waarmee wordt bedoeld alle wetten, organieke besluiten en diverse verordeningen.

Naargelang van het geval zal het Parlement of de uitvoerende macht de maatregelen moeten nemen om aan de werkzaamheden van de Commissie rechtsgevolgen te verbinden.

De Commissie moet bestaan uit specialisten van de zes belangrijke rechtscategorieën die in aanmerking komen voor coördinatie en vereenvoudiging, te weten :

- het fiscaal recht
- het sociaal recht
- het economisch recht en het handelsrecht
- het publiek en het administratief recht
- het strafrecht, de strafprocedure en het procesrecht
- het burgerlijk recht.

Om te vermijden dat de bevoegdheden van de verschillende subcommissies te strak worden omljnd, wordt bepaald dat de Koning bij in Ministerraad overlegd besluit, de bevoegdheden kan wijzigen.

De leden van de Commissie worden aangewezen onder de ambtenaren, magistraten, advocaten, leden van het Parlement, hoogleraren en andere deskundigen, ongeacht of zij nog in functie zijn.

De Commissie telt achttien leden, zes ondervoorzitters en één voorzitter.

Aangezien een netelige en ingewikkelde opdracht als de coördinatie en de vereenvoudiging van het recht niet tot stand kan worden gebracht binnen een commissie van 25 personen, wordt voorgesteld de Commissie op te delen in zes subcommissies die elk een van de bovenvermelde materies zullen behandelen.

Opdat het denkwerk niet stilgelegd zou worden door het ontbreken van een logistieke infrastructuur, is bepaald dat

rateurs spécialisés, puisque c'est généralement au sein du Bureau de coordination que ceux qui ont réussi le concours au Conseil d'Etat font leurs premières armes.

C'est la raison pour laquelle on propose la création d'une Commission nationale chargée, dans un délai de cinq ans, de réaliser la coordination et la simplification de la législation.

La coordination implique l'établissement d'une harmonie entre des textes existants, qui ne subiront aucune modification du point de vue de leur contenu.

La simplification implique la réduction de procédures complexes à des procédures plus simples et la substitution d'un langage clair à un vocabulaire parfois ésotérique.

Il ne s'agit pas pour cette Commission de créer un « nouveau droit » différent dans son contenu de ce qui existe. Les choix politiques sont du ressort du législateur entendu au sens large. Sa mission doit rester limitée aux aspects formels du droit. Mais ce travail de coordination et de simplification doit porter sur l'ensemble de la législation, c'est-à-dire les lois, les arrêtés organiques et les divers textes réglementaires.

Il appartiendra au Parlement ou à l'Exécutif suivant les cas de prendre les mesures visant à donner un effet juridique aux travaux de la Commission.

La Commission sera composée de spécialistes des six grandes catégories de matières retenues comme devant faire l'objet d'une coordination et d'une simplification, à savoir :

- le droit fiscal
- le droit social
- le droit économique et le droit commercial
- le droit public et administratif
- le droit pénal, la procédure pénale et le droit judiciaire privé
- le droit civil.

Afin d'éviter une trop grande rigidité dans les compétences des différentes sous-commissions, il est prévu que le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, peut en modifier la compétence.

Les membres de la Commission seront choisis parmi les fonctionnaires, les magistrats, les avocats, les parlementaires, les professeurs d'université et autres experts, qu'ils soient ou non encore en activité.

La Commission comprendra dix-huit membres, six vice-présidents et un Président.

Etant donné qu'un travail aussi délicat et complexe que la coordination et la simplification du droit ne peut se réaliser au sein d'une commission de vingt-cinq personnes, il est proposé de diviser la Commission en six sous-commissions qui prendraient chacune en charge une des matières ci-dessus indiquées.

Afin que le travail de conception ne soit pas paralysé par l'absence d'infrastructure logistique, il est prévu que chaque

elk departement dat betrokken is bij de belangrijke categorieën van het recht, bij elke subcommissie een ambtenaar van universitair niveau afvaardigt die verantwoordelijk is voor het secretariaatswerk, evenals een opsteller. Op die manier moet de budgettaire weerslag van het voorstel zoveel mogelijk beperkt kunnen worden.

De leden van de Commissie worden op voordracht van de Eerste Minister aangewezen bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit. Zij worden toegewezen aan een van de hierboven vermelde subcommissies. Behalve wat de voorzitter betreft, worden de regels van de taalpariteit toegepast op de Commissie, doch niet op elke subcommissie. Het zou immers jammer zijn als ter wille van het taalevenwicht voor een bepaalde materie geen beroep kan worden gedaan op een specialist.

De Commissie voor vereenvoudiging en coördinatie van de wetgeving hangt administratief en budgettair af van de Eerste Minister. Haar leden worden bezoldigd volgens hun prestaties.

Elk jaar maken de subcommissies een verslag van hun activiteiten en voegen daarbij hun voorstellen ter coördinatie en vereenvoudiging van de wetgeving.

Om de opvolging van het uitgevoerde werk te verzekeren worden die verslagen door de voorzitter van de Commissie overgezonden aan :

- a) de Voorzitters van de Wetgevende Kamers die ze uitdelen aan alle parlementsleden;
- b) de Eerste Minister;
- c) de rechtstreeks betrokken Ministers.

**

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

1. Er wordt voor een tijdvak van vijf jaar een Nationale Commissie van 25 leden ingesteld belast met de coördinatie en de vereenvoudiging van de wetgeving, hierna de « Commissie » genaamd.

2. De Commissie is onderverdeeld in zes subcommissies van vier leden, respectievelijk bevoegd voor de volgende aangelegenheden :

- a) het fiscaal recht;
- b) het sociaal recht;
- c) het economisch en het handelsrecht;

département concerné par les grandes rubriques détachera auprès de chaque sous-commission un fonctionnaire de formation universitaire chargé d'assurer le secrétariat et un rédacteur. Cette formule doit permettre au maximum de limiter l'impact budgétaire de la proposition.

Les membres de la Commission seront nommés par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres sur proposition du Premier Ministre; ils seront affectés à une des sous-commissions ci-dessus indiquées. La parité linguistique, à l'exception du président, sera respectée au sein de la Commission, mais pas au sein de chaque sous-commission. Il serait en effet regrettable de devoir se priver dans une matière déterminée du concours d'un spécialiste pour respecter un strict équilibre linguistique.

La Commission pour la simplification et la coordination de la législation sera administrativement et budgétairement rattachée au Premier Ministre. Les prestations de ses membres seront rémunérées.

Chaque année, les sous-commissions établissent un rapport de leurs activités avec en annexe les textes qu'elles proposent en vue de la coordination et de la simplification de la législation.

En vue d'assurer un suivi du travail opéré, ces rapports sont transmis par le président de la Commission :

- a) aux Présidents des Chambres en vue d'être distribués à tous les parlementaires;
- b) au Premier Ministre;
- c) aux Ministres directement intéressés.

E. CEREXHE.

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}

1. Il est créé pour une période de cinq années une Commission nationale de 25 membres chargée de la coordination et de la simplification de la législation, ci-après dénommée la « Commission ».

2. La Commission est divisée en six sous-commissions de quatre membres, compétentes respectivement dans les matières suivantes :

- a) le droit fiscal;
- b) le droit social;
- c) le droit économique et le droit commercial;

- d) het publiek en het administratief recht;
- e) het strafrecht, de strafprocedure en het procesrecht;
- f) het burgerlijk recht.

De Koning kan bij in Ministerraad overlegd besluit de bevoegdheden van die subcommissies beperken, uitbreiden of nader omschrijven.

ART. 2

1. De leden van de Commissie worden benoemd, met naleving van de taalpariteit, behalve wat de voorzitter betreft, bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, op voordracht van de Eerste Minister.

2. Zij worden gekozen op grond van hun bijzondere bevoegdheden in een bepaald onderdeel van het recht en toegewezen aan een van de in artikel 1 bedoelde subcommissies.

3. De Koning wijst onder de leden van de Commissie een voorzitter aan die een vast ambt heeft en zes ondervoorzitters, drie Nederlandstaligen en drie Franstaligen, die de subcommissies voorzitten.

ART. 3

De voorzitter zorgt voor de goede werking van de Commissie.

Tweemaal per jaar roept hij de Commissie bijeen, die een verslag hoort over de activiteiten van de subcommissies.

Hij is verantwoordelijk voor de administratieve werking van de Commissie en voor haar begroting.

ART. 4

De Ministers die rechtstreeks betrokken zijn bij de werking van de subcommissies, vaardigen bij elk van die subcommissies een ambtenaar van niveau 1 met een universitaire opleiding af, die belast is met het secretariaat, evenals een opsteller.

ART. 5

Aan het einde van elk jaar maken de subcommissies een verslag van hun activiteiten op, waaraan zij hun voorstellen toevoegen voor de coördinatie of de vereenvoudiging van de wetgeving op het terrein dat hen betreft.

De verslagen en de bijlagen worden door de voorzitter van de Commissie overgezonden :

- a) aan de voorzitters van de Wetgevende Kamers die ze aan elk parlementslid bezorgen;
- b) aan de Eerste Minister;
- c) aan de rechtstreeks betrokken Ministers.

- d) le droit public et administratif;
- e) le droit pénal, la procédure pénale et le droit judiciaire privé;
- f) le droit civil.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, étendre, restreindre ou préciser les compétences des sous-commissions.

ART. 2

1. Les membres de la Commission sont nommés, dans le respect de la parité linguistique, sauf en ce qui concerne le président, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, sur proposition du Premier Ministre.

2. Ils sont choisis en fonction de leurs compétences particulières dans un domaine du droit et affectés à une des sous-commissions visées à l'article 1^{er}.

3. Le Roi désigne parmi les membres de la Commission un président dont la fonction est permanente et six vice-présidents, trois francophones et trois néerlandophones, qui président les sous-commissions.

ART. 3

Le président veille au bon fonctionnement des travaux de la Commission.

Il réunit deux fois par an la Commission qui entend un rapport sur les activités des sous-commissions.

Il a la responsabilité du fonctionnement administratif de la Commission et de son budget.

ART. 4

Les Ministres directement concernés par le fonctionnement des sous-commissions détachent auprès de chacune de celles-ci un fonctionnaire de niveau et de formation universitaires chargé d'en assurer le secrétariat ainsi qu'un rédacteur.

ART. 5

Au terme de chaque année, les sous-commissions établissent un rapport de leurs activités auquel elles joignent leurs propositions de coordination ou de simplification de la législation dans le domaine qui les concerne.

Les rapports ainsi que leurs annexes sont transmis par le président de la Commission :

- a) aux présidents des Chambres qui les transmettent à chaque parlementaire;
- b) au Premier Ministre;
- c) aux Ministres directement concernés.

ART. 6

De leden van de Commissie ontvangen honoraria die berekend worden op grond van de geleverde prestaties.

De Koning stelt het bedrag vast en de wijze van betaling.

ART. 7

De Commissie is administratief en budgettair verbonden aan de diensten van de Eerste Minister.

ART. 8

De Commissie legt haar huishoudelijk reglement vast bij meerderheid van de leden waaruit zij bestaat.

ART. 6

Les membres de la Commission perçoivent des honoraires calculés en fonction des prestations qu'ils assurent.

Le Roi en fixe le montant et les modalités de paiement.

ART. 7

La Commission est rattachée administrativement et budgétairement aux services du Premier Ministre.

ART. 8

La Commission arrête son règlement intérieur à la majorité des membres qui la composent.

E. CEREXHE.

H. WECKX.