

L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE EN BELGIQUE (*)

Par

Paul DELNOY

Professeur ordinaire à la Faculté de droit de l'Université de Liège (Belgique)

INTRODUCTION

Avant de vous présenter l'état de l'évaluation législative en Belgique, ce à quoi vous m'avez fait l'honneur de me convier, il me faut vous donner quelques précisions sur le concept d'évaluation législative qui m'a guidé.

Comme d'emblée il m'est apparu que, dans ce domaine, les vocables ne sont pas univoques, j'ai préféré adopter une définition large. Procéder de la sorte est de bonne méthode, lorsque - comme c'est le cas pour l'évaluation législative, en Belgique du moins, - on est aux débuts de l'étude d'un phénomène : user alors d'une définition étroite serait, en effet, risquer d'ignorer des réalités auxquelles on n'a pas donné le nom du phénomène examiné, alors qu'elle entretiennent avec lui une étroite parenté. Sans doute peut-il s'avérer ultérieurement que la définition utilisée était trop large, parce qu'elle a fait inclure dans l'étude des réalités qui portent le nom du phénomène concerné sans en posséder aucun de ses traits. Cet inconvénient de la méthode est toutefois moins grave que celui qui risquerait de résulter de l'usage d'une définition trop étroite : il est, en effet, plus aisé de devoir retrancher des points de l'étude que de devoir en ajouter.

Dès lors, on voudra bien voir dans ce qui suit la suggestion d'un cadre conceptuel d'analyse de l'évaluation législative en Belgique plutôt qu'un véritable inventaire de celle-ci. Si on l'adopte, il faudra sans doute ajouter des réalisations à celles qui, sans souci prématuré d'exhaustivité, seront données davantage pour montrer à quoi pourrait mener une recherche guidée par le concept d'évaluation législative ainsi défini.

(*) Communication à la Journée d'études du 7 avril 1994 au Sénat.

LE CONCEPT D'ÉVALUATION LÉGISLATIVE

1 - ÉVALUATION LÉGISLATIVE

a) L'évaluation législative c'est d'abord l'évaluation de la législation

C'est bien sûr *la loi* au sens strict qui en est le premier objet.

Mais il ne peut être question de limiter à celle-ci les investigations relatives à l'évaluation législative, parce que nombre de normes, bien que ne s'appelant pas "lois", en possèdent les caractères essentiels : *la Constitution* n'est rien d'autre qu'une "loi" adoptée dans le respect d'une procédure et à une majorité particulières ; *les décrets* sont les "lois" des Régions et des Communautés ; *les ordonnances* sont les "lois" de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il ne peut même pas être question de se limiter à la législation en ce sens quelque peu élargi, parce qu'en Belgique, à s'en tenir, faute de temps, au niveau de l'État, l'essentiel du droit écrit est fait d'*arrêtés royaux* ou d'*arrêtés des gouvernements régionaux* ou *communautaires*. Sur vingt textes publiés au Moniteur belge, un est une loi, dix-neuf sont des règlements. En outre, de plus en plus fréquemment, la loi ne trace qu'un cadre très large qui laisse un vaste champ libre à l'initiative gouvernementale. Négliger l'évaluation des textes édictés par les Exécutifs, ce serait donc ignorer 95/100 de la législation, alors que, dans l'abstrait, au regard de l'évaluation, on n'aperçoit pas de différence significative entre la loi et les règlements.

En revanche, on négligera la *législation de l'Union européenne* - traités, règlements, directives - parce qu'elle n'est pas spécifique à la Belgique.

L'évaluation législative suppose qu'un texte existe, fût-ce sous forme de projet.

On ne comprendra donc pas dans l'évaluation *législative*, les jugements portés sur un texte *en voie d'élaboration*.

Comprendra-t-on dans l'évaluation *législative*, l'appréciation des *politiques* : politique économique, politique budgétaire, politique sociale, etc. ? Non, si, en définitive, le jugement ne doit pas porter, de manière suffisamment proche, sur des textes.

Comprendra-t-on le *contrôle de l'exécution* de la loi, par exemple, le contrôle de l'exécution du budget. Non, puisque ce contrôle n'entraîne d'aucune manière un jugement porté sur la loi.

b) L'évaluation législative ce pourrait être uniquement l'évaluation par le législateur dans le sens large où l'on vient d'entendre le mot

Mais, en ne prenant en considération que cette évaluation, on perdrait le bénéfice d'une évaluation de même nature réalisée *par d'autres acteurs* - les auteurs (je veux dire *la doctrine*) et *les juridictions*, notamment ; qui plus est : le bénéfice d'une évaluation objective, puisqu'elle n'amène pas l'évaluateur à porter un jugement sur son oeuvre.

2.- ÉVALUATION LÉGISLATIVE

Qu'est-ce, en effet, que l'*évaluation législative*, sinon, comme toute évaluation, un *jugement de valeur* porté sur la législation ?

a) Il faut, à cet endroit, préciser les critères qui doivent servir à prononcer un tel jugement : ce sont les qualités attendues de la législation.

Encore, pour que ledit jugement présente quelque utilité, il s'impose de préciser ces qualités de manière à ce qu'il soit possible de dire objectivement : "*au regard de telle qualité*, la législation est bonne et donc il s'indique de continuer à la créer de cette manière" ou, au contraire, "*au regard de telle qualité*, la législation est défectueuse, partant, il faut éventuellement la corriger et, en tout cas, veiller à ne plus créer des textes affectés de pareils défauts."

Les critères d'évaluation de la législation sont, en premier lieu, *les qualités intrinsèques* d'une norme écrite.

Ce sont, d'abord, celles de ces qualités qui tiennent à *la formulation*, à la mise en forme de la règle. Est-elle *correctement écrite* ? Il n'est évidemment pas question d'esthétique, mais de respect des règles de la langue dans laquelle la disposition légale est énoncée. Est-elle *compréhensible* ? Ne suscite-t-elle aucune difficulté d'interprétation ? Sa présentation facilite-t-elle *l'accès au droit* ?

Les qualités intrinsèques de la législation tiennent ensuite à *son contenu*. La loi que l'on évalue est-elle *complète* ? Est-elle exempte de toute lacune ? Est-elle en *harmonie* avec elle-même et avec les autres lois ? Peut-on dire qu'elle ne présente aucune antinomie ? Est-elle en *harmonie* avec *les normes qui lui sont supérieures* ? Respecte-t-elle les *valeurs* fondamentales du système juridique dans lequel elle s'insère : *égalité, sécurité juridique* ? Et surtout, est-elle l'exacte traduction des intentions du législateur ?

Les critères d'évaluation de la législation sont, en deuxième lieu, *les qualités extrinsèques* d'une loi.

À cet égard, se pose d'abord la question de savoir si elle est *effective* : produit-elle des effets ou constitue-t-elle du "bois mort" ? Il faut toutefois bien s'entendre sur l'effectivité attendue. Par exemple, on aurait tort de considérer comme inefficace une loi dont on ne parlerait jamais dans les prétoires.

Ensuite, on se demandera si la loi sur laquelle porte l'évaluation est *efficace* : sortit-elle les effets qu'on voulait lui voir produire ? Les objectifs poursuivis à travers elle sont-ils atteints ou, au contraire, a-t-elle des effets pervers ?

b) Reste à décider si on tient compte de toute évaluation législative peu importe le moment où elle est réalisée : *a priori*, c'est-à-dire avant l'adoption de la norme ou *a posteriori*, c'est-à-dire après son adoption.

Pour différentes raisons - les principales tiennent au coût de l'évaluation *a posteriori*, à la difficulté voire à l'impossibilité de la réaliser - on ne peut pas se priver de l'évaluation *a priori* nonobstant le vice qui l'affecte et qui tient à son caractère abstrait.

TRAITS DOMINANTS DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE EN BELGIQUE

Quels sont donc, en Belgique, les traits dominants de l'évaluation législative ainsi conçue.

Je distinguerai l'évaluation antérieure de l'évaluation postérieure à l'adoption de la norme

1.- L'ÉVALUATION A PRIORI

Il est, pour la majorité des lois au sens large, une évaluation à laquelle elles doivent juridiquement être soumises avant leur adoption. Il en est une autre, dépourvue de tout caractère obligatoire, dont les plus importantes d'entre elles font l'objet.

a) L'évaluation obligatoire

Au niveau fédéral, j'ai dit l'importance des arrêtés royaux en tant que normes dérivées. A cela s'ajoute le fait que le Roi formant une des branches du Pouvoir législatif peut déposer des projets de lois. Et l'on observe que 90 % des lois adoptées sont d'origine gouvernementale.

Tout ce qui va être dit à leur propos peut être appliqué *mutatis mutandis* aux arrêtés des gouvernements régionaux et communautaires et aux projets de décrets provenant d'eux.

Tout projet d'arrêté royal contenant une norme générale et tout avant-projet de loi émanant d'un ministre fédéral doit être soumis pour avis à la Section dite "de législation" du Conseil d'État (art. 3, § 1er des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

Certes, cette obligation souffre des exceptions. La première concerne les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée. L'avis ne doit pas non plus être sollicité en cas d'urgence spécialement motivée. Mais ces exceptions sont en nombre relativement limité, en sorte qu'on peut dire que l'immense majorité des textes qui composent la législation belge au niveau fédéral requiert obligatoirement cet avis.

Or il est donné à la suite d'un examen qui porte sur la plupart des qualités qui ont été relevées comme critères d'évaluation de la législation. En effet, le Conseil d'État examine les qualités formelles du texte en projet ; il vérifie s'il traduit bien l'intention de son auteur ; il voit s'il est en harmonie avec lui-même et avec les normes existantes, spécialement avec celles qui émanent de législateurs supérieurs.

On sait que depuis 1980, la Belgique est organisée suivant un fédéralisme original : sur le territoire du pays coexistent trois sortes de législateurs dont les compétences sont définies autant *ratione materiae* que *ratione loci*. Pour prévenir les conflits de compétence qu'une telle organisation risque de susciter, tout avant-projet de loi, même en cas d'urgence spécialement motivée, doit être soumis pour avis à la Section de Législation du Conseil d'État sur le point de savoir s'il a bien pour objet des matières relevant de la compétence de l'État fédéral (art. 3, § 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

Il n'y a donc, pour ainsi dire, que l'effectivité et l'efficacité futures du texte projeté qui ne sont pas évaluées par le Conseil d'État.

Quelle est, cela étant, la portée de cette évaluation *a priori* obligatoire ? L'avis qui la contient ne lie pas son destinataire : le Roi peut déposer son projet de loi et le Législateur, l'adopter sans en tenir compte. On verra toutefois que, sur

certain points, s'ils agissaient de la sorte, ce ne serait pas toujours impunément. De même, le Roi pourra adopter son arrêté royal sans tenir compte de l'évaluation opérée par le Conseil d'État ; mais il y aura risque qu'un particulier ne demande alors son annulation par le Conseil d'État-Section dite d'administration.

b) L'évaluation non obligatoire

1.- Les propositions de loi, c'est-à-dire les textes déposés à l'initiative d'un membre du Parlement, ne sont pas obligatoirement soumises à un examen préalable par le Conseil d'État. Mais le président du Sénat et de la Chambre des représentants peut les soumettre pour avis à la Section de Législation du Conseil d'État (art. 2, § 1er des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

Il est même tenu de le faire, lorsqu'un tiers au moins des membres de l'assemblée intéressée ou la majorité des membres d'un groupe linguistique de l'assemblée intéressée en font la demande (art. 2, § 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

Il en va de même - initiative du Président ou obligation pour lui - pour les projets de loi, c'est-à-dire pour les textes déposés par le Roi ou pour la propositions de loi votées par une des deux chambres, mais qui doivent encore être adoptés par l'autre assemblée.

Il en va de même *mutatis mutandis* pour les propositions et projets de décret ou d'ordonnance.

2.- Lorsqu'un texte d'une certaine importance ou un code est élaboré, le législateur ne manque pas, en général, de procéder ou de faire procéder au préalable à une évaluation législative des textes antérieurs.

C'est ce qui a été fait de 1963 à 1967, par exemple, lorsque l'élaboration d'un Code judiciaire a été confiée au professeur Van Reepinghen et à Monsieur Krings, professeur et procureur général à la Cour de cassation.

Toujours à propos de lois importantes, il n'est pas rare également de voir la doctrine procéder d'initiative à l'évaluation des textes en projet.

Je ne songe pas ici à l'évaluation dont je parlais il y a un instant et que réalisent les experts ou les groupes d'experts auxquels le législateur lui-même - le plus souvent le Roi par l'intermédiaire du ministre qui a pris l'initiative du projet - fait de plus en plus souvent appel pour élaborer la loi. Je songe à des examens systématiques de lois importantes auxquels se livrent des auteurs au moment où elles ont pris forme.

C'est ainsi, pour donner un exemple qui intéresse la France en ce moment, que quatre ans avant son adoption, le texte qui allait devenir la loi belge du 14 mai 1981 modifiant les droits successoraux du conjoint survivant a fait l'objet de Journées notariales, au cours desquelles le projet de loi a été jugé à l'aune de tous les critères d'évaluation que j'ai énoncés (Les Journées Notariales de Liège, 7 et 8 octobre 1977, Le statut civil du conjoint survivant, Fédération royale des notaires de Belgique). Notamment, on a supputé l'utilité de l'accroissement des droits successoraux du conjoint, on s'est interrogé sur les effets possibles de la création en sa faveur d'une réserve héréditaire, on a tenté de mesurer l'impact d'une suppression de la défaveur à l'égard des conjoints en secondes noces, etc. Et cette évaluation *a priori* a conduit le législateur à confirmer son projet sur certains points et à le modifier sur d'autres.

2 - L'ÉVALUATION A POSTERIORI

Il est procédé également à des évaluations après l'adoption des textes. A cet égard, je puis faire état de réalisations, mais aussi de projets.

a) Les réalisations

1.- Plus fréquemment qu'auparavant, encore que de manière non systématique, on voit le législateur, au terme de l'adoption d'une loi, confier à un *organe* composé d'experts, la mission de procéder à l'évaluation des effets ou de l'application de ladite loi, souvent d'ailleurs, en assortissant celle-ci de la promesse de la modifier si les effets relevés par ledit organe n'étaient pas ceux que l'on escomptait.

Je donnerai deux illustrations récentes de cette technique.

a.- Alors que par sa loi du 3 avril 1990 relative à l'interruption de grossesse, le législateur venait de - *brevitatis causa* - dépenaliser l'avortement, par une loi du 13 août de la même année (Mon. b., 20 octobre 1990, p. 20101), il a "institué une Commission nationale d'évaluation chargée d'évaluer l'application des dispositions relatives à l'interruption de grossesse." (art. 1er, § 1er de la loi du 13 août 1990).

"La Commission est composée de seize membres, dont neuf femmes et sept hommes. Ils sont désignés en fonction de leurs connaissances et de leur expérience dans les matières qui relèvent de la compétence de la Commission. Huit membres sont docteurs en médecine, dont quatre au moins sont professeurs de médecine dans une université belge. Quatre membres sont professeurs de droit dans une université belge, ou avocats. Quatre membres sont issus de milieux chargés de l'accueil et de la guidance des femmes en état de détresse." (art. 1er, § 2 de la loi du 13 août 1990). Ces personnes ne peuvent être membres ni d'une assemblée législative, ni d'un gouvernement.

La Commission est chargée d'établir à l'attention du Parlement, pour le 31 août 1992, et par la suite tous les deux ans, un rapport statistique portant sur un certain nombre de données relatives aux avortements pratiqués, un rapport détaillant et évaluant l'application et l'évolution de l'application de la loi ; le cas échéant, elle peut faire au Parlement "des recommandations en vue d'une initiative législative éventuelle et/ou d'autres mesures susceptibles de contribuer à réduire le nombre d'interruptions de grossesse et à améliorer la guidance et l'accueil des femmes en état de détresse" (art. 1er, § 3 de la loi du 13 août 1990).

L'article 8 de la loi du 13 août 1990 prévoit qu'"un débat se tiendra à la Chambre et au Sénat dans les six mois du dépôt des premiers rapports et, le cas échéant, des recommandations de la Commission d'évaluation (...)".

b.- La deuxième illustration est tirée de la loi du 16 juillet 1993. Par ce texte, le législateur belge a introduit le système dit des écotaxes. Selon ceux qui ont été à l'origine de cette loi - les partis écologiques -, "l'écotaxe frappe un produit lorsque le législateur estime qu'il génère des nuisances écologiques substantielles. Son montant doit être suffisamment élevé pour entraîner une réorientation des modes de production et de consommation vers des produits et des comportements plus acceptables sur le plan de l'environnement, de la préservation des ressources naturelles et de la santé. Sur le plan de la technique fiscale, elle est assimilée aux accises. Comme une accise, elle est due lorsque le produit est mis à la consommation sur le marché belge. Cela signifie que l'importation destinée à la mise à la consommation est soumise à l'écotaxe tandis que la production destinée à l'exportation de l'est pas." (Les écotaxes, CEFÉ, 2è éd., p. 8).

Le législateur a dressé la liste des produits nuisibles pour l'environnement qui seraient "écotaxés" : certains emballages (récipients pour boissons ou pour quelques produits industriels), papiers et cartons dont le contenu en fibres recyclées est jugé insuffisant, objets à usage unique (sauf s'ils sont à usage médical), piles non consignées et pesticides (sauf s'ils sont destinés à l'agriculture) ; et pour permettre et aux producteurs et aux utilisateurs de ces produits de s'adapter, notamment en se tournant vers des produits "alternatifs non écotaxés", un calendrier de mise en vigueur progressive de la loi, suivant les produits concernés, a été adopté.

Cette loi a rencontré l'opposition de ceux qui ont prétendu qu'elle aurait des effets pervers sur le plan de l'emploi et que son application coûterait plus qu'elle ne rapporterait. Les auteurs du système, non convaincus par ces objections, ont toutefois admis qu'il convenait "d'en évaluer l'efficacité écologique (...) comme de bien appréhender (s)es conséquences socio-économiques et de santé publique" (Les écotaxes, CEFÉ, 2è éd., p. 43).

Aussi bien, le législateur a mis en place une commission de treize experts choisis en raison de leur compétence dans les matières concernées par les écotaxes. Cette Commission du suivi, comme on l'appelle, a pour tâche d'évaluer le système des écotaxes, de voir quelles sont ses conséquences sur le plan économique, de proposer des modifications, de suggérer éventuellement de nouvelles écotaxes, de participer à des campagnes d'information et de sensibilisation du public et d'établir un rapport annuel (art. 386 à 390 de la loi du 16 juillet 1993). Pour accomplir sa mission, la commission du suivi devrait s'appuyer notamment sur des "écobilans" : l'écobilan est la "mesure de l'impact total sur l'environnement de la fabrication, de l'utilisation et de l'élimination d'un produit déterminé" (Les écotaxes, CEFÉ, 2è éd., p. 39).

2.- Une évaluation de la législation *a posteriori* est également réalisée par les juridictions.

C'est celle qu'implique le contrôle dit "de légalité" (Voy. Ch.-A. Morand, Figures de la légalité, Publisud, Paris). Si, à notre sens, ce contrôle relève, par certains côtés, d'une théorie générale de l'évaluation législative, c'est parce qu'il suppose que la norme qui en est l'objet soit appréciée par rapport à certains des critères de qualité de la loi énoncés en commençant.

a) Il y a d'abord l'évaluation que réalise la *Cour européenne des droits de l'homme* dont la Belgique a reconnu de longue date la juridiction. La Cour de Strasbourg apprécie la *conformité du contenu de la législation à la Convention européenne des droits de l'homme et aux Protocoles additionnels*.

C'est, par exemple, à la suite d'une de ces évaluations que la Belgique a dû changer radicalement sa législation relative à l'établissement et aux effets de la filiation. Dans son célèbre arrêt *Marckx*, la Cour de Strasbourg avait estimé, en effet, que la législation belge dans ce domaine, héritée du Code Napoléon, constituait une violation des articles 8 et 14 combinés de la Convention de Rome et du Premier Protocole additionnel.

b) En 1980 a été créée, en Belgique, une *Cour d'arbitrage* chargée d'apprécier le respect par la loi et les décrets des répartitions de compétences entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés.

En 1989, ladite Cour a été chargée, en outre, d'apprécier le respect par la loi et les décrets des articles 10-11 et 19 de la Constitution. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent aux Belges l'égalité devant la loi.

En vertu de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, le Gouvernement fédéral, celui d'une Communauté ou d'une Région, mais également toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt peut faire procéder par la Cour d'arbitrage à l'évaluation d'une loi ou d'un décret par rapport aux règles constitutionnelles que je viens de citer. Le texte qui est déclaré les violer est annulé.

Au surplus, toute juridiction qui aurait à appliquer une loi ou un décret peut être amenée, par voie de question préjudicielle, à demander à la Cour d'arbitrage de se prononcer sur la validité du texte à appliquer au regard des mêmes normes constitutionnelles.

Ainsi, par exemple, il a été demandé à la Cour d'arbitrage d'apprécier l'article 319, § 3 du Code civil au regard de l'article 10 de la Constitution. L'article 319, § 3 du Code civil impose à l'homme qui veut reconnaître un enfant mineur d'obtenir, au préalable, le consentement de la mère de cet enfant, alors que la femme qui veut reconnaître son enfant n'a à solliciter le consentement de personne. Sur question préjudicielle posée par une juridiction de l'Ordre judiciaire, la Cour d'arbitrage a estimé que cette disposition est discriminatoire : en violation de l'article 10 de la Constitution, elle établit entre les hommes et les femmes une distinction non justifiée raisonnablement et légitimement. Dès lors la juridiction qui a posé la question a pu écarter l'application du texte discriminatoire.

c) Troisième réalisation d'évaluations *a posteriori*. En 1971, la Cour de cassation de Belgique a rendu l'arrêt Franco-Suisse-le-Ski par lequel elle a reconnu à toute juridiction de l'Ordre judiciaire le pouvoir de vérifier la conformité de toute loi aux normes internationales directement applicables.

C'est sur le fondement de cet arrêt que les juridictions belges ne se privent pas de vérifier le respect par les lois de quantités de normes d'origine internationale. Dans ce cadre, l'évaluation porte sur le contenu des lois, non sur le processus de leur élaboration, ni sur leur effectivité ou leur efficacité.

En octobre dernier, par exemple, c'est "en application" de cette jurisprudence que la Cour de cassation a estimé contraires aux articles 8 et 14 combinés de la Convention européenne des droits de l'homme, les articles 765 et 766 du Code Napoléon, déclarés par l'article 107 de la loi du 31 mars 1987 encore applicables aux successions laissées par les enfants naturels avant le 6 juin 1981. En conséquence, elle en a écarté l'application aux successions ouvertes après le prononcé de l'arrêt Marckx (13 juin 1979).

Quant aux *règlements* - les arrêtés royaux, par exemple - les tribunaux de l'Ordre judiciaire ont eu de tout temps, en vertu de l'article 159 de la Constitution, le pouvoir d'en écarter l'application s'ils estiment que leur élaboration ne s'est pas réalisée dans les conditions légales ou constitutionnelles et si, sur le plan de leur contenu, ils sont en conflit avec les normes qui leur sont supérieures.

d) Enfin, lorsqu'un arrêté royal a été adopté, tout intéressé dispose de soixante jours pour le faire juger par le Conseil d'Etat-Section d'administration. Ce dernier est, en effet, habilité à statuer par voie d'arrêtés sur les recours en annulation pour violation par un tel texte des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir. Le Conseil d'Etat procède donc à une évaluation *a posteriori* qui ne dit pas son nom, puisqu'à l'exception de l'effectivité, de l'efficacité de la norme, ainsi que de la correction de la langue, il passe l'arrêté royal attaqué au crible des autres critères d'évaluation.

3.- La doctrine joue également un rôle dans l'évaluation *a posteriori* des textes et forcément, elle peut la faire porter sur toutes les qualités souhaitées de la loi.

J'en donnerai trois illustrations récentes.

Le législateur belge de 1991 a créé l'institution de l'administration provisoire, pour pourvoir à la gestion des biens de personnes inaptes momentanément ou durablement. Certaines des études doctrinales qui ont pris cette loi pour objet ont fait apparaître les imperfections dont elle est affectée et notamment les lacunes qu'elle présente.

Le "regard" posé récemment par M. Alain Delcamp sur les Institutions des Bruxelles (Bruylant-Bruxelles, 1993, 421 p.) n'est rien d'autre qu'une évaluation doctrinale *a posteriori* d'une partie importante de la législation de droit public.

Autre illustration du rôle de la doctrine dans l'évaluation législative *a posteriori* : la Conférence libre du Jeune Barreau de Liège a organisé, en 1993, un colloque qui porte sur la question de savoir dans quelle mesure la législation belge procure la sécurité juridique aux citoyens de ce pays.

b) Les projets

A côté des réalisations existent des projets. D'une part, à la suite de la dernière révision de la Constitution, d'aucuns pensent que le Sénat pourrait jouer un rôle dans l'évaluation législative. D'autre part, trois propositions de loi déposées par des parlementaires impliqueraient pour être mises en oeuvre une systématisation de l'évaluation législative.

1.- Le possible nouveau rôle du Sénat

La dernière réforme constitutionnelle, qui a eu lieu en 1993 et qui a consacré dans les textes la structure fédérale de la Belgique, a notamment réduit les compétences du Sénat. Elle entrera en vigueur lorsque les chambres seront renouvelées.

Demain, dans le cadre de l'élaboration de la loi, le Sénat n'interviendra plus à égalité avec la Chambre des Représentants que dans cinq catégories de matières strictement énoncées à l'article 77 de la Constitution. Pour quatre matières (art. 74 de la Constitution), il ne jouera plus aucun rôle. Ainsi, il n'exercera plus ni le contrôle politique de l'action gouvernementale, ni la fonction budgétaire. Et il ne connaîtra plus de la plupart des lois "d'intérêt privé" au sens large - droit civil, droit pénal, droit commercial, etc. -, que si un de ses membres prend l'initiative de déposer une proposition ou si quinze de ses membres demandent que le projet de loi adopté par la Chambre des représentants soit examiné par lui.

Comme le dit le professeur Cerexhe, "le Sénat devrait davantage apparaître dans l'avenir comme une enceinte de réflexion où s'élaboreront les grandes réformes législatives. Il deviendra, selon le souhait du Constituant, une chambre de réflexion garante de la qualité de la législation (...)." (E. Cerexhe, La Réforme de l'État belge, p. 27). Aussi bien, nombre de personnes voient bien le Sénat de demain prendre en charge l'évaluation législative, si on décide de la réaliser de manière quelque peu systématique.

2.- Les propositions de systématisation de l'évaluation législative

Précisément, trois parlementaires ont déposé chacun une proposition de loi dont la mise en oeuvre impliquerait la réalisation d'une évaluation législative systématique.

a) La première proposition est plus avancée que les deux autres sur le plan parlementaire, puisqu'elle a déjà été adoptée par le Sénat (Doc. parl., Chambre, n°

1076/1 - 92/93, projet de loi créant une commission nationale chargée de la coordination et de la simplification de la législation). Elle tend à la création d'une commission nationale de vingt-cinq experts qui serait chargée de faire des propositions de coordination ou de simplification de toute la législation belge.

Son auteur, le sénateur Cerexhe, l'a émise après avoir fait les constats suivants : "aujourd'hui (...) 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. (...) 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." (Doc. parl., Sénat, n° 271-1 (S.E. 1988), p. 1 et 2). Bref, l'objectif est de "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." (Doc. parl., Sénat, n° 271-1 (S.E. 1988), p. 2).

b) Une *deuxième proposition* tend à ce qu'il soit procédé systématiquement à une actualisation des lois et des règlements (Doc. parl., Chambre, n° 481/1 - 91/92 (S.E.), proposition tendant à insérer un article 65bis dans le Règlement de la Chambre des Représentants et à en modifier l'article 66, déposée par M. Daems).

Selon ce texte, au début d'une législature, chaque commission permanente de la Chambre des représentants ferait le relevé des lois qui n'auraient pas été modifiées depuis plus de quinze ans. Il serait alors procédé à une actualisation de ces lois, outre d'ailleurs celles que les parlementaires voudraient voir ajouter à cette liste.

La proposition distingue l'actualisation à caractère technique de l'actualisation à caractère social. La première consiste à procéder à des adaptations de vocabulaire. Par exemple, on réécrira la disposition constitutionnelle assurant l'inviolabilité du secret des lettres (art. 29 de la Constitution) de manière à ce que, comme chacun s'entend à le reconnaître, elle s'applique également aux conversations téléphoniques, au téléfax et autres formes modernes de communication individuelle (Doc. parl., Chambre, n° 1164/1 - 89/90, p. 3). La seconde consiste à adapter les textes "au contexte social et institutionnel du moment" (Doc. parl., Chambre, n° 1164/1 - 89/90, p. 5). Par exemple, on réécrira l'article 77 du Code civil pour tenir compte de ce qu'en réalité, la constatation d'un décès ne se fait plus comme ce texte l'exige (Doc. parl., Chambre, n° 1164/1 - 89/90, p. 5).

La proposition tend à modifier le règlement de la Chambre des représentants pour faire en sorte que les actualisations techniques aient, dans la procédure parlementaire, le même statut que les projets de loi, c'est-à-dire qu'elles soient traitées en priorité.

c) Enfin, le député Vande Lanotte a déposé une *proposition* de loi instituant une évaluation triennale de la législation (Doc. parl., Chambre, n° 439/1 - 91-92 (S.E.)).

Selon l'article 1er de cette proposition, "une évaluation générale de la législation et de la réglementation en vigueur est organisée tous les trois ans. Cette

évaluation a pour but d'adapter de manière ordonnée les normes juridiques qui sont dépassées en tout ou en partie ou dont l'exécution, l'interprétation ou l'application pose de sérieux problèmes (...). Il est toutefois bien entendu que "les normes dont l'adaptation pose un problème politique manifeste sont omises." (art. 2, § 1er de la proposition).

Sans êtres identiques, cette proposition et la précédente poursuivent des objectifs semblables et requièrent, pour leur mise en oeuvre, une évaluation de la législation d'après les qualités intrinsèques des normes écrites. La caractéristique de la proposition de M. Vande Lanotte réside en ce qu'elle confie le travail d'évaluation de la législation au Conseil d'État, tout en laissant aux Chambres, éclairées par une note du Gouvernement établie à la suite du rapport d'évaluation du Conseil d'État, le soin de se prononcer sur les mesures appropriées.

Étant donné leurs grandes similitudes, ces deux propositions ont été examinées simultanément par une sous-commission de la Commission de révision de la Constitution de la Chambre, laquelle a recueilli les avis de six experts non parlementaires (il n'est toutefois pas encore possible de s'y référer, parce que, bien que la sous-commission ait mis un terme à ses travaux il y un an, ceux-ci n'ont pas encore fait l'objet d'une publication officielle).

CONCLUSION

Au terme de cet examen, je hasarderai un jugement sur l'évaluation législative en Belgique. Il n'aura toutefois aucun caractère définitif, attendu le caractère théorique et non exhaustif de l'inventaire qui vient d'être dressé.

On observe que l'évaluation qui est pratiquée le plus systématiquement est celle qui porte sur ce que j'ai appelé *les qualités intrinsèques* de la loi et qui est réalisée soit *a priori* par la Section de Législation du Conseil d'État, soit *a posteriori* par la Cour d'arbitrage, les juridictions de l'Ordre judiciaire et la Section d'administration du Conseil d'État.

L'évaluation de *l'effectivité* et de *l'efficacité* de la législation est très peu développée ; même les propositions et projets visant explicitement à systématiser l'évaluation législative n'envisagent pas qu'elle pourrait porter sur ces qualités.

A cela s'ajoute la très grande efficacité de l'évaluation de premier type : très souvent elle amène le législateur à purger la législation des vices décelés à cette occasion. D'aucuns en doutent qui ne font que souligner la baisse de qualité de la législation. Mais que serait-ce si le Conseil d'État n'intervenait pas *a priori* et si les juridictions ne pouvaient pas invalider des textes mal faits - "mal faits" relativement aux diverses qualités souhaitées de la législation.

On peut toutefois, cela étant, regretter que l'évaluation *a priori* ne soit pas plus développée et surtout ne soit pas plus contraignante, car pour la sécurité juridique des citoyens il serait sans conteste souhaitable de développer une politique de prévention des défauts de la législation, plutôt qu'un système de purge de ses vices.

Quant à l'évaluation de *l'effectivité* et de *l'efficacité* de la législation, celles de ses réalisations qui ont été évoquées sont trop récentes et trop minces pour permettre une appréciation. Et même, dans l'état actuel des choses, on prendrait trop de risques à parier sur leurs résultats futurs.

La Commission nationale d'évaluation de la loi relative à l'interruption de grossesse a rencontré des difficultés pour commencer à entreprendre ses travaux. Le 21 août 1992, elle a remis un premier rapport dans lequel elle se borne à rendre compte de ses activités. Elle a déposé un rapport intérimaire en septembre 1993 (Doc. parl., Chambre, n° 1171/1 - 92/93, Sénat, n° 847-1 (1992-1993)). Il ne

concerne que les interruptions de grossesse pratiquées entre le 1er octobre 1992 et le 31 décembre 1992, soit trois mois. Il ne porte que sur des données statistiques et ne comporte aucune évaluation proprement dite de la loi, la Commission ayant estimé que la période sur laquelle porte son rapport "est trop brève pour que l'on puisse en tirer des conclusions." (Rapport intérimaire, p. 14)

Quant aux écotaxes, la Chambre des représentants vient d'adopter une proposition de loi reportant au 1er janvier 1995 la date d'entrée en vigueur de la plupart d'entre elles. Aussi bien, d'aucuns se demandent si ceci ne laisse pas présager "la fin des écotaxes" (La Libre Belgique, 30 mars 1994). Il serait donc hasardeux de croire aujourd'hui que la Commission du suivi est promise à un avenir brillant.