

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1986-1987

3 JUNI 1987

WETSVOORSTEL

**tot benoeming van een koninklijke commissaris
voor de studie van de globale hervorming
van het Burgerlijk Wetboek**

(Ingediend door de heer Verhaegen)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel heeft tot doel het voorstel dat wij terzake in 1976 hebben ingediend, te hernemen (Stuk Kamer, n° 773/1, zitting 1975-1976).

Wij zijn immers van oordeel dat de noodzaak van een hercodificatie van het Burgerlijk Wetboek zich steeds sterker laat voelen. Er zijn de laatste jaren immers een aantal belangrijke wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek tot stand gebracht (bijvoorbeeld inzake het erfrecht van de langstlevende echtgenote, afstamming, adoptie,...). Anderzijds zullen in de nabije toekomst een aantal wijzigingen niet kunnen uitblijven (bijvoorbeeld inzake de privacy, de verlaging van de burgerlijke meerderjarigheid).

Een (her)codificatie biedt de volgende voordelen: betere kenbaarheid van het recht, grotere rechtszekerheid, grotere overzichtelijkheid en het realiseren van de formele eenheid van het privaatrecht.

Met het oog op de betere kenbaarheid van het recht dient bij de (her)codificatie gestreefd naar een klaar en ondubbelzinnig taalgebruik (onder meer Dhr. Hondius heeft in dit opzicht wel zijn bedenkingen bij het nieuwe Nederlands Burgerlijk Wetboek; cfr. *infra*).

Bovendien hebben we nu ook het succesrijke voorbeeld van het nieuw Burgerlijk Wetboek in Nederland (de voortzetting van de invoeringsoperatie van het Nederlands Burgerlijk Wetboek is nog bezig).

De hercodificatie in Nederland heeft mede tot doel gehad het burgerlijk recht en het handelsrecht in één wetboek onder te brengen en ook een deel van de privaatrechtelijke bijzondere wetgeving daarin op te nemen (bijv. de wet op de coöperatieve vereniging, de pachtwet en de wet op de collectieve arbeidsovereenkomst). Er is geen sprake van dat dit voor alle civielrechtelijke bepalingen in de meer dan

Chambre des Représentants

SESSION 1986-1987

3 JUIN 1987

PROPOSITION DE LOI

**portant nomination d'un commissaire royal
à l'étude de la réforme globale
du Code civil**

(Déposée par M. Verhaegen)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend la proposition que nous avons déposée à ce sujet en 1976 (Doc. Chambre n° 773/1, 1975-1976).

Nous estimons en effet qu'une réforme du Code civil est de plus en plus nécessaire. Une série de modifications importantes ont en effet été apportées ces dernières années au Code civil (le droit successoral du conjoint survivant, filiation, adoption, etc.) et plusieurs autres modifications devront être apportées à brève échéance (protection de la vie privée, abaissement de l'âge de la majorité).

La réforme du Code permettrait une meilleure compréhension du droit, accroîtrait la clarté structurelle du Code ainsi que la sécurité juridique et réaliserait l'unité formelle du droit privé.

Lors de la révision, il conviendra d'utiliser une langue claire et précise, en vue de permettre une meilleure compréhension du droit (M. Hondius a, à cet égard, formulé des observations concernant le nouveau Code civil néerlandais; cf. ci-dessous).

En outre, nous disposons à présent du modèle réussi que constitue le nouveau Code civil néerlandais (dont l'instauration est en cours).

La révision du Code néerlandais a également eu pour objet de rassembler en un même code le droit civil et le droit commercial ainsi qu'une partie de la législation qui régit le droit privé (p. ex. la loi sur l'association coopérative, la loi sur le bail à ferme et la loi sur la convention collective de travail). Il n'aurait bien sûr pas été possible de rassembler toutes les dispositions de droit civil figurant

duizend wetten die naast de wetboeken bestaan, mogelijk zou zijn geweest. Wel zijn al deze wetten nagekeken en waar nodig aan het nieuwe Burgerlijk Wetboek aangepast.

Men is het er vrij algemeen over eens dat de hercodificatie in sterke mate geleid heeft tot formele en materiële unificatie van het Nederlands privaatrecht (Hartcamp A.S., Het nieuwe Burgerlijk Wetboek en de eenheid van het privaatrecht, Nederlands Juristenblad, 1983 n° 33, p. 1069-1076; Hondius E.H., Recodification, of the law in the Netherlands, The New Civil Code Experience, N.I.L.R., 1982, p. 348-367; contra het nieuwe Burgerlijk Wetboek: Pitlo A., Enige bezwaren tegen de huidige vernieuwing van ons burgerlijk wetboek, in: Het ontwerp Burgerlijk Wetboek, Deventer, 1961, p. 19-34).

In België werd in 1884 een Commissie tot herziening van het Burgerlijk Wetboek opgericht (koninklijk besluit van 15 november 1884). In 1924 werden de werkzaamheden van deze Commissie stopgezet zonder dat een nieuw globaal beeld van een hernieuwd Burgerlijk Wetboek werd gerealiseerd. Door het tijdsverschil waarop de verschillende delen van het Burgerlijk Wetboek door de hogervermelde Commissie werden bestudeerd, was de studie verouderd vooraleer zij in het Parlement kon worden besproken.

In 1954 bij de viering van het 150-jarig bestaan van ons Burgerlijk Wetboek werden evenwel — en zulks in navolging van wat in andere landen gebeurde — de kwestie van de herziening van dit wetboek opnieuw in vraag gesteld.

Indien hierop positief wordt gereageerd is het echter van het grootste belang de juiste methode te omschrijven alsmede de grenzen, waarbinnen een dergelijke herziening kan gebeuren om niet dezelfde mislukking op te lopen als de vroegere Commissie.

Door de redactie van het « Tijdschrift voor Privaatrecht » werd in 1966 een beperkt colloquium georganiseerd. Uit de besprekingen en de voorgedragen nota's werden enkele voorlopige stellingen vastgelegd die gepubliceerd werden in het n° 4 blz. 511 tot 545.

Wij kunnen in grote trekken deze stellingen onderschrijven en meer in het bijzonder voor wat betreft de techniek en de grenzen van een eventuele herziening.

De redenen voor een herziening van het Burgerlijk Wetboek:

1. Wijzigingen in de levensbeschouwelijke opvattingen

De Code Napoleon, die trouwens ook geen innovatie was maar integendeel een geordend geheel van tradities en van enkele nieuwe opvattingen, beantwoordt niet meer aan belangrijke wijzigingen in de levensbeschouwelijke opvattingen en aan de sociale en economische evolutie. Wij beperken ons hierbij tot enkele voorbeelden: het onderscheid der goederen, de nieuwe opvattingen over het eigendomsrecht, de nieuwe theorie over het rechtsmisbruik, de theorie van burenhinder, het begrip onderneming, de nieuwe opvattingen over de waardepapieren, het terugbrengen van het ruime begrip familie tot het sociologisch meer engere begrip gezin met uiteraard belangrijke wijzigingen in het kader van het erfrecht, de afstamming en de wederzijdse bijstand, de wijziging van de primauté van de onroerende eigendom, het begrip onrechtmatige daad, enz...

Tevens moet erop gewezen dat drie vierden van de artikelen van het Burgerlijk Wetboek handelen over goederen en één vierde over persoon en familie.

dans les mille et une lois non codifiées. Toutes ces lois ont néanmoins été examinées et au besoin adaptées au nouveau Code civil.

Pratiquement tous les juristes s'accordent à dire que la révision du Code a fortement contribué à l'unification formelle et matérielle du droit privé néerlandais (Hartcamp A.S., Het nieuwe Burgerlijk Wetboek en de eenheid van het privaatrecht, Nederlands Juristenblad, 1983 n° 33, p. 1069-1076; Hondius E.H., Recodification of the law in the Netherlands, The New Civil Code Experience, N.I.L.R., 1982, p. 348-367; contre le nouveau Code civil: Pitlo A., Enige bezwaren tegen de huidige vernieuwing van ons burgerlijk wetboek, in: Het ontwerp Burgerlijk Wetboek, Deventer, 1961, p. 19-34).

En 1884 fut créée (arrêté royal du 15 novembre 1884) une Commission pour la révision du Code civil. Les activités de cette commission furent arrêtées en 1924, sans que soit réalisée une nouvelle esquisse globale d'un Code civil rénové. Etant donné le décalage intervenu dans l'étude des différentes parties du Code civil par ladite commission, cette étude s'est trouvée dépassée avant même d'avoir été discutée au Parlement.

Néanmoins, en 1954, à l'occasion de la célébration du cent-cinquantième anniversaire du Code civil et à l'instar de ce qui se produisait dans d'autres pays, la question de la révision de ce Code se posa à nouveau.

Si cette éventualité est favorablement accueillie, il est toutefois extrêmement important de définir la méthode exacte et les limites dans lesquelles cette révision pourrait avoir lieu, afin d'éviter de connaître le même échec que l'ancienne commission.

En 1966, un colloque restreint fut organisé par la rédaction de la revue « Tijdschrift voor Privaatrecht » (Revue de droit privé). Les discussions et les notes présentées à cette occasion se sont traduites par quelques prises de position provisoires, publiées dans le n° 4 de la troisième année de cette revue (T. P. R. 1966, n° 4, p. 511 à 545).

Il est possible aux auteurs de la présente proposition de loi de souscrire dans les grandes lignes à ces prises de position, plus particulièrement, en ce qui concerne la technique et les limites d'une éventuelle révision.

Les raisons de procéder à une révision du Code civil sont de divers ordres:

1. Modifications des conceptions philosophiques

Le Code Napoléon, qui n'était d'ailleurs pas une innovation, mais au contraire un ensemble ordonné de traditions et de quelques conceptions nouvelles, ne répond plus aux importantes modifications des conceptions philosophiques, pas plus qu'à l'évolution socio-économique. Nous nous contenterons, de ce point de vue, de citer quelques exemples: la distinction opérée entre les biens, les conceptions nouvelles sur le droit de propriété, la théorie récente sur l'abus de droits, les troubles du voisinage, la notion d'entreprise, les conceptions nouvelles en matière de valeurs fiduciaires, le fait que la vaste notion de la famille soit ramenée à la notion, sociologiquement plus restreinte, du ménage, avec comme corollaire d'importantes modifications dans le cadre du droit successoral, de la filiation et de l'assistance réciproque, la modification de la primauté du bien immobilier, la notion d'acte illicite, etc...

Il convient également de souligner que les trois quarts des articles du Code civil ont trait aux biens, un quart ayant pour objet la personne et la famille.

2. Wetenschappelijke verworvenheden.

De biologische en geneeskundige vooruitgang brengt belangrijke wijzigingen met zich in het familierecht. Nieuwe technische procédés zullen nieuwe wetgevingen noodzakelijk maken voor de bouwkunst, de appartementen, de geluidshinder, de privacy.

3. Leemten in het Burgerlijk Wetboek

De verfijning van het rechtsdenken brengt nieuwe rechtsfiguren mede die onbekend zijn in het huidige burgerlijke recht: het uitwerken van een wettelijk statuut voor de rechtspersonen, de regeling van de persoonlijkheidsrechten, een algemene leer van de rechtshandeling, de algemene leer van het vermogen en van de bewindsbevoegdheden.

4. Technische verbeteringen

Technisch kan de ordening van het wetboek merkkelijk verbeterd worden: bv. de ordening van het bewijsrecht, de eenmaking van het burgerlijk en het handelsrecht.

Aflijning van de hervorming

Bij een dergelijke herziening kan men twee uitersten op het oog hebben: ofwel de totstandkoming van een totaal nieuw wetboek dat aangepast is aan al de nieuwe filosofische en sociologische beschouwingen ofwel een herziening en aanpassing van het bestaande zonder fundamentele wijzigingen. De werkgroep van het « Tijdschrift voor Privaatrecht » heeft volgens de auteur van dit wetsvoorstel de meest realistische keuze gedaan door een pragmatische aanpak van het probleem. Wij citeren hierbij uit hun verslag:

« Het komt er dus in elk geval op aan bepaalde onderdelen van het burgerlijk recht te herzien en te vernieuwen, klaardere en betere teksten op te stellen en uit de rechtspraak en de rechtsleer nieuwe wettelijke regels te puren. Dit biedt meteen de gelegenheid het geheel te herstructureren en afzonderlijke wetten terug in te schakelen, zonder dat evenwel een dergelijke broksgewijze herziening en een formeel restatement a priori een volledige hercodificatie zouden uitschakelen. »

Techniek van de herziening

Vooraleer er gesproken kan worden over de inwendige structuur van een eventueel nieuw wetboek nl. de manier van nummeren, het al of niet invoegen van veelvuldige begripsbepalingen, het al dan niet opstapelen van detailregelingen, de indelingen, enz. dient vooreerst de vraag te worden beantwoord of een dergelijk omvangrijk werk moet worden toevertrouwd aan één man of aan een Commissie.

Beide methoden hebben voor- en nadelen

In ons land is het de gewoonte een koninklijke commissie aan te duiden eventueel bijgestaan door een adjunct (zie het koninklijk besluit van 12 juli 1962 tot oprichting van een koninklijk commissariaat voor de hervorming van de

2. Acquis scientifiques

Les progrès de la biologie et de la médecine entraînent d'importantes modifications du droit de la famille. Des procédés techniques nouveaux rendront nécessaires des législations nouvelles dans le domaine de l'architecture, ainsi qu'en ce qui concerne les appartements, la pollution sonore et le droit à la vie privée.

3. Lacunes du Code civil

Le perfectionnement de la pensée juridique a donné lieu à de nouvelles constructions juridiques inconnues dans notre droit civil actuel: l'élaboration d'un statut légal des personnes civiles, le règlement des droits inhérents à la personne, une doctrine générale de l'acte juridique, la doctrine générale du patrimoine et des pouvoirs de gestion.

4. Améliorations techniques

D'un point de vue technique, il est possible d'améliorer sensiblement l'ordonnance du Code: l'ordonnance, par exemple, des dispositions juridiques relatives à la preuve, l'unification du droit civil et du droit commercial.

Délimitation de la réforme

Pour une telle révision, il est possible d'envisager deux solutions diamétralement opposées: soit réécrire un Code civil absolument nouveau en fonction de toutes les nouvelles considérations d'ordre philosophique et sociologique, soit revoir et adapter le Code existant, sans y apporter des changements fondamentaux. Selon les auteurs de la présente proposition de loi, le groupe de travail du « Tijdschrift voor Privaatrecht » a fait le choix le plus réaliste en abordant ce problème d'une façon pragmatique. Citons à ce propos un extrait de son rapport:

« Il s'agit donc en tout cas de revoir et de renouveler certaines subdivisions du droit civil, de rédiger un texte plus clair et meilleur et de puiser dans la jurisprudence et dans la doctrine des règles juridiques nouvelles. Cela fournit en même temps l'occasion de restructurer l'ensemble et d'y réinsérer des lois distinctes, sans qu'une révision fragmentaire de cet ordre et qu'une reformulation formelle n'excluent pour autant a priori une modification complète. »

Technique de la révision

Avant qu'il soit possible d'aborder la structure interne d'un code nouveau éventuel, c'est-à-dire la numérotation, l'insertion ou non de multiples définitions, l'accumulation ou non de règlements de détail, les subdivisions, etc., il convient tout d'abord de savoir s'il y a lieu de confier un travail d'une telle envergure à une seule personne ou à une commission.

Les deux méthodes présentent des avantages et des inconvénients.

Dans notre pays, il est de coutume de désigner un commissaire royal, assisté éventuellement d'un adjoint (voir l'arrêté royal du 12 juillet 1962 instituant un commissariat royal à la réforme de la procédure pénale; l'arrêté royal

rechtspleging in strafzaken; het koninklijk besluit van 17 oktober 1958 tot oprichting van een koninklijk commissariaat voor de gerechtelijke hervorming).

Wat de globale hervorming van de sociale zekerheid betreft, werd door de wet van 23 juli 1980 tot instelling van een koninklijke commissie ter voorbereiding van de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid in het kader van de algemene hervorming van die wetgeving (*Belgisch Staatsblad*, 23 augustus 1980), een koninklijke commissie ingesteld.

In Frankrijk werd « une commission de réforme du code civil » opgericht.

Belangrijk is echter dat uiteindelijk één persoon integraal verantwoordelijk blijft voor het totstandkomen van een verslag.

Wegens de specialisatie en de grote omvang van het werk kan de suggestie voorgesteld door de werkgroep van het « Tijdschrift voor Privaatrecht » door de auteur worden aanvaard, namelijk het aanduiden van een aantal koninklijke commissarissen, die elk persoonlijk en nominatief instaan voor een gedeelte van het Burgerlijk Wetboek.

Het individueel opgesteld verslag wordt collegiaal besproken en ingeschakeld in het gehele verslag.

Daarenboven is het vereist dat elk van de commissarissen een beroep kan doen op medewerkers en allerlei inlichtingen kan inwinnen.

Inspraak van het Parlement

Het is duidelijk dat een herziening en een hervorming van een wetboek dat zo diepgaand ingrijpt in het privaat leven van elke burger, niet louter aan de beoordeling van technici kan worden overgelaten.

Anderzijds is het een onmogelijke opgave voor een parlements lid en eveneens voor een parlementaire commissie om een hervorming die in een zo hoge mate studiewerk is, volledig tot zich te trekken.

Het lijkt dan ook het meest praktisch een onderscheid te maken tussen de eerder technisch-juridische aspecten van de herziening en de fundamentele opties van een meer ingrijpende wijziging, die veeleer gesteund is op nieuwe maatschappelijke inzichten.

Binnen de werkgroep van het « Tijdschrift voor Privaatrecht » stelde men de methode van de vraagpunten voor.

Ook in Nederland stelde Dhr. Meijers (aan wie bij koninklijk besluit van 25 april 1947 de opdracht werd gegeven om het Burgerlijk Wetboek te hervormen) 52 vraagpunten op, die betrekking hadden op fundamentele opties, en legde die voor aan het Parlement.

Op basis van de antwoorden op deze vraagpunten, werkte de heer Meijers verder aan het Nederlands Burgerlijk Wetboek.

Het inventariseren van deze vraagpunten zal trouwens reeds een delicate maar zeer belangrijke opdracht zijn van de koninklijke commissarissen.

Het is vanzelfsprekend dat uiteindelijk het globale voorstel, technische en fundamentele voorstellen, door het Parlement zal moeten worden goedgekeurd.

G. VERHAEGEN

du 17 octobre 1958 instituant un Commissariat royal à la réforme judiciaire).

En ce qui concerne la réforme globale de la sécurité sociale, la loi du 23 juillet 1980 instituant une commission royale chargée de préparer la codification, l'harmonisation et la simplification de la législation relative à la sécurité sociale dans le cadre de la réforme globale de cette législation (*Moniteur belge* du 23 août 1980) a institué une commission royale.

Il a été créé, en France, « une commission de réforme du droit civil ».

Il importe, en fin de compte, qu'une seule personne porte l'entière responsabilité de la rédaction d'un rapport.

En raison de la spécialisation et de l'immensité du travail, les auteurs estiment acceptable la suggestion faite par le groupe de travail du « Tijdschrift voor Privaatrecht », c'est-à-dire celle de la désignation de commissaires royaux adjoints ayant chacun personnellement et nommément la responsabilité d'une partie du Code civil.

Les rapports rédigés individuellement seraient discutés en commun et insérés dans le rapport global.

Il faut, en outre, que chaque commissaire puisse faire appel aux collaborateurs et recueillir les renseignements les plus divers.

Participation du Parlement

Il est clair que la révision et la réforme d'un code ayant une incidence si profonde sur la vie privée de chaque citoyen ne peuvent pas être laissées purement et simplement à l'appréciation de techniciens.

D'autre part, c'est, pour un parlementaire et même pour une commission parlementaire, une tâche impossible que de se charger intégralement d'une réforme constituant, par excellence, un travail d'étude.

La solution qui semble dès lors la plus pratique, c'est d'établir une distinction entre les aspects plutôt technico-juridiques de la révision et les options fondamentales d'une modification plus profonde, basée davantage sur les idées sociales nouvelles.

Au sein du groupe de travail du « Tijdschrift voor Privaatrecht » (*Revue de droit privé*), on préconise la méthode des questions.

Aux Pays-Bas également, M. Meijers (lequel a été chargé, par arrêté royal du 25 avril 1947, de la réforme du Code civil) a rédigé et soumis au Parlement 52 questions concernant des options fondamentales.

M. Meijers a poursuivi ses travaux sur la base des réponses qui furent données à ces questions.

Faire l'inventaire de ces questions sera d'ailleurs déjà une mission délicate, mais très importante des commissaires royaux.

Il est évident qu'en définitive, l'ensemble de la proposition de même que les propositions techniques et fondamentales devront être adoptées par le Parlement.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, een koninklijke commissaris en vijf adjunct-koninklijke commissarissen benoemen.

Art. 2

De koninklijke commissaris is ermede belast aan de Regering, door bemiddeling van de Minister van Justitie, een voorontwerp van wet tot hervorming van het Burgerlijk Wetboek voor te leggen.

Art. 3

De vijf-adjunct-commissarissen zullen respectievelijk en nominatief worden aangeduid voor de volgende delen van het Burgerlijk Wetboek:

- 1° personenrecht, familierecht en huwelijksvermogen-recht;
- 2° erfrecht;
- 3° zakenrecht;
- 4° verbintenissenrecht;
- 5° eenmaking van het burgerlijk recht en het handelsrecht.

Art. 4

De koninklijke commissaris is belast met de coördinatie van de respectievelijke onderdelen van het verslag, het opstellen van het algemeen plan voor herstructurering en het definitief opstellen van het verslag na gezamenlijke voorafgaande bespreking met de adjunct-commissarissen.

Art. 5

De koninklijke commissaris en de adjunct-commissarissen zullen:

- 1° optekenen wat uit de huidige wetgeving kan behouden worden en eventueel alleen naar de vorm moet worden gewijzigd;
- 2° aan het Parlement vraagpunten voorleggen betreffende de wijziging van belangrijke materies, waarvoor bepaald opties moeten genomen worden;
- 3° voor bepaalde materies sociologische onderzoeken laten verrichten.

Art. 6

De koninklijke commissaris en de adjunct-commissarissen winnen het advies in van de bevoegde of betrokken instellingen. Zij mogen om het even welke personaliteit, die tot de rechterlijke of tot de Rijksdiensten behoort, verzoeken hen van advies te dienen.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, nommer un commissaire royal et cinq commissaires royaux adjoints.

Art. 2

Le commissaire royal est chargé de soumettre au Gouvernement, par l'intermédiaire du Ministre de la Justice, un avant-projet de loi réformant le Code civil.

Art. 3

Les cinq commissaires royaux adjoints seront, respectivement et nommément, désignés pour les parties suivantes du Code civil:

- 1° droit des personnes, droit de la famille et droit matrimonial;
- 2° droit successoral;
- 3° droit des affaires;
- 4° droit des obligations;
- 5° unification du droit civil et du droit commercial.

Art. 4

Le commissaire royal est chargé de la coordination des parties respectives du rapport, de l'établissement du plan général de restructuration et de la rédaction définitive du rapport, après discussion préalable conjointe avec les commissaires royaux adjoints.

Art. 5

Le commissaire royal et les commissaires royaux adjoints:

- 1° consigneront ce qui, dans la législation actuelle, peut être conservé et ne doit éventuellement subir qu'une modification de forme;
- 2° soumettront au Parlement des questions portant sur la modification de matières importantes pour lesquelles certaines options doivent être prises;
- 3° feront procéder, pour certaines matières, à des enquêtes sociologiques.

Art. 6

Le commissaire royal et les commissaires royaux adjoints sollicitent l'avis des organismes compétents ou intéressés. Ils peuvent demander à toute personnalité appartenant à l'ordre judiciaire ou aux services de l'Etat de leur donner un avis.

Art. 7

De koninklijke commissaris zal binnen vijf jaar na de aanvaarding van zijn opdracht aan de Regering zijn definitief verslag overmaken.

18 mei 1987

G. VERHAEGEN

Art. 7

Le commissaire royal transmettra son rapport définitif au Gouvernement dans les cinq ans qui suivent l'acceptation de sa mission.

18 mai 1987.
