CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.344/2
du 26 mai 2014

sur

un projet d'arrêté royal 'fixant la date d'entrée en vigueur de la loi modifiant le Code civil en vue d'instaurer l'égalité de l'homme et de la femme dans le mode de transmission du nom à l'enfant et à l'adopté'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.344/2
van 26 mei 2014

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van de wet tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek met het oog op de invoering van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen bij de wijze van naamsoverdracht aan het kind en aan de geadopteerde'

Le 13 mai 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'fixant la date d'entrée en vigueur de la loi modifiant le Code civil en vue d'instaurer l'égalité de l'homme et de la femme dans le mode de transmission du nom à l'enfant et à l'adopté'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 26 mai 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 mai 2014.

*

Op 13 mei 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van de wet tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek met het oog op de invoering van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen bij de wijze van naamsoverdracht aan het kind en aan de geadopteerde'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 26 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 mei 2014.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

Le projet examiné, tend à faire entrer en vigueur la loi 'modifiant le Code civil en vue d'instaurer l'égalité de l'homme et de la femme dans le mode de transmission du nom à l'enfant et à l'adopté' à la date du 1er juin 2014. Cette loi a été publiée ce lundi 26 mai 2014.

La déléguée de la ministre avance que

> « la publication a été retardée pour une question de lisibilité : il faut s'assurer d'une publication coordonnée de la loi, de l'arrêté royal fixant la date d'entrée en vigueur de celle-ci et de la circulaire portant sur cette loi de manière à ce que les acteurs concernés et les bénéficiaires de la loi soient en mesure d'identifier clairement et dans leur globalité le moment et les modalités selon lesquelles la loi sera mise en œuvre. Cette manière de procéder servirait d'ailleurs le principe de sécurité juridique qui participe à la protection des citoyens contre les incohérences ou la complexité des dispositions législatives ».

Invitée à exposer pourquoi la loi doit entrer en vigueur le 1er juin 2014, la déléguée de la ministre a répondu :

> « Une loi entre en vigueur 10 jours après publication si cette loi ne prévoit pas de date d'entrée en vigueur.
>
> La nouvelle loi sur le nom prévoit une entrée en vigueur fixée par le Roi, et, au plus tard, le premier jour du douzième mois qui suit celui au cours duquel elle aura été publiée au *Moniteur belge*.
>
> Le délai naturel n'est pas d'application ».

Conformément aux articles 4, alinéa 2, et 6, alinéa 1er, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', les textes légaux et réglementaires sont obligatoires le dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'un autre délai ne soit fixé par cette loi ou cet arrêté. Comme la section de législation l'a très souvent rappelé, ce délai de

dix jours « a pour objectif d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des règles nouvelles. Sauf raison particulière, il n'y a pas lieu d'y déroger » [1].

L'article 13 du projet de loi dispose :

« La présente loi entre en vigueur à une date fixée par le Roi et, au plus tard, le premier jour du douzième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge ».

Selon le commentaire de cet article,

« Ce délai vise à permettre au Ministre de la Justice d'arrêter des instructions d'application. Il vise également à permettre aux acteurs de terrain, notamment les officiers de l'état civil de préparer l'application de cette nouvelle législation, notamment par l'adaptation des logiciels informatiques et des modèles d'actes qu'ils utilisent » [2].

Au vu de la volonté ainsi exprimée du législateur, il convient de laisser un délai raisonnable aux « acteurs de terrain » entre la publication de la loi et des instructions de la Ministre de la Justice, d'une part, et l'entrée en vigueur de celle-ci, d'autre part, au minimum en respectant le délai de dix jours

Le projet sera revu à la lumière de cette observation.

*

[1] Voir par exemple l'avis 41.839/1-2-4 donné le 19 décembre 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 25 avril 2007 'portant des dispositions diverses (IV)', *Doc. parl.,* Chambre, 2006-2007, n° 2873/001.

[2] *Doc. parl.,* Chambre, 2013-2014, n° 3145/001, p. 27.

Rekening houdende met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Het voorliggende ontwerp strekt ertoe de wet 'tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek met het oog op de invoering van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen bij de wijze van naamsoverdracht aan het kind en aan de geadopteerde' op 1 juni 2014 in werking te laten treden. Die wet is op 26 mei 2014 bekendgemaakt.

De gemachtigde van de minister heeft het volgende meegedeeld:

> "la publication a été retardée pour une question de lisibilité : il faut s'assurer d'une publication coordonnée de la loi, de l'arrêté royal fixant la date d'entrée en vigueur de celle-ci et de la circulaire portant sur cette loi de manière à ce que les acteurs concernés et les bénéficiaires de la loi soient en mesure d'identifier clairement et dans leur globalité le moment et les modalités selon lesquelles la loi sera mise en œuvre. Cette manière de procéder servirait d'ailleurs le principe de sécurité juridique qui participe à la protection des citoyens contre les incohérences ou la complexité des dispositions législatives".

Op de vraag waarom de wet op 1 juni 2014 in werking moet treden, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

> "Une loi entre en vigueur 10 jours après publication si cette loi ne prévoit pas de date d'entrée en vigueur.
>
> La nouvelle loi sur le nom prévoit une entrée en vigueur fixée par le Roi, et, au plus tard, le premier jour du douzième mois qui suit celui au cours duquel elle aura été publiée au *Moniteur belge*.
>
> Le délai naturel n'est pas d'application".

Overeenkomstig de artikelen 4, tweede lid, en 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen' zijn wetten en verordeningen verbindend de tiende dag na de bekendmaking ervan, tenzij die wet of dat besluit een andere termijn heeft bepaald. De Raad van State heeft reeds vaak opgemerkt dat die termijn van tien dagen "ertoe [strekt] eenieder een redelijke termijn te verlenen om kennis te nemen van de nieuwe regels. Er is geen grond om daarvan af te wijken, tenzij om een bijzondere reden".[1]

Artikel 13 van het wetsontwerp luidt als volgt:

> "Deze wet treedt in werking op een door de Koning te bepalen datum en uiterlijk op de eerste dag van de twaalfde maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad".

De bespreking van dat artikel 13 luidt als volgt:

> "Die termijn strekt ertoe de minister van Justitie de mogelijkheid te bieden toepassingsvoorschriften vast te stellen. Hij beoogt eveneens de actoren in het veld, inzonderheid de ambtenaren van de burgerlijke stand, de mogelijkheid te bieden om de toepassing van deze nieuwe wetgeving voor te bereiden, inzonderheid door de aanpassing van de computersoftware en de modelakten die zij gebruiken".[2]

Op grond van het streven dat de wetgever aldus verwoordt, moeten de "actoren in het veld" over een redelijke termijn beschikken tussen de bekendmaking van de wet en de onderrichtingen van de minister van Justitie enerzijds, en de inwerkingtreding van die wet anderzijds, waarbij op zijn minst de termijn van tien dagen in acht wordt genomen.

Het ontwerp moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER	LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER
Anne-Catherine VAN GEERSDAELE	Pierre VANDERNOOT

[1] Zie bijvoorbeeld advies 41.839/1-2-4, op 19 december 2006 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 25 april 2007 'houdende diverse bepalingen (IV)', *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 2873/001.

[2] *Parl.St.* Kamer 2013-2014, nr. 3145/001, 27.