

Chambre des Représentants

SESSION 1975-1976.

22 JUIN 1976

PROJET DE LOI

portant modification de la loi du 14 avril 1965 organisant une intervention financière de l'Etat du chef de dommages causés aux biens privés en relation avec l'accession de la République démocratique du Congo à l'indépendance.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES TRAVAUX PUBLICS (1)

PAR M. SMETS.

MESDAMES, MESSIEURS,

En dehors de certaines précisions fournies par le Ministre à la suite d'une observation concernant un point d'interprétation, le projet tel qu'il a été transmis par le Sénat n'a suscité aucune controverse et a pu rallier l'unanimité des membres.

I. — Exposé introductif du Ministre.

Le présent projet a une double portée :

1° la période durant laquelle sont pris en considération les faits dommageables qui conditionnent le système d'in-

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Bode.

A. — Membres : MM. Barbeaux, Bode, Hansenne, Kelchtermans, Pierret, Smets, Vankeirsbilck, Verroken. — MM. Breyne, Bob Cools, Gondry, Grégoire, Hubin, Mangelschots, Nyffels. — MM. Albert Claes, Paul De Clercq, Mundeeler, Sprockeels. — MM. Maes, Persoons. — MM. De Beul, Somers.

B. — Suppléants : MM. De Mey, Schyns, Tanghe, Van Herreweghe. — MM. Mathot, Urbain, Van Daele, Van Hoorick. — MM. Flamant, Hubaux. — M. Helguers. — M. Valkeniers.

Voir :

911 (1975-1976) :

— N° 1 : Projet transmis par le Sénat.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1975-1976.

22 JUNI 1976

WETSONTWERP

houdende wijziging van de wet van 14 april 1965 tot regeling van de financiële Staatstussenkomst wegens schade aan private goederen veroorzaakt in verband met de overgang van de Democratische Republiek Kongo tot de onafhankelijkheid.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE OPENBARE WERKEN (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER SMETS.

DAMES EN HEREN,

Afgezien van enkele toelichtingen die door de Minister werden gegeven ingevolge een opmerking betreffende de interpretatie van een punt, gaf dit ontwerp, zoals het door de Senaat is overgezonden, geen aanleiding tot discussie en het werd door alle leden goedgekeurd.

I. — Inleiding van de Minister.

Het onderhavige ontwerp heeft een dubbel doel :

1° de periode tijdens welke de schadelijke feiten die aanleiding geven tot de toepassing van de bij de wet van

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Bode.

A. — Leden : de heren Barbeaux, Bode, Hansenne, Kelchtermans, Pierret, Smets, Vankeirsbilck, Verroken. — de heren Breyne, Bob Cools, Gondry, Grégoire, Hubin, Mangelschots, Nyffels. — de heren Albert Claes, Paul De Clercq, Mundeeler, Sprockeels. — de heren Maes, Persoons. — de heren De Beul, Somers.

B. — Plaatsvervangers : de heren De Mey, Schyns, Tanghe, Van Herreweghe. — de heren Mathot, Urbain, Van Daele, Van Hoorick. — de heren Flamant, Hubaux. — de heer Helguers. — de heer Valkeniers.

Zie :

911 (1975-1976) :

— N° 1 : Ontwerp overgezonden door de Senaat.

demnisation organisé par la loi du 14 avril 1965 est prolongée jusqu'au 1^{er} janvier 1966;

2° en outre, une série de dispositions à caractère technique tendent à améliorer le système d'indemnisation.

Lors de la discussion du projet de loi au Sénat, un certain nombre d'amendements ont été déposés afin d'étendre davantage le champ d'application de la loi du 14 avril 1965.

a) Le sénateur Van Elsen a proposé de reporter la date limite au 1^{er} janvier 1968, pour tenir compte des dommages résultant de la révolte des mercenaires en 1966-1967 (Doc. Sénat n° 681/4).

Le Gouvernement a alors déclaré que cet épisode ne présente aucun lien direct avec l'accession de la République démocratique du Congo à l'indépendance. L'adoption de pareil amendement entraînerait une dépense supplémentaire de quelque 300 millions de francs, que le budget ne permettrait pas.

L'amendement de M. Van Elsen a été rejeté par le Sénat.

b) Le sénateur Lahaye a, quant à lui, proposé par voie d'amendements (Doc. Sénat n° 681/3) d'inclure les pertes professionnelles (fonds de commerce, manque à gagner) dans le champ d'application de la loi du 14 avril 1965; celle-ci vise, en effet, uniquement l'indemnisation des dommages causés aux biens corporels.

Selon l'administration, l'adoption de tels amendements provoquerait des dépenses importantes, pouvant atteindre 4 à 5 milliards de francs; selon l'auteur, elles ne dépasseraient pas 1 milliard de francs.

Le Ministre a souligné, en séance publique, l'incidence financière considérable qu'entraîneraient ces amendements, en dépit du fait que l'on ne puisse fixer un montant exact.

Ceux-ci n'ont pas été adoptés par le Sénat.

En conclusion de son exposé, le Ministre déclare que la commission ad hoc relevant des services du Premier Ministre poursuivra l'examen des problèmes relatifs aux rapatriés d'Afrique et proposera éventuellement d'autres modifications à la loi du 14 avril 1965.

II. — Discussion générale.

Un membre estime devoir faire part d'une observation portant sur l'interprétation de la loi, observation importante dans ses conséquences.

Le premier alinéa de l'article 3 de la loi du 14 avril 1965 décide que « le droit à l'intervention financière rétroagit au moment du dommage ». Le Ministre a, à fort bon escient, maintenu cet alinéa à l'article 2 du projet, lequel modifie et complète l'ancien article 3.

En application de cette disposition, l'Administration des dommages-Congo a admis de manière constante que, dès qu'un des faits dommageables visés à l'article premier — plus généralement l'évacuation forcée pour cause d'insécurité — remonte à une date antérieure au 1^{er} septembre 1963, qui devra désormais être reportée au 1^{er} janvier 1966, le sinistré a droit à être indemnisé pour la totalité du dommage qui constitue la suite directe et inéluctable de cette évacuation forcée. Ainsi, les déprédations qui atteignent son bien en raison du dépérissement provoqué par le délaissement forcé de celui-ci sont indemnisables tant pour la part de ce dépérissement antérieur au 1^{er} septembre 1963 que pour celle imputable à la période comprise entre le 1^{er} septembre 1963 et le jour présumé du rétablissement de la sécurité qui met fin aux effets de l'évacuation forcée.

14 avril 1965 getroffen vergoedingsregeling in aanmerking worden genomen, wordt verlengd tot 1 januari 1966;

2° daarbij komen een reeks technische bepalingen om de vergoedingsregeling te verbeteren.

Tijdens de bespreking van het wetsontwerp in de Senaat werden een aantal amendementen voorgesteld om het toepassingsgebied van de wet van 14 april 1965 uit te breiden.

a) Senator Van Elsen stelde voor de uiterste datum te verschuiven naar 1 januari 1968, zodat rekening kan worden gehouden met de schade voortvloeiend uit de opstand van de huurlingen in 1966-1967 (Struk Senaat n° 681/4).

De Regering heeft toen verklaard dat die episode geen enkel rechtstreeks verband hield met de overgang van de Democratische Republiek Kongo tot de onafhankelijkheid. De aanneming van een dergelijk amendement zou een bijkomende uitgave van zowat 300 miljoen F meebrengen, wat budgettair gesproken onmogelijk is.

De Senaat heeft het amendement van de heer Van Elsen verworpen.

b) Anderzijds stelde senator Lahaye in een amendement (Struk Senaat n° 681/3) voor om de beroepsverliezen (handelsfonds, ontbreken van inkomsten) in de wet van 14 april 1965 op te nemen; deze heeft immers slechts betrekking op de vergoeding van schade aan stoffelijke goederen.

Volgens de administratie zou de aanneming van dergelijke amendementen aanzienlijk hogere uitgaven meebrengen, die tot 4 à 5 miljard kunnen oplopen; volgens de auteur zou dit niet meer kosten dan één miljard F.

De Minister heeft in openbare vergadering de nadruk gelegd op de aanzienlijke financiële weerslag van die amendementen, hoewel het onmogelijk is het juiste bedrag ervan vast te stellen.

De Senaat heeft die amendementen niet aangenomen.

Tot slot van zijn betoog verklaart de Minister dat de commissie ad hoc die afhangt van de diensten van de Eerste Minister, de vraagstukken betreffende de gerepatrieerden uit Afrika verder zal onderzoeken en eventueel andere wijzigingen in de wet van 14 april 1975 zal voorstellen.

II. — Algemene bespreking.

Een lid meent een opmerking te moeten maken betreffende de interpretatie van de wet; deze opmerking is belangrijk omwille van de gevolgen ervan.

Het eerste lid van artikel 3 van de wet van 14 april 1965 bepaalt dat « het recht op de financiële tussenkomst terugwerkende kracht heeft tot het tijdstip van de schade ». De Minister heeft dit lid zeer terecht in artikel 2 van het ontwerp behouden, dit artikel wijzigd het vroeger artikel 3 en vult het aan.

Krachtens deze bepaling heeft de Administratie voor schade in Kongo bij voortdurende aangenomen dat, zodra één van de in artikel 1 bedoelde schadelijke feiten — meer in het algemeen de gedwongen evacuatie wegens onzekerheid — dagteekent van vóór 1 september 1963 — voortaan zal dat 1 januari 1966 worden — de getroffen recht heeft vergoed te worden voor de hele schade die het rechtstreekse en onontkoombaar gevolg is van die gedwongen evacuatie. Aldus kan de beschadiging van zijn goed ten gevolge van het verval na de gedwongen verlaten ervan, worden vergoed zowel voor het gedeelte van dat verval dat van vóór 1 september 1963 dateert als voor het gedeelte ervan dat betrekking heeft op de periode tussen 1 september 1963 en de vermoedelijke dag van het herstel van de veiligheid, waardoor een einde aan de gevolgen van de gedwongen evacuatie is gemaakt.

Cette heureuse interprétation, qui est aujourd'hui de jurisprudence constante, procède du caractère rétroactif du droit de l'indemnité. La totalité du dommage est rétroactivement considérée comme subie au jour de la survenance du fait qui l'a engendré, c'est-à-dire au moment où se réalise l'évacuation forcée qui, en l'espèce, est antérieure au 1^{er} septembre 1963, et permet donc l'indemnisation.

La question s'est toutefois posée de savoir ce qu'il convient de faire lorsque, alors qu'il y a eu évacuation forcée avant le 1^{er} septembre 1963, un nouveau fait dommageable est survenu au cours de la période d'insécurité, mais cette fois après le 1^{er} septembre 1963, et que ce fait dommageable a aggravé le sinistre par rapport au simple déperissement que provoque le délaissement.

Que l'on prenne, par exemple, le cas d'un immeuble dont le délaissement par suite d'évacuation forcée provoque un déperissement annuel de 5 % de sa valeur. Si l'insécurité dure six ans, la victime, aux termes de la jurisprudence et de l'interprétation unanimement admise, aura droit à une indemnité égale à $6 \times 5\%$, soit 30 % de son immeuble. Toutefois, que l'on imagine au début de la sixième année, un pillage suivi de destructions importantes qui engendre à lui seul un accroissement de dommage de 20 %. Les sinistrés ont plaidé avec succès devant les commissions administratives que ce pillage et ces destructions étaient en relation de causalité avec le délaissement, et par conséquent avec l'évacuation forcée initiale, en telle sorte que leur dommage indemnisable devait être retenu à concurrence de $30\% + 20\% = 50\%$ et non de 30 % seulement.

Le Conseil d'Etat a cependant réformé les décisions des commissions supérieures à ce sujet dans un arrêt Graulich du 28 octobre 1975. Il a déclaré que l'aggravation ne pouvait être retenue, car l'on ne devait pas assimiler le fait nouveau qui l'a engendrée à une suite directe et inéluctable de l'évacuation forcée antérieure et que, ce fait nouveau étant postérieur à la date limite de l'article 2 (1^{er} septembre 1963 à reporter au 1^{er} janvier 1966), le sinistre qui en résulte ne peut être pris en considération.

On peut regretter cette interprétation, cette fois restrictive, du Conseil d'Etat.

Toujours est-il que cet arrêt n'a pas vidé la question. L'aggravation est sans doute rejetée, mais faut-il, parce qu'il y a eu fait dommageable nouveau s'ajoutant au délaissement consécutif à l'évacuation forcée initiale, ignorer ensuite le déperissement engendré par celle-ci ? En d'autres mots, il est évident qu'il ne faut pas arrêter l'estimation du dommage au jour de son aggravation par ce fait nouveau et rejeter le pourcentage de déperissement normal pour la période postérieure à l'aggravation, déperissement qui, sans cette aggravation, aurait été retenu. Admettre le contraire conduirait à préconiser une solution fondamentalement inéquitable : le sinistré plus atteint recevrait une indemnité moins importante que le sinistré moins atteint.

Si l'on reprend, en effet, l'exemple précité :

- une évacuation forcée survient en 1960;
- l'insécurité est reconnue comme ayant perduré six ans;
- le bien ne subit pas d'autre dommage qu'un déperissement progressif par délaissement durant ces six ans.

Deze goede interpretatie die thans de gebruikelijke rechtspraak is geworden, is het gevolg van de terugwerkende kracht van het recht op vergoeding. De totale schade wordt met terugwerkende kracht beschouwd als zijnde geleden op de dag van het feit waardoor de schade is veroorzaakt, — m.a.w. op het ogenblik van de gedwongen evacuatie die in dit geval vóór 1 september 1963 gebeurde — en zij komt dus in aanmerking voor vergoeding.

De vraag is evenwel gerezen wat dient te worden gedaan wanneer, nadat vóór 1 september 1963 een gedwongen evacuatie plaats had, een nieuw schadelijk feit is voorgevallen tijdens de periode van onveiligheid, zij het ditmaal na 1 september 1963 en dat schadelijk feit het onheil erger maakt dan het gewone verval dat zich voordoet omdat het goed onbeheerd wordt achtergelaten.

Wij denken b.v. aan het geval van een onroerend goed dat, doordat het wegens gedwongen evacuatie onbeheerd achtergelaten is, jaarlijks 5 % van zijn waarde verliest. Indien de onveilige toestand zes jaar duurt, heeft het slachtoffer volgens de rechtspraak en de algemeen aanvaarde interpretatie, recht op een vergoeding gelijk aan $6 \times 5\%$, zegge 30 % van zijn onroerend goed. Wij veronderstellen even dat aan het begin van het zesde jaar een plundering, gevolgd door aanzienlijke vernielingen, alleen reeds de schade met 20 % vermeerderd. De getroffen hebben voor de administratieve commissies met goed gevolg de stelling verdedigd dat die plundering en die vernielingen in oorzakelijk verband staan met de onbeheerde toestand en bijgevolg met de aanvankelijke gedwongen evacuatie, derwijze dat hun te vergoeden schade moet worden vastgesteld op $30\% + 20\% = 50\%$ en niet op slechts 30 %.

De Raad van State heeft evenwel in een arrest Graulich van 28 oktober 1975 de desbetreffende beslissingen van de hoge commissies gewijzigd. Hij heeft enerzijds verklaard dat de verergering van de toestand niet in aanmerking kon worden genomen, want het nieuwe feit dat die verergering teweeggebracht heeft mag niet worden gelijkgesteld met een « rechtstreeks en onontkoombaar gevolg » van de vroegere gedwongen evacuatie en anderzijds dat, daar dat nieuwe feit zich heeft voorgedaan na de in artikel 2 gestelde uiterste datum (1 september 1963 wordt vervangen door 1 januari 1966), de daaruit voortvloeiende schade evenmin in aanmerking kan worden genomen.

Men kan deze restrictieve interpretatie van de Raad van State betreuren.

Dat arrest heeft het vraagstuk evenwel niet opgelost. Of-schoon de verergering wellicht verworpen wordt, kan de vraag worden gesteld of men, omdat zich een nieuw schadelijk feit heeft voorgedaan dat zich komt voegen bij de onbeheerde toestand ten gevolge van de aanvankelijke gedwongen evacuatie, nadien het daaruit voortvloeiende verval over het hoofd moet zien. Met andere woorden, het is duidelijk dat de schade niet mag worden geraamd tot op de dag dat een nieuw feit die schade komt verergeren en voor de periode na de verergering het percentage van het normale verval verwerpen, zonder welk verval die verergering in aanmerking zou zijn genomen. Natuurlijk niet. Aanvaardt men het tegendeel, dan zou men een volkomen onbillijke oplossing voorstaan : degene die het zwaarst getroffen werd, zou dan minder vergoed worden dan degene die minder erg getroffen werd.

Wij komen nog even terug op bovenstaande voorbeeld :

- een gedwongen evacuatie heeft plaats in 1960;
- er wordt erkend dat de onveilige toestand zes jaar geduurd heeft;
- het goed ondergaat geen andere schade dan een geleidelijk verval door het feit dat het zes jaar lang onbeheerd werd gelaten.

L'indemnité est fixée à $6 \times 5\%$ de la valeur du bien, soit 30 %, cette perte étant rétroactivement considérée comme réalisée au jour de l'évacuation forcée.

Considérons maintenant l'éventualité de destructions au cours de pillages en début de la 6^e année, qui aggravent de 20 % le préjudice total, pour le porter à 50 %. Le Conseil d'Etat rejette les 20 % d'aggravation. Il paraît à l'orateur que la victime conserve son droit aux 30 % prévus dans le premier cas, et que l'on ne peut réduire ce taux à 25 % sous prétexte que l'aggravation a arrêté le simple dépérissement par délaissement et qu'il n'y aurait plus que cinq années de dépérissement au lieu de six à retenir.

Sinon, le sinistré préjudicié à 50 % ne recevrait que 25 % d'indemnité, alors que le sinistré préjudicié à 30 % serait indemnisé à 30 %.

Après cette intervention, le Ministre définit sa position de la manière suivante.

Tout en constatant que l'intervention du membre vise uniquement l'interprétation d'une disposition légale qui n'est pas modifiée par le présent projet de loi, il reconnaît le bien-fondé du raisonnement juridique exposé par l'intervenant. Il regrette, pour sa part, que le Conseil d'Etat, par son arrêt du 28 octobre 1975, se soit prononcé en sens contraire.

Il est impossible, par ailleurs, dans le cas signalé, de rétablir par simple voie de jurisprudence l'équité souhaitée par l'intervenant, car l'article 49, alinéa 2, de la loi du 14 avril 1965 dispose qu'en cas d'annulation par le Conseil d'Etat, la chambre de la Commission qui est saisie du renvoi doit se conformer à l'arrêt du Conseil d'Etat sur le point de droit jugé par lui.

Le Ministre souligne cependant que les conséquences de cet arrêt seront réduites pratiquement à néant dès l'entrée en vigueur du projet de loi. En effet, le report au 1^{er} janvier 1966 de la date limite d'application de la loi permettra désormais de prendre en considération pratiquement tous les faits dommageables autres que l'évacuation forcée, qui, au cours de celle-ci, ont provoqué une aggravation du dommage. Cette aggravation pourra dès lors donner lieu à indemnisation et, par ailleurs, les sinistrés éventuellement lésés par la jurisprudence résultant de l'arrêt du Conseil d'Etat, pourront obtenir satisfaction par la voie de la révision.

Votes.

Les articles ainsi que l'ensemble du projet sont adoptés à l'unanimité.

Le Rapporteur,

F. SMETS.

Le Président,

M. BODE.

De vergoeding wordt vastgesteld op $6 \times 5\%$ van de waarde van het goed, zegge 30 %, en dat verlies wordt beschouwd te zijn ontstaan met terugwerkende kracht tot op de dag van de gedwongen evacuatie.

Wij komen nu tot het geval van vernieling bij plundering in het begin van het zesde jaar, welke vernieling de schade met 20 % verergert, zodat deze 50 % gaat bedragen. De Raad van State verwerpt de verergering met 20 %. Het komt spreker voor dat het slachtoffer mag blijven aanspraak maken op de 30 % waarin voor het eerste geval wordt voorzien en dat dit percentage niet mag worden verminderd tot 25 %, onder voorwendsel dat de verergering het gewone verval ten gevolge van de onbeheerde toestand zou hebben stopgezet en men nog slechts vijf jaar verval i.p.v. zes in aanmerking zou mogen nemen.

Zoniet zou degene die 50 % schade leed, slechts 25 % vergoeding ontvangen, terwijl degene die 30 % schade leed, een schadevergoeding van 30 % zou ontvangen.

Na dit betoog bepaalt de Minister zijn standpunt als volgt.

Hoewel hij constateert dat de verklaring van het commissielid uitsluitend betrekking heeft op de uitlegging van een wetsbepaling die niet door het onderhavige wetsontwerp wordt gewijzigd, geeft hij toe dat de juridische redenering welke spreker heeft aangevoerd, juist is. Persoonlijk betreurt hij dat de Raad van State zich in een arrest dd. 28 oktober 1975 in tegengestelde zin heeft uitgesproken.

Overigens kan in het aangehaalde geval de door spreker gewenste billijkheid onmogelijk alleen maar langs jurisprudentiële weg hersteld worden, aangezien artikel 49, lid 2, van de wet van 14 april 1965 bepaalt dat, in geval van vernietiging door de Raad van State, de kamer van de Commissie die de zaak toegezonden krijgt, zich moet gedragen naar het arrest van de Raad van State wat betreft het rechtspunt waarover deze zich heeft uitgesproken.

De Minister vestigt er evenwel de aandacht op dat de gevolgen van dit arrest om zo te zeggen tot niets teruggebracht zullen zijn zodra het ontwerp wet geworden is. Immers, het feit dat de uiterste datum van toepassing van de wet op 1 januari 1966 wordt gebracht, zal het in de toekomst mogelijk maken om zo te zeggen alle schadegevallen — met uitzondering van de gedwongen evacuatie — in aanmerking te nemen, welke tijdens die evacuatie een verergering van de schade hebben veroorzaakt. Die verergering zal derhalve aanleiding tot schadevergoeding kunnen geven en de getroffen personen die eventueel benadeeld zijn door de uit het arrest van de Raad van State voortvloeiende rechtspraak, zullen via de herziening voldoening kunnen verkrijgen.

Stemmingen.

De artikelen en het hele ontwerp worden eenparig aangenomen.

De Verslaggever,

F. SMETS.

De Voorzitter,

M. BODE.