

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

2 APRIL 1993

WETSVOORSTEL

betreffende de wettelijke onbekwaamheid

(Ingediend door de heren Ducarme,
Duquesne, Gol en Michel)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Inleiding : « Een aanbod aan de wetgever »

Zie de inleidende nota bij de toelichting van het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 1 van de hypotheekwet (Stuk n° 816 / 1 - 92 / 93).

Dit voorstel werd uitgewerkt door de heer G. Kelens, gewoon hoogleraar aan de rechtsfaculteit van de Universiteit van Luik.

2. Toelichting bij het wetsvoorstel

1. De wettelijke onbekwaamheid

Niet minder dan zeven artikelen — op het honderdtal artikelen dat het algemene gedeelte van het Strafwetboek telt — betreffen de « wettelijke onbekwaamheid », d.w.z. naast de onbekwaamheid om in rechte op te treden, de burgerlijke onbekwaamheid die de wet automatisch koppelt aan bepaalde strafrechtelijke veroordelingen. Elke veroordeling tot de doodstraf (artikel 20) en, tijdens de duur van de straf, 1° elke veroordeling op tegenspraak tot dwangar-

(*) Tweede zitting van de 48^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

2 AVRIL 1993

PROPOSITION DE LOI

relative à l'interdiction légale

(Déposée par MM. Ducarme, Duquesne,
Gol et Michel)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Note préliminaire : « Une offre de service au législateur »

Voir la note préliminaire des développements de la proposition de loi modifiant l'article 1^{er} de la loi hypothécaire (Doc. n° 816 / 1 - 92 / 93).

La présente proposition de loi a été formulée par M. Georges Kelens, professeur ordinaire à la Faculté de Droit de l'Université de Liège.

2. Commentaire de la proposition de loi

1. L'interdiction légale

Pas moins de sept articles, sur la centaine d'articles que comporte la partie générale du Code pénal, concernent l'interdiction légale, c'est-à-dire, parallèlement à l'interdiction judiciaire, l'incapacité civile attachée automatiquement par la loi à certaines condamnations pénales. Toute condamnation à la peine de mort (article 20) et, pendant la durée de la peine, 1° toute condamnation contradictoire aux travaux forcés, à la réclusion, à la détention perpétuelle ou

(*) Deuxième session de la 48^e législature.

heid, opsluiting, levenslange of buitengewone hechtenis; 2° elke veroordeling op tegenspraak tot gewone hechtenis, hetzij in geval van herhaling, hetzij in geval van samenloop van verscheidene misdaden, heeft de wettelijke onbekwaamheid van de veroordeelde tot gevolg (artikel 21).

De wettelijke onbekwaamheid ontnemt aan de veroordeelde de bekwaamheid om zijn goederen te beheren en erover te beschikken, behalve bij testament en bij huwelijkscontract. Ze vangt aan op de dag waarop de veroordeling onherroepelijk is geworden (artikel 22). Zolang de wettelijke onbekwaamheid van de veroordeelde duurt, mag hem geen som, voorschot of gedeelte van zijn inkomsten worden uitgekeerd (artikel 24). De wettelijke onbekwaamheid houdt op, wanneer de veroordeelde kwijtschelding van zijn straf verkrijgt of vervanging van die straf door een andere straf welke die onbekwaamheid niet ten gevolge heeft (artikel 90). Artikel 7 van de wet van 1888 op de voorwaardelijke invrijheidstelling voegt daaraan toe dat de wettelijke onbekwaamheid geschorst is wanneer de veroordeelde in vrijheid is krachtens een vrijlatingsbevel dat niet werd ingetrokken.

Na de oorlog 1940-1945 noteerde men een forse stijging van de criminele veroordelingen die wettelijke onbekwaamheid tot gevolg hadden. Zonder het principe van de wettelijke onbekwaamheid ter discussie te stellen, heeft professor J. BAUGNIET toen gewezen op bepaalde moeilijkheden die rezen bij de toepassing daarvan. Hij vestigde o.m. de aandacht op de nood aan een centraal register der burgerlijke onbekwaamheden, wat geregeld werd verwoord in de « *Revue pratique du Notariat belge* »⁽¹⁾.

Bijna een halve eeuw later moet men zich afvragen of het behoud in onze wetgeving van dit geestesprodukt van de Grondwetgevende Vergadering nog wel opportuun is. De burgerlijke onbekwaamheid met onder curatelestelling komt immers voor het eerst voor in het Strafwetboek van 1791, het eerste Wetboek dat in Frankrijk werd afgekondigd als tegenhanger van de Verklaring van de rechten van de mens⁽²⁾.

Oorspronkelijk was de burgerlijke onbekwaamheid een straf waarmee elke veroordeling tot een tijdelijke criminele vrijheidsstraf automatisch gepaard ging. Een overgangsdecreet van 11 februari 1831 van het Nationaal Congres breidde de burgerlijke onbekwaamheid uit tot de levenslange straffen en daaraan had het Wetboek van 1791 de burgerlijke dood verbonden die door de Belgische Grondwet werd afgeschaft (art. 13).

extraordinaire; 2° toute condamnation contradictoire à la détention ordinaire, soit dans le cas de récidive, soit dans le cas de concours de plusieurs crimes, emporte interdiction légale du condamné (article 21).

L'interdiction légale enlève au condamné la capacité d'administrer ses biens et d'en disposer si ce n'est par testament et par contrat de mariage. Elle est encourue le jour où la condamnation est devenue irrévocable (article 22). Pendant la durée de l'interdiction légale, il ne peut être remis au condamné aucune somme, provision ou portion de ses revenus (article 24). L'interdiction légale cesse lorsque le condamné obtient la remise de sa peine ou la commutation de celle-ci en une autre peine qui n'emporte point cette interdiction (article 90). Elle est suspendue (ajoute l'article 7 de la loi de 1888 relative à la libération conditionnelle) pendant que le condamné se trouve en liberté en vertu d'un ordre de libération qui n'a pas été révoqué.

Au lendemain de la guerre de 1940-1945, qui avait multiplié les condamnations criminelles impliquant l'interdiction légale, le professeur J. BAUGNIET, sans remettre en cause le principe même de l'interdiction légale, en avait indiqué certaines difficultés de fonctionnement, rappelant notamment le besoin d'un casier centralisateur des incapacités civiles, formulé régulièrement dans la *Revue pratique du Notariat belge*⁽¹⁾.

Près d'un demi-siècle plus tard, il convient de s'interroger sur le maintien même dans notre législation de cette création législative de l'assemblée constituante. C'est en effet dans le Code pénal de 1791 — premier code promulgué en France et verso de la Déclaration des droits de l'homme⁽²⁾ — qu'apparaît d'abord l'incapacité civile avec mise sous curatelle.

Créée alors comme une peine complétant automatiquement tout prononcé d'une condamnation à une peine criminelle privative de liberté à temps, elle a, par un décret transitoire du 11 février 1831 du Congrès national, été étendue aux peines perpétuelles, auxquelles le code de 1791 attachait la mort civile, abolie par la Constitution belge (art. 13).

⁽¹⁾ J. BAUGNIET, *De l'interdiction légale*, *Revue pratique du Notariat belge*, 1948, blz. 265-268.

⁽²⁾ P. LASCOUMES et al., *Au nom de l'ordre, Une histoire politique du Code pénal*, Parijs, Hachette, 1989.

⁽¹⁾ J. BAUGNIET, *De l'interdiction légale*, *Revue pratique du Notariat belge*, 1948, pp. 265-268.

⁽²⁾ P. LASCOUMES et al., *Au nom de l'ordre, Une histoire politique du Code pénal*, Paris. Hachette, 1989.

Terwijl de burgerlijke dood — « in onze wetgeving een trieste erfenis uit het omvangrijke Justiniaanse recht ⁽³⁾ » — gelijk stond met de dood zelf, en derhalve de ontbinding van het huwelijk tot gevolg had, van rechtswege de nalatenschap van de veroordeelde deed openvallen en de Staat de goederen van de veroordeelde toekende, had de wettelijke onbekwaamheid « als enige gevolg dat de veroordeelde het beheer van zijn goederen werd ontnomen en dat een voogd dat beheer overnam ».

Het ging erom de veroordeelde tot een criminele straf zijn burgerlijke rechten en het verdere beheer van zijn goederen te ontnemen. « Want hoe kan men accepteren dat een veroordeelde vanuit de cel of de vesting waarin hij is opgesloten, nog verder van zijn fortuin zou kunnen genieten, zijn burgerlijk gezag uitoefenen, contracten sluiten, daden van koophandel stellen of zich met industrie inlaten? De wettelijke onbekwaamheid moet die handelingen aan banden leggen. »

Toen in 1867 over het Belgische Strafwetboek werd gestemd, kwam het principe van de wettelijke onbekwaamheid niet ter sprake, evenmin trouwens als de dubbele doelstelling die erin bestond enerzijds te vermijden dat de veroordeelde in de gevangenis beter af zou zijn en anderzijds zijn goederen te beschermen. Bepaalde bewoordingen werden gewoon gepreciseerd: de wettelijke onbekwaamheid was niet langer een bijkomende straf, maar werd een louter burgerlijke onbekwaamheid die het gevolg was van de veroordeling, en de voogd — « een voogd is niet alleen belast met het beheer van de goederen, maar moet ook waken over de persoon » ⁽⁴⁾ — maakte plaats voor een curator, wiens aanstelling en beheer geheel zijn onderworpen aan de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek betreffende de voogdij van onbekwaamverklaarden (artikel 23 van het Strafwetboek).

2. *Kritiek op de wettelijke onbekwaamheid*

Het principe en de werking van de wettelijke onbekwaamheid zijn op dit ogenblik het mikpunt van heel wat kritiek.

Hoe valt immers te rechtvaardigen dat een veroordeelde, omdat hij tot een criminele straf verwezen werd, het beheer van zijn goederen verliest? Iemand die tot 20 jaar gevangenisstraf is veroordeeld (dat is mogelijk wanneer samenloop en correctionalisering of herhaling samen voorkomen), wordt niet wettelijk onbekwaam, maar wie 5 jaar opsluiting krijgt, wel.

Alors que la mort civile, « déplorable legs que notre législation a (vait) recueilli dans le vaste héritage du droit de Justinien » ⁽³⁾ équivalait à la mort même, entraînant la dissolution du mariage, ouvrant de plein droit la succession du condamné, attribuant à l'Etat les biens acquis au condamné, l'interdiction légale avait « pour unique effet d'enlever au condamné (...) l'administration de ses biens pour la transporter aux mains d'un tuteur ».

Il s'agissait d'empêcher le condamné criminel de conserver la jouissance de ses droits civils ou de continuer la gestion de ses biens. « Comment, en effet, admettre que du fond du bagne, ou d'une forteresse qui s'est (...) refermée sur lui, un condamné puisse disposer de sa fortune, exercer son autorité civile, contracter, faire des actes de commerce, des spéculations industrielles? Une incapacité légale doit nécessairement enchaîner ses actes ».

En 1867, lorsque fut voté le Code pénal belge, le principe de l'interdiction légale ne fut pas discuté, pas plus que le double objectif d'éviter que le condamné n'ait un sort plus favorable en prison et de protéger ses biens. Simplement, certaines expressions furent précisées, l'interdiction légale perdit son caractère de peine accessoire pour devenir une pure incapacité civile résultant de la condamnation, et le tuteur — « un tuteur n'est pas seulement chargé d'administrer les biens, mais encore de surveiller la personne » ⁽⁴⁾ — fit place à un curateur, dont la nomination et la gestion sont soumises entièrement aux dispositions du Code civil relatives à la tutelle des interdits (article 23 du Code pénal).

2. *La critique de l'interdiction légale*

L'interdiction légale est une institution dont le principe et le fonctionnement sont à présent hautement critiquables.

Comment justifier en effet que les condamnés, parce que leur condamnation est qualifiée de criminelle, soient dépossédés de leurs biens? Un condamné à 20 ans d'emprisonnement (c'est possible sous l'effet combiné du concours et de la correctionnalisation ou de la récidive) ne sera pas en état d'interdiction légale, tandis qu'un condamné à 5 ans de réclusion le sera.

⁽³⁾ A. CHAUCHEAU en F. HELIE, *Théorie du Code pénal*, deuxième Belgique uitgave met een annotatie van J. NYPELS, Brussel, Bruylant, 1859, deel 1, blz. 86.

⁽⁴⁾ J. NYPELS, *Le Code pénal belge interprété*, uitg. J. SERVAIS, Brussel, Bruylant, 1896, deel I, blz. 58.

⁽³⁾ A. CHAUCHEAU en F. HELIE, *Théorie du Code pénal*, deuxième éd. belge annotée par J. NYPELS, Bruxelles, Bruylant, 1859, t. 1, p. 86.

⁽⁴⁾ J. NYPELS, *Le Code pénal belge interprété*, éd. de J. SERVAIS, Bruxelles, Bruylant, 1896, t. I, p. 58.

Bovendien wordt aldus niet behoorlijk tegemoetgekomen aan het vooropgestelde doel, namelijk de bescherming van de goederen van de veroordeelde. Om deze lacune weg te werken, voegde de wet van 12 juli 1931 aan artikel 23 van het Strafwetboek reeds een lid toe, dat bepaalt dat « de bestuurscommissie van de gevangenis uit haar leden een voorlopige bewindvoerder benoemt, die voor de goederen van de veroordeelde zorg zal dragen totdat de curator benoemd is ». Volgens de memorie van toelichting bepaalt artikel 23 van het Strafwetboek dat « over de veroordeelde die in staat van wettelijke onbekwaamheid is, een curator wordt benoemd om zijn goederen te beheren; die benoeming en dat beheer zijn onderworpen aan de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek betreffende de voogdij van onbekwaamverklaren. Die bepaling wordt in de praktijk niet toegepast. In de centrale gevangenis van Leuven, waar gemiddeld meer dan vijfhonderd gedetineerden verblijven die wettelijk onbekwaam zijn verklaard, beschikken er slechts twee of drie over een curator. De oorzaak hiervan is dat de gedetineerde onbekwamen slechts zelden beschikken over een vermogen dat moet worden beheerd.

Een en ander doet echter nogal vaak problemen rijzen : het gebeurt dat notarissen, die tot opdracht hebben de veroordeelde onbekwamen een volmacht of een ander bescheid te laten ondertekenen, een keuze moeten maken : ofwel verlijden ze een akte die misschien zal worden vernietigd, ofwel trachten ze een curator te doen aanstellen, wat gewoonlijk kosten met zich brengt die niet in verhouding staan tot het belang van de zaak.

Om deze situatie recht te trekken (...) zou artikel 23 van het Strafwetboek moeten worden aangevuld met een bepaling die het beheer van de belangen en de goederen van de veroordeelde onbekwamen garandeert wanneer er geen curator aangesteld is. »

In feite heeft deze bepaling er alleen toe geleid dat een probleem door een ander vervangen werd : de praktijk toont aan dat de procedure voor de aanstelling van een curator maar moeilijk op gang komt; de leden van de bestuurscommissies van de gevangenis zijn zelden juristen, ze missen praktijkervaring en beschikken ook niet over de risicodekking voor de activiteit van een voorlopig bewindvoerder. Ze zijn dan ook niet erg happig om de taak te vervullen, bepaald in artikel 23 van het Strafwetboek, zoals dat in 1931 werd gewijzigd.

Zo kan het gebeuren dat een veroordeelde tot een criminele straf volkomen weerloos staat om zijn goederen te vrijwaren. Een recent en veelzeggend geval van een gedetineerde die van de ene tegenspoed in de andere terecht kwam, toont aan dat deze maatregel, in combinatie met andere omstandigheden, een soort van burgerlijke dood tot gevolg kan hebben, wat in ons land sinds 1830 nochtans ondenkbaar is. Deze gedetineerde had zijn vrouw vermoord. Tijdens zijn gevangenschap werd zijn huis door brand verwoest en niets kon uit het puin worden gered. Op persoon-

En outre, le souci affirmé de protéger les biens du condamné est mal rencontré. C'est déjà ce problème qui avait motivé l'adjonction par la loi du 12 juillet 1931 d'un alinéa à l'article 23 du Code pénal prévoyant que « la commission administrative de la prison commettra un administrateur provisoire, choisi parmi ses membres, pour prendre soin des biens du condamné jusqu'à la nomination du curateur ». L'article 23 du Code pénal — énonçait l'exposé des motifs — « dispose qu'il sera nommé au condamné en état d'interdiction légale un curateur pour gérer ses biens, cette nomination et cette gestion sont soumises aux dispositions du Code civil relatives à la tutelle des interdits. Cette disposition demeure en pratique inappliquée. A la prison centrale de Louvain, où il y a en moyenne plus de cinq cents détenus en état d'interdiction légale, il ne s'en trouve que deux ou trois pourvus d'un curateur. La cause en est que les interdits détenus dans une prison ont rarement un patrimoine à administrer.

Toutefois, des difficultés naissent assez souvent de cette situation : il arrive que des notaires, chargés d'obtenir de condamnés interdits la signature d'une procuration ou d'un autre acte, sont placés dans l'alternative de recevoir un acte annulable ou de poursuivre la nomination d'un curateur, mesure entraînant des frais généralement en disproportion avec l'importance de l'affaire.

En vue de remédier à cet état de choses l'article 23 du Code pénal devrait être complété par une disposition qui assurerait la gestion des intérêts et des biens des condamnés interdits, à défaut de nomination d'un curateur. »

En fait, cette disposition n'a fait que remplacer une difficulté par une autre : la pratique montre qu'il est difficile d'enclencher la procédure de désignation du curateur, et les membres des commissions administratives des prisons, qui sont rarement des juristes et n'ont ni la pratique ni la couverture des risques de l'activité d'administrateur provisoire, rechignent à accepter les fonctions que prévoit l'article 23 du Code pénal, dans sa mouture de 1931.

Ainsi peut-il se faire qu'un condamné criminel soit complètement désarmé pour préserver ses biens. Un cas récent particulièrement éloquent, de détenu sur qui se sont abattus des malheurs en chaîne, montrera que cette mesure, jointe à d'autres circonstances, peut créer une sorte de mort civile, inconcevable pourtant dans notre pays depuis 1830. Ce détenu, meurtrier de sa femme, avait durant sa détention, vu sa maison incendiée, sans qu'il puisse rien récupérer dans les décombres. En outre, sur le plan personnel, déchu de l'autorité parentale par rapport à ses deux

lijk vlak was hij van het ouderlijk gezag over zijn twee kinderen ontzet en had hij slechts laattijdig vernomen dat dezen het voorwerp waren geweest van een volle adoptie door de grootouders van moederszijde. Hij was dus, zowel materieel als persoonlijk, zo goed als dood.

Om zulks te verhelpen zou men :

1° in hoofdorde, die sterk verouderde bepaling uit het strafrecht, die fundamentele mensenrechten met voeten treedt, definitief naar het vergeetboek kunnen verwijzen : daarbij zouden de zeven artikelen van het algemene gedeelte van het Strafwetboek die over de wettelijke onbekwaamheid handelen, met name de artikelen 20 tot 24, 89 en 90, evenals de bepalingen van artikel 7 van de wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling betreffende de wettelijke onbekwaamheid worden opgeheven;

2° in bijkomende orde en ten spoedigste — als men deze uitdrukking nog mag te gebruiken voor een probleem waarop reeds werd gewezen in 1931 — voor de bescherming van de goederen van de onbekwamen zorgen. Dat kan, hetzij door het rechtscollege (hof van assisen of militair rechtscollege) dat veroordeelt tot een straf die wettelijke onbekwaamheid tot gevolg heeft, de verplichting op te leggen bij hetzelfde arrest een voorlopige bewindvoerder voor de goederen van de veroordeelde aan te wijzen, hetzij door de wettelijk onbekwame zelf, elke belanghebbende of de procureur des Konings de mogelijkheid te geven, via een verzoekschrift aan de vrederechter van zijn woonplaats of van de plaats van zijn strafinrichting, de aanstelling van een voorlopige bewindvoerder te vragen. Die oplossing is analoog met die opgenomen in de wet van 26 juni 1990, gewijzigd op 18 juli 1991, op de bescherming van de goederen van personen die wegens hun lichaams- of geestestoestand geheel of gedeeltelijk onbekwaam zijn die te beheren. Het komt ons voor dat dit een betere oplossing is dan die welke erin bestaat aan de boekhouder van de gevangenis de taak van voorlopige bewindvoerder op te dragen, naar analogie met wat de wet tot bescherming van de maatschappij bepaalt inzake de geïnterneerden (artikelen 29 en 30 van de wet van 1930 tot bescherming van de maatschappij, zoals die gewijzigd is door de wet van 1 juli 1964). De bepaling van artikel 23 van het Strafwetboek betreffende de bestuurscommissie zou derhalve overbodig worden.

Wij menen dat dit wetsvoorstel tegelijkertijd beantwoordt aan praktische noden en aan elementaire vereisten van menselijkheid. Het Europese Hof voor de rechten van de mens zou België hieraan binnen afzienbare tijd wel eens kunnen herinneren.

enfants, il avait appris tardivement que ses enfants avaient fait l'objet d'une adoption plénière des grands-parents maternels : ce détenu n'existait plus, ni matériellement, ni personnellement.

Afin de remédier à cette situation, on pourrait :

1° à titre principal, tracer un trait sur ce brontosaure du droit pénal qui heurte les droits humains fondamentaux : les sept articles de la partie générale du Code pénal consacrés à l'interdiction légale seraient abrogés, c'est-à-dire les articles 20 à 24, 89 et 90, ainsi que les dispositions de l'article 7 de la loi sur la libération conditionnelle concernant l'interdiction légale;

2° à titre accessoire et urgent — mais ose-t-on encore écrire ce mot alors que le problème était déjà évoqué en 1931 ? — assurer la protection des biens des interdits, soit en prescrivant à la juridiction (cour d'assises ou juridiction militaire) qui prononce une peine emportant interdiction légale, de désigner par le même arrêt un administrateur provisoire des biens du condamné, soit en permettant à l'interdit légal lui-même, à toute personne intéressée ou au procureur du Roi, de demander par requête au juge de paix du lieu de son domicile ou de sa résidence pénitentiaire, la désignation d'un administrateur provisoire, par analogie à la solution adoptée dans la loi du 26 juin 1990, modifiée le 18 juillet 1991, relative à la protection des biens des personnes totalement ou partiellement incapables d'en assumer la gestion en raison de leur état physique ou mental. Ces solutions paraîtraient préférables à celle de donner au comptable de la prison la tâche d'administrateur provisoire par analogie à ce que la loi de défense sociale prévoit pour les internés (articles 29 et 30 de la loi de défense sociale de 1930 dans sa version du 1^{er} juillet 1964). La disposition de l'article 23 du Code pénal, relative à la commission administrative, deviendrait dès lors inutile.

Il nous paraît que cette proposition de loi répond à la fois à des besoins pratiques et à des exigences élémentaires d'humanité que pourrait d'ailleurs rappeler à la Belgique, dans un avenir proche, la Cour européenne des droits de l'homme.

D. DUCARME
A. DUQUESNE
J. GOL
L. MICHEL

WETSVOORSTEL

Artikel 1

De artikelen 20 tot 24, 89 en 90 van het Strafwetboek worden opgeheven.

Art. 2

In artikel 7 van de wet van 31 mei 1888 tot invoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling in het strafstelsel worden de volgende wijzigingen aangebracht :

- 1° in het eerste lid worden de woorden « De wettelijke ontzetting is geschorst en » geschrapt;
- 2° het derde lid wordt weggelaten.

16 oktober 1992.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Les articles 20 à 24, 89 et 90 du Code pénal sont abrogés.

Art. 2

A l'article 7 de la loi du 31 mai 1888 établissant la libération conditionnelle dans le système pénal sont apportées les modifications suivantes :

- 1° Au premier alinéa, les mots « L'interdiction légale est suspendue et » sont supprimés;
- 2° L'alinéa 3 est abrogé.

16 octobre 1992.

D. DUCARME
A. DUQUESNE
J. GOL
L. MICHEL