

## Kamer der Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1958-1959.

28 MEI 1959.

### WETSVOORSTEL

tot machtiging van de Minister van Financiën om kwijtschelding of vermindering te verlenen van het bedrag der schadevergoedingen toegekend aan de Staat wegens inbreuk op de bepalingen van Hoofdstuk II, Titel I, Boek II van het Strafwetboek.

### TOELICHTING

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Het probleem gesteld door de schadevergoedingen toegekend aan de Belgische Staat wegens feiten van incivisme blijft, nu vijftien jaar na de oorlog, nog steeds onopgelost. Reeds in maart 1949, meer dan tien jaar geleden, dienden de heren De Gryse, Lefère e.a., een wetsvoorstel in tot oplossing van dit probleem in een geest van rechtvaardigheid en billijkheid. (Doc. 259.) Vervallen door de kamerontbinding werd het in augustus 1949 terug ingediend, besproken en goedgekeurd in de commissie voor de justitie.

Terug vervallen door de kamerontbinding van 1950 werd het voor de derde maal ingediend in augustus 1950. (Doc. 158.) In de commissie voor de justitie werd het opnieuw goedgekeurd en wel met 17 stemmen tegen 2. (Verslag Charpentier, doc. 322.) Pas meer dan een jaar later, in juli 1952, werd het, reeds gedeeltelijk verminkt en beperkt in zijn draagwijdte, gestemd door de Kamer met 100 stemmen tegen 85 bij 4 onthoudingen.

In de Senaat werd het behandeld door de commissie voor de justitie in juni 1953 doch verworpen met 9 stemmen tegen 7 bij 2 onthoudingen. Nog werden amendementen ingediend om het verder te verminken, maar het werd nooit in openbare vergadering behandeld.

Aanvankelijk, in 1949, was men praktisch eensgezind over het voorstel in zijn meest verstrekkende vorm. Achteraf werd het verworpen toen het reeds zodanig verminkt was dat er haast niets meer van overbleef. D't was het resultaat van een hetze-campagne die met redelijkheid, rechtvaardigheid of billijkheid geen rekening hield.

Sedert werd geen enkele poging meer gedaan om dit probleem op te lossen en alhoewel de huidige regering de

## Chambre des Représentants

SESSION 1958-1959.

28 MAI 1959.

### PROPOSITION DE LOI

autorisant le Ministre des Finances à accorder remise ou restitution totale ou partielle du montant des dommages-intérêts dus à l'Etat du chef d'infraction aux dispositions du Chapitre II, Titre I, Livre II, du Code Pénal.

### DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Quinze ans après la guerre, le problème que posent les dommages-intérêts dus à l'Etat belge pour faits d'incivisme n'a toujours pas été résolu. En mars 1949, voici plus de dix ans, MM. De Gryse, Lefère et consorts avaient déposé une proposition de loi en vue de résoudre ce problème dans un esprit de justice et d'équité. (Doc. n° 259.) Rendue caduque par suite de la dissolution des Chambres, elle fut réintroduite en août 1949, discutée et adoptée par la Commission de la Justice.

A nouveau caduque par la dissolution des Chambres en 1950, elle fut réintroduite, une troisième fois, en août 1950 (Doc. n° 158). La Commission de la Justice l'approuva à nouveau par 17 voix contre 2 (Rapport Charpentier, doc. n° 322). Ce n'est que plus d'un an après, en juillet 1952, qu'elle fut, déjà partiellement mutilée et limitée quant à sa portée, votée par la Chambre, par 100 voix contre 85 et 4 abstentions.

Au Sénat, la Commission de la Justice l'examina en juin 1953, pour la rejeter par 9 voix contre 7 et 2 abstentions. D'autres amendements en vue de la mutiler davantage furent présentés, mais elle ne fut jamais discutée en séance publique.

A l'origine, en 1949, l'unanimité était pratiquement acquise en faveur de la proposition dans sa forme la plus radicale. Par après, elle fut rejetée, alors qu'elle avait déjà subi de telles amputations qu'il n'en subsistait quasi rien. C'était le résultat d'une campagne d'excitation qui ne se souciait guère de ce qui était raisonnable, juste ou équitable.

Depuis lors, aucune tentative ne fut plus faite en vue de la solution de ce problème, et s'il est vrai que l'actuel Gou-

indiening van een wetsontwerp aangekondigd heeft, blijft dit uit.

Wij hebben het daarom nuttig geoordeeld zelf het initiatief te nemen en een nieuw wetsvoorstel in te dienen.

\* \* \*

Aanvankelijk heeft de Belgische Staat zich niet aangesteld als burgerlijke partij voor de krijgsgerechten bij de behandeling der zaken van z.g. incivieken. Pas na een zekere tijd heeft de Belgische Staat beslist zich aan te stellen als burgerlijke partij en schadevergoeding te eisen. Evenwel niet in alle zaken : in sommige wel, in andere niet volgens zekere richtlijnen die volstrekt niet van aard waren om willekeur uit te sluiten.

Ingevolge de geest eigen aan de krijgsgerechten in die periode vroeg en bekam de Staat-burgerlijke partij meestal reusachtige bedragen, die in 80 % der gevallen het vermogen van de betichte verre te boven gingen, ja dikwijls zijn tegenwoordig én toekomstig vermogen in zover dat hij nooit kon hopen deze bedragen te kunnen afbetalen.

Zoals senator Ancot, verslaggever van de commissie voor de justitie van de Senaat, vaststelde kwam dit neer op een echte verbeurdverklaring van het vermogen en meer nog. Welnu onze Grondwet verbiedt uitdrukkelijk de verbeurdverklaring der goederen.

Deze rechtspraak was juridisch zeer aanvechtbaar : de Staat leverde noch het bewijs van de omvang der schade die hij door toedoen van de betichte zou geleden hebben, noch het bewijs van enig oorzakelijk verband tussen de feiten die betichte ten laste gelegd werden en de zg. geleden schade. Deze veroordelingen berustten op louter willekeurige gronden van appreciatie.

Later hebben burgerlijke rechtbanken, tot wie de Staat-burgerlijke partij zich in sommige gevallen wendde, de Staat eenvoudig afgewezen of hem 1 frank schadevergoeding toegekend.

Het wordt niet betwist dat de rechtspraak inzake schadevergoedingen aan de Staat de grootste tegenstrijdigheden vertoont en gekenmerkt is door grote schommelingen volgens de plaats en de tijd.

In het verslag van de heer Charpentier namens de commissie voor de justitie werden destijds enkele voorbeelden aangehaald. Een « blokleider » van het V. N. V. werd in 1945 veroordeeld tot 200.000 frank schadevergoeding aan de Staat. Een jaar later zag de Belgische Staat ervan af zich nog aan te stellen als burgerlijke partij in dergelijke gevallen.

Een officier die deel uitgemaakt had van de « Luitenant De Winde-kring » werd in 1945 veroordeeld tot 500.000 frank schadevergoeding. Enkele jaren later werden officieren die deel uitgemaakt hadden van deze kring niet meer vervolgd. Deze voorbeelden kunnen gemakkelijk vermenigvuldigd worden. Men mag in dit verband gerust spreken van schreeuwende onrechtvaardigheden, waaraan tot nu toe niet verholpen werd.

\* \* \*

Daartegenover staat dat men wel de economische collaborateurs ter hulp gesneld is : reeds in 1948 werd bij besluit van de Regent een Commissie ingesteld om advies uit te brengen in verband met de verbeurdverklaringen van ongeoorloofde winsten uitgesproken door de krijgsgerechten ten einde deze uitspraken te herzien en te milderen ! De fiskale geldboeten werden eveneens herzien, kwijtgescholden of verminderd door de minister van financiën.

De praktische onmogelijkheid waarin de Staat zich bevond om in de grote meerderheid der gevallen de toegekende bedragen te innen, leidde uiteindelijk tot de procedure der transacties of dadingen. Evenwel was deze procedure, naar het oordeel van het Rekenhof, slechts mogelijk wanneer de Staat te doen had met een insolvable

vernement a annoncé le dépôt d'un projet de loi, celui-ci se fait toujours attendre.

C'est pourquoi nous avons jugé utile de prendre nous-même l'initiative d'une nouvelle proposition de loi.

\* \* \*

Au début, l'Etat belge ne s'est pas constitué partie civile devant les tribunaux militaires dans les affaires des soit-disant inciviques. Ce n'est qu'après un certain temps que l'Etat belge décida de se constituer partie civile et de réclamer des dommages-intérêts. Pas dans toutes les affaires toutefois : dans quelques-unes seulement, selon des directives qui n'étaient aucunement de nature à exclure l'arbitraire.

Vu la mentalité qui régnait à l'époque dans les tribunaux militaires, l'Etat-partie civile réclamait et obtenait souvent des sommes énormes qui, dans 80 % des cas, dépassaient de loin la fortune de l'accusé, et même ses moyens actuels et futurs, de sorte que le paiement des sommes en question était à tout jamais exclue.

Comme l'a constaté M. le Sénateur Ancot, rapporteur de la Commission de la Justice au Sénat, ceci se traduisait par une véritable confiscation du patrimoine, et même davantage. Or, notre Constitution interdit formellement la confiscation des biens.

Cette jurisprudence était juridiquement fort douteuse : l'Etat ne fournissait ni la preuve de l'importance des dommages qu'il aurait subis du fait du prévenu, ni d'un rapport quelconque de cause à effet entre les faits dont le prévenu était inculpé et les dommages prétendument subis. Les condamnations étaient fondées sur des bases d'appréciation absolument arbitraires.

Par après, des tribunaux civils, auxquels l'Etat-partie civile s'adressait dans certains cas, ont tout simplement débouté l'Etat de sa demande ou lui ont accordé 1 francs de dommages-intérêts.

Chacun admet que la jurisprudence en matière de dommages-intérêts dus à l'Etat présente les contradictions les plus flagrantes et se caractérise par des disproportions importantes, selon le lieu et l'époque du procès.

Dans le rapport fait à l'époque par M. Charpentier au nom de la Commission de la Justice, il était cité quelques exemples. Un « blokleider » du V. N. V. fut condamné en 1945 au paiement de 200.000 francs de dommages-intérêts à l'Etat. Un an plus tard, l'Etat belge renonça à se constituer encore partie civile dans des cas de l'espèce.

Un officier qui avait fait partie du « Luitenant De Winde-kring » fut condamné en 1945 à 500.000 francs de dommages-intérêts. Quelques années plus tard, on renonça à poursuivre encore les officiers ayant fait partie de ce cercle. Il serait aisé de multiplier les exemples. On peut les qualifier d'injustices flagrantes, auxquelles jusqu'à présent il n'a pas été porté remède.

\* \* \*

En revanche, on s'est préoccupé du sort des collaborateurs économiques : en 1948 déjà, une Commission, créée par arrêté du Régent, fut chargée d'émettre un avis au sujet des confiscations de profits illicites prononcées par les tribunaux militaires en vue de réviser et d'atténuer ces jugements. Les amendes fiscales furent également révisées, remises ou réduites par le Ministre des Finances.

L'impossibilité pratique dans laquelle s'est trouvé l'Etat de recouvrer dans la plupart des cas les sommes allouées, a abouti finalement à la procédure de transactions. Toutefois, de l'avis de la Cour des Comptes, cette procédure n'était permise que lorsque l'Etat se trouvait en présence d'un débiteur insolvable et qu'il avait donc intérêt à recou-

schuldenaar en er dus belang bij had ten minste een deel van zijn schuldvordering te innen. In een groot aantal gevallen werden aldus dadingen gesloten, door de minister van financiën op advies van zijn administratie zonder tussenkomst van enige commissie.

Het blijft echter een feit dat de personen die niet onvermogen waren hetzij gans hun vermogen zagen te gelde maken en toch nog schuldenaar bleven van de Staat, hetzij nog steeds onder sekwestre staan met al de moeilijkheden en gevolgen die eruit voortspuiten.

Het is duidelijk dat geen rechtvaardige oplossing mogelijk is zonder dat de minister van financiën in de mogelijkheid gesteld wordt al deze gevallen te herzien.

Een beperking tot de nog hangende zaken zou een nieuwe onrechtvaardigheid zijn: aldus zouden diegenen die, dank zij hun invloed of de invloedrijke relaties waarover zij beschikken tot nu toe de uitvoering van het vonnis konden tegenhouden bevoordeeld worden, terwijl de kleine lieden wiens inboedel en enig huis openbaar verkocht werd definitief benadeeld zouden blijven. Zo ook diegenen die te goeder trouw en veelal met financiële hulp van familieleden of vrienden hun schuld integraal betaalden.

Een afzonderlijk probleem stellen de dadingen die gesloten werden, hetzij vóór hetzij na een veroordeling. De rechtvaardigheid eist nogmaals dat deze gevallen niet zouden uitgesloten worden van de toepassing der wet: inderdaad werden deze dadingen onder druk gesloten, onder de bedreiging hetzij met vervolgingen hetzij met dwanguitvoering. Bij het sluiten der dadingen, vooral na gerechtelijke uitspraak, werd alleen rekening gehouden met de vermogenstoestand van de belanghebbende, maar 'geenszins met de « ratio legis » van huidig wetsvoorstel.

Het juridisch karakter van de dading brengt o.i. evenwel mede dat een herziening slechts mogelijk is mits akkoord van de belanghebbende. Het toepassingsgebied van de wet zal zich dus in principe uitstrekken tot alle gevallen van schadevergoeding aan de Belgische Staat toegekend uit hoofde van incivisme; zoals het genaderrecht zich uitstrekt tot alle veroordelingen en aangewend werd om de tegenstrijdigheden en schommelingen van de rechtspraak der krijgsgerechten enigszins te normaliseren. Is het nodig een commissie op te richten om aan de minister een al of niet bindend advies te geven? Wij menen van niet. Ook voor de toepassing van het genaderrecht bestaat er geen commissie. Honderden dadingen werden zonder tussenkomst van een commissie door de ministers van financiën gesloten op advies van de administratie. Terecht werd er op gewezen dat een commissie die een bindend advies zou verstrekken onverenigbaar is met de politieke verantwoordelijkheid die de minister voor het parlement draagt voor al zijn daden. Vermits dus de verantwoordelijkheid bij de minister ligt en bij hem alleen, moet men hem vrij laten in zijn beslissingen. Hij kan dan het advies inwinnen van de instanties die hij wenst te raadplegen.

Is het wenselijk in de wet de criteria op te sommen die in acht dienen genomen te worden bij de behandeling dezer gevallen? Zowel in de commissie voor de justitie van de Kamer als in deze van de Senaat was men het praktisch eens over deze criteria:

- de strafrechtelijke veroordeling en de eventueel verleende genademaatregelen;
- de verschillen in de rechtspraak der krijgsgerechten en gewone rechtsmachten;
- de vermogenstoestand van de schuldenaar, alsmede zijn familiale en sociale toestand;
- de belastingsbetalingen en verbeurdverklaringen waardoor de belanghebbende reeds getroffen werd.

vrer une partie au moins de sa créance. Dans de nombreux cas, des transactions furent ainsi conclues par le Ministre des Finances sur avis de son Administration, sans l'intervention d'aucune commission.

Il reste cependant que les personnes solvables ont vu procéder à la liquidation de tout leur patrimoine, tout en restant débiteur envers l'Etat, ou se trouvant toujours sous séquestre, avec toutes les difficultés et conséquences qui en découlent.

Il est évident qu'aucune solution équitable n'est possible sans que le Ministre des Finances ne soit mis en mesure de reviser tous les cas en question.

La limitation aux affaires en cours constituerait une nouvelle injustice: ainsi, ceux qui, grâce à leur influence ou à leurs relations influentes, ont pu jusqu'à présent arrêter l'exécution du jugement, seraient avantagés par rapport aux « lampistes » dont on a vendu publiquement l'unique maison ainsi que tout le mobilier et qui resteraient définitivement frustrés. Tout comme ceux qui, de bonne foi et dans bien des cas, avec l'aide financière de leur famille ou de leurs amis, se sont intégralement acquittés de leur dette.

Les transactions conclues soit avant, soit après une condamnation, constituent un problème distinct. L'équité exige que ces cas ne soient pas exclus du champ d'application de la loi. En effet, ces transactions n'ont pas été conclues librement, mais sous la menace, soit de poursuites, soit d'exécution forcée. Lors de la conclusion des transactions, surtout après une décision judiciaire, on a tenu compte uniquement de la situation de fortune de l'intéressé, mais pas du tout de la « ratio legis » de la présente proposition de loi.

Toutefois, le caractère juridique de la transaction implique, à notre avis, que la revision n'est possible qu'avec l'accord de l'intéressé. Le champ d'application de la loi devra donc s'étendre, en principe, à tous les cas de dommages-intérêts alloués à l'Etat belge du chef d'incivisme; tout comme le droit de grâce s'étend à toutes les condamnations, et fut mis en œuvre pour normaliser dans une certaine mesure les contradictions et les fluctuations de la jurisprudence des tribunaux militaires. Faudra-t-il créer une commission qui émettrait des avis auxquels le Ministre aurait à se conformer ou non? Nous ne le croyons pas. Il n'existe pas non plus de commission en vue de l'application du droit de grâce. Des centaines de transactions ont été conclues par les Ministres des Finances sans l'intervention d'une commission et sur avis de l'Administration. On a fait remarquer à juste titre qu'une commission qui émettrait un avis obligatoire serait inconciliable avec la responsabilité politique que le Ministre assume, quant à ses actes, devant le Parlement. Etant donné donc que la responsabilité incombe au Ministre et à lui seul, il convient de lui laisser toute liberté de décision. Il pourra alors recueillir les avis des autorités qu'il désire consulter.

Est-il souhaitable que la loi énumère les critères à observer pour l'examen de ces cas? Tant à la Commission de la Justice du Sénat qu'à celle de la Chambre, l'accord était pratiquement unanime au sujet de ces critères:

- la condamnation et les mesures de grâce accordées éventuellement;
- les divergences dans la jurisprudence des tribunaux militaires et civils;
- la situation de fortune du débiteur, ainsi que sa situation familiale et sociale;
- les paiements d'impôts et les confiscations que l'intéressé a déjà subis.

In het verslag van de heer Charpentier worden zij samengevat als volgt : « de begrippen van billijkheid, gelijkgeschikking, menslievendheid, de overwegingen van maatschappelijke aard ». (Doc. 322, 1950-1951, blz. 2.)

De meningen over de wenselijkheid deze criteria al dan niet in de wettekst zelf op te nemen verschilden echter. De meeste leden vonden dit overbodig en zezen er o.m. op dat er geen criterium werd bepaald toen artikel 123ter van het Strafwetboek bij de wet van 7 juni 1948 gewijzigd werd. Alhoewel wij geen principieel bezwaar hebben tegen een opsomming der toe te passen criteria in de wettekst menen wij dat dit overbodig is.

\* \* \*

Gedurende al deze jaren hebben de veroordelingen tot schadevergoeding zwaar gewogen op al diegenen die er door getroffen werden en gans hun gezin. Vooral na hun vrijlating, wanneer zij een nieuwe broodwinning moesten vinden of opbouwen om te voorzien in hun levensonderhoud en dat van hun gezin was dit veelal een grote hinderpaal. Dit blijft nog steeds het geval. Deze toestand is in strijd met onze Grondwet, met de grondbeginselen van ons recht, met de rechtvaardigheid en de billijkheid. Het is tijd dat er een einde aan gesteld wordt en dat dit probleem nu eindelijk een oplossing zou krijgen.

Dans le rapport de M. Charpentier, ces critères sont résumés comme suit : « les notions d'équité, d'égalisation, d'humanité, les considérations d'ordre social » (Doc. 322, 1950-51, page 2).

Cependant, les opinions étaient partagées quant à l'opportunité d'insérer ces critères dans le texte même de la loi. La plupart des membres estimèrent cela superflu, étant donné notamment qu'aucun critère n'avait été prévu lors de la modification de l'article 123ter du Code Pénal par la loi du 7 juin 1948. Quoique n'ayant aucune objection de principe contre l'énumération dans le texte de la loi des critères à appliquer, nous considérons cependant celle-ci comme superflue.

\* \* \*

Pendant toutes ces années, les condamnations aux dommages-intérêts ont pesé lourdement sur tous ceux qui en ont été frappés ainsi que sur leurs familles. Elles ont souvent constitué et constituent encore pour eux un lourd handicap, surtout lorsque, après leur libération, ils ont dû trouver ou se refaire une situation en vue de subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leurs familles. Cette situation est contraire à notre Constitution, aux principes fondamentaux de notre droit, à la justice et à l'équité. Il est temps d'y mettre un terme et d'apporter enfin une solution à ce problème.

F. VAN DER ELST.

## WETSVOORSTEL

### Eerste artikel.

De Minister van Financiën kan gehele of gedeeltelijke kwijtschelding of terugbetaling verlenen van de schadevergoeding toegekend aan de Staat wegens inbreuk op de bepalingen van Hoofdstuk II, Titel I, Boek II, van het Strafwetboek.

### Art. 2.

In de door een dading beëindigde gevallen en in alle andere definitief afgehandelde gevallen dienen de belanghebbenden of hun rechtsopvolgers een verzoek tot herziening tot de Minister van Financiën te richten binnen de termijn van één jaar te rekenen van het van kracht worden van deze wet.

### Art. 3.

Artikel 210 van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten wordt toepasselijk gemaakt op de gevallen van kwijtschelding of vermindering van de in het eerste artikel bedoelde schadevergoeding. Voor de toepassing van die bepaling wordt de beslissing van de Minister van Financiën gelijkgesteld met de in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing, waarbij een vroeger vonnis of arrest geheel of gedeeltelijk wordt tenietgedaan.

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

Le Ministre des Finances pourra accorder remise ou restitution totale ou partielle des dommages-intérêts dus à l'Etat en raison d'une infraction aux dispositions du Chapitre II, Titre I<sup>er</sup>, Livre II, du Code Pénal.

### Art. 2.

Dans les cas terminés par transaction et dans tous les autres cas définitivement réglés, il appartient aux intéressés et à leurs ayants droit d'adresser une demande en revision au Ministre des Finances, dans le délai d'un an à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

### Art. 3.

L'article 210 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe est applicable aux cas de remise ou de restitution des dommages-intérêts visés à l'article premier. Pour l'application de cette disposition, la décision du Ministre des Finances est assimilée à la décision judiciaire coulée en force de chose jugée infirmant totalement ou partiellement un jugement ou arrêt antérieur.

F. VAN DER ELST.