

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1988-1989

22 MAI 1989

Proposition de loi complétant le titre préliminaire du Code de procédure pénale

(Déposée par M. Peeters et consorts)

DEVELOPPEMENTS

A la libération, en 1944, la Belgique a dû relever un triple défi : rétablir l'économie, normaliser la vie politique et juger ceux qu'on appelait les inciviques.

La première de ces tâches fut accomplie rapidement et avec une large unité de vues.

La vie politique retrouva son cours normal avec un peu plus de difficultés.

Le 3^e défi, la liquidation de la collaboration, fut dès l'abord un échec, non seulement à cause de ce qui s'est produit initialement en dehors de l'ordre légal : attentats contre les « noirs » peut avant la libération et fureur populaire immédiatement après.

C'est surtout l'« épuration » organisée qui échoua : tant les hommes politiques que les juges furent responsables de cet échec.

Les hommes politiques ont largement sous-estimé l'ampleur et la complexité de la répression et étaient fort divisés quant à savoir ce qu'il fallait faire des inciviques.

Cependant, cette division s'avéra encore moins grave que l'absence d'une vue cohérente de la répression et d'un projet réfléchi en la matière.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1988-1989

22 MEI 1989

Voorstel van wet tot aanvulling van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering

(Ingediend door de heer Peeters c.s.)

TOELICHTING

Bij de bevrijding in 1944 stond België voor een driedovoudige uitdaging: de wederopbouw van de economie, de normalisering van het politiek leven en de berechting van wat men toen de incivieken noemde.

De eerste opdracht is snel en met grote eensgezindheid uitgevoerd.

Het heroptreden van het politiek leven verliep iets moeizamer.

Het verwerken van de collaboratie, de derde uitdaging, is van in het begin tot op heden, op een mislukking uitgelopen. En dat niet alleen door wat zich in het begin buiten de rechtsorde afspeelde: de aanslagen op de « zwarten » kort vóór, en de ontlasting van de volkswoede vlak na de bevrijding.

Het is vooral de georganiseerde « zuivering » die faalde. De verantwoordelijkheid voor deze mislukking ligt zowel bij de politici als bij de rechters.

De politici hebben de omvang en de complexiteit van de repressie schromelijk onderschat en waren bovendien erg verdeeld in hun meningen over wat met de incivieken diende te gebeuren.

Erger dan deze verdeeldheid in hun meningen echter was het totaal ontbreken van een coherente visie op de repressie en van een doordacht project.

Au début, entre 1945 et 1947, on semblait vouloir éloigner définitivement les collaborateurs, y compris les « politiques » de la vie sociale. Une privation temporaire de liberté semblait insuffisante: l'épuration priva près de 100 000 citoyens de tous leurs droits à participer à la vie publique.

Cette mort civile n'a pas frappé uniquement les grands collaborateurs, mais aussi des citoyens qui avaient été impliqués dans la collaboration dans une faible mesure et pour les raisons les plus diverses. Pour près de la moitié des 100 000 épurés, la privation des droits a été prononcée sans forme de procès: une simple inscription sur la liste de l'auditeur militaire suffisait.

Au début de 1947, la conception de la répression a changé. On entendait désormais rééduquer les délinquants politiques, pour leur permettre de retrouver une place dans la société après un certain temps. Toutefois, pour des dizaines de milliers de personnes, la perte des droits civils empêchait toute réintégration. Nombre d'entre eux faisaient déjà partie de divers réseaux d'anciens collaborateurs, où l'amertume et le revanchisme alimentaient une violente attitude anti-belge qui est encore une réalité.

En 1950, on a bien dû constater que la façon belge de traiter le problème de la collaboration avait échoué.

La seule voie vers une solution, à savoir l'amnistie générale, était parsemée d'obstacles infranchissables.

En France et aux Pays-Bas, l'amnistie générale a été accordée au début des années 50 pour les collaborateurs politiques. En Belgique, l'expérience de l'activisme était un premier obstacle de taille. L'amnistie que les activistes avaient obtenue dans les années 30 n'a pas permis la grande réconciliation avec la réalité belge. Au contraire! Dès lors, beaucoup récidivèrent pendant la seconde guerre. Après 1945, l'amnistie était donc hors de question.

Un second handicap était que la répression en Belgique fut dominée par la politique des partis.

Est-il toujours impossible de discuter de l'amnistie? L'accord de gouvernement contient au chapitre « Justice » un point 10, selon lequel le gouvernement étudiera, dans le cadre de la pacification communautaire, des mesures contribuant à la réconciliation entre tous les citoyens.

L'amnistie est-elle une des mesures possibles?

Aanvankelijk — tussen 1945 en 1947 — zag het er naar uit dat men de collaborateurs, ook de politieke, voorgoed uit de maatschappij wou verwijderen. Een tijdelijke vrijheidsberoving bleek voldoende. De epuratie zorgde ervoor dat bijna honderdduizend burgers alle rechten verloren die hen op één of andere manier in het openbare leven konden betrekken.

Die burgerlijke doodstraf trof niet alleen de grote collaborateurs maar ook een aantal burgers die in geringe mate en om diverse redenen op de ene of andere wijze in de collaboratie waren beland. Voor ongeveer de helft van die honderdduizend « weggezuiverden » is de ontzetting uit de rechten bovendien buiten elke vorm van proces uitgesproken. Een simpele inschrijving op de lijst van de krijgsauditeur volstond.

Begin 1947 drong een nieuwe visie de repressie binnen. Men zou de politieke delikwenten wederopvoeden, zodat ze na verloop van tijd toch weer een plaats in de maatschappij zouden kunnen innemen. Voor tienduizenden stond het verlies van de burgerrechten op dat ogenblik echter reeds elke vorm van reïntegratie in de weg. Velen waren trouwens reeds opgenomen in allerlei netwerken van ex-collaborateurs binnen dewelke verbittering en revanchisme de groeibodem vormden voor een virulent anti-belgicisme dat tot op heden nog steeds een realiteit is.

In 1950 moest ook worden vastgesteld dat de Belgische afrekening met de collaboratie mislukt was.

En de enige andere weg naar een oplossing: algemene amnestie, lag versperd met onoverkomelijke hindernissen.

Terwijl in Frankrijk en Nederland in het begin van de jaren vijftig algemene amnestie werd verleend voor politieke collaboratie was in België de ervaring met de nasleep van het activisme een eerste grote hinderpaal. De amnestie, die de activisten in de jaren dertig verwierven, leidde niet tot de grote verzoening met het Belgisch feit. Integendeel! Met het gevolg dat velen recivideerden tijdens de tweede wereldoorlog. Amnestie was na 1945 bijgevolg een verbrand begrip.

Dat de repressie in België bovendien in de greep kwam van de partijpolitiek was een tweede handicap.

De vraag is of op dit ogenblik amnestie in dit land nog even volkomen onbespreekbaar is. Deze regering heeft in haar regeerakkoord een passus opgenomen die onder het hoofdstuk « Justitie » als tiende punt stelt: « De Regering zal, in het kader van de pacificatie tussen de Gemeenschappen, maatregelen bestuderen die bijdragen tot de verzoening tussen alle burgers ».

Behoort amnestie tot één van deze mogelijke maatregelen?

Près de 50 ans après les faits, il faut constater objectivement et sans passion que la collaboration a causé bien des souffrances, mais que la répression a causé bien des injustices. Quelques 400 000 citoyens contre qui plainte avait été déposée (3 fois sur 4 sans motif) ont passé des mois dans l'incertitude et l'angoisse. La plupart n'ont jamais dû comparaître parce qu'aucun fait ne pouvait leur être mis à charge, mais bon nombre ont été internés quelque temps ou ont subi des sanctions administratives sur le plan professionnel. Des dizaines de milliers ont été jugés coupables, soit par un tribunal, soit par une enquête sommaire de l'auditeur militaire.

A certains moments et dans certaines régions, les peines ont été trop sévères: pour les collaborateurs politiques, la répression était trop souvent sans mesure et sans fin.

Très progressivement, une partie de ces injustices a été éliminée par des mesures limitées d'ordre juridique ou à l'intervention d'hommes politiques. Peu à peu, dans un certain nombre de cas, on a accordé la grâce, la réhabilitation, une mise en liberté anticipée. Des dossiers de pension ont été « réglés » individuellement.

Toutefois, le fait de la collaboration n'a toujours pas été résorbé, pas plus que les effets matériels et sociaux de la répression. Comment la Belgique peut-elle tourner cette page de son histoire? L'amnistie générale est-elle une solution adéquate et réalisable?

Tout d'abord, elle n'aurait plus guère d'effets pratiques.

Elle ne peut effacer les conséquences de nombreuses erreurs judiciaires, de mois d'internement injustifié, de sanctions administratives, de la perte du droit aux dommages de guerre, au statut de prisonnier de guerre, à une pension de victime de la guerre, etc.

En effet, elle ne porterait que sur les condamnations pénales. Les petites souffrances dont personne ne se préoccupe, sauf ceux qui les subissent, sont hors de sa portée; la loi d'amnistie est donc un moyen inadéquat de remédier à ces cas pénibles.

En outre, il ressort de la vie parlementaire passée et récente que l'amnistie, en temps que rémission générale des fautes et des peines, ne peut encore être discutée sur le plan politique. L'amnistie ne donne pas priorité aux intérêts de l'individu, mais à ceux de la collectivité. Si une partie du passé d'une population menace son équilibre moral, il convient d'extirper ce passé de la mémoire collective.

Bijna vijftig jaren na de feiten moet men nuchter, zonder passie, kunnen vaststellen dat de collaboratie inderdaad veel leed heeft veroorzaakt maar dat ook in de repressie veel onrecht werd aangedaan. Zo'n vierhonderdduizend burgers, tegen wie — in drie op vier gevallen zonder reden — een aanklacht was ingediend hebben maandenlang in angst en onzekerheid geleefd. De meesten zijn nooit voor de rechter verschenen omdat hun uiteindelijk niets ten laste kon worden gelegd. Velen daarvan zijn nochtans enige tijd geïnterneerd of in hun beroepsleven door administratieve tuchtstraffen geplaagd. Tienduizenden zijn wél schuldig bevonden, de enen voor een rechtbank, de anderen na een summier onderzoek door de krijgsauditeur.

Er is op sommige momenten en in sommige streken veel te streng gestraft; zeker in het geval van de politieke collaboratie was het inderdaad al te dikwijls een repressie « zonder maat en zonder einde ».

Een stuk van dit onrecht werd in de loop der jaren weliswaar, weze het slechts druppelsgewijs, door een aantal mini-maatregelen van juridische aard en via het sociaal dienstbetoon van politici weggewerkt. Beetje voor beetje werd in een aantal gevallen gratie, eerherstel en vervroegde invrijheidstelling verleend. Pensioendossiers werden individueel « geregeld ».

Toch blijkt het feit zelf van de collaboratie nog steeds niet helemaal te zijn verteerd. En ook op verre na niet alle materiële en sociale gevolgen van de repressie zijn uitgewist. Hoe kan dit land deze bladzijde in zijn geschiedenis dan toch omdraaien? Is algemene amnestie daartoe de passende en haalbare oplossing?

Vooreerst moeten wij opmerken dat amnestie vandaag nog weinig praktische gevolgen zou hebben.

Algemene amnestie wist de gevolgen niet uit van tal van juridische vergissingen, maandenlange onrechtvaardige interneringen, administratieve tuchtmaatregelen, verlies van het recht op oorlogsschade, op het statuut van krijgsgevangene, op een pensioen als oorlogslachtoffer, enzovoort.

Amnestie betreft immers enkel de strafrechtelijk veroordeelden. Het « klein leed », waar niemand van wakker ligt, tenzij de betrokkenen zelf, blijft buiten het bereik van een amnestiewet. Amnestie is bijgevolg voor deze, nochtans ook zeer pijnlijke gevallen, dus een volkomen ongeschikt middel.

Bovendien is het onze vroegere en ook recente parlementaire ervaring dat amnestie, als algemene kwietschelding van schuld en boete, ook vandaag nog steeds politiek onbespreekbaar blijft. Bij amnestie primeert niet het belang van het individu maar wel het belang van de gemeenschap. Als een stuk verleden de geestelijke gezondheid van een bevolking bedreigt dan is het aangeraden dat verleden definitief uit het collectief geheugen weg te snijden.

Cela ne peut se faire avec succès que si tous les intéressés peuvent accepter les faits en cause.

Cette condition n'est pas remplie en Belgique.

Le « non » irrévocable de ceux qui, pour des raisons de principe ou de politique partisane, ne veulent ni oublier ni pardonner, n'est pas le seul obstacle: il y a aussi l'attitude, tout aussi peu nuancée, qui ressort de certains plaidoyers pour l'amnistie.

De part et d'autre, on se sert de clichés (« traîtres au service du nazisme » ou « idéalistes désintéressés ») qui font obstacle à une liquidation définitive et acceptable par tous d'un passé douloureux pour les deux camps.

Dans le cadre de la pacification communautaire souhaitée par le gouvernement, il est temps de liquider la répression. Juridiquement, l'amnistie n'est pas le moyen adéquat. Elle n'est pas politiquement réalisable.

Nous ne pouvons que constater ces deux faits. Dès lors, notre proposition comporte une approche pragmatique des séquelles de la répression.

L'alternative réelle à l'amnistie est la réhabilitation générale. Celle-ci éliminerait les séquelles de la répression: elle restituerait les droits civils, éviterait de devoir mentionner la condamnation sur les extraits du casier judiciaire ou les certificats d'honorabilité délivrés aux enfants ou petits-enfants, abrogerait l'interdiction de rentrer au pays.

Combinée avec la remise des amendes restant à recouvrer et à la clôture des dossiers de séquestre, elle pourrait éliminer largement l'héritage de la répression.

Justification de l'article unique

Les tribunaux militaires ont, pendant les premières années de la répression, accueilli systématiquement toutes les demandes d'indemnisation introduites par l'Etat belge devant les conseils de guerre en même temps que l'action publique. Le plus souvent, ils l'ont fait sans examiner la recevabilité et le fondement de ces demandes.

Au fil des années, surtout lorsque l'Etat belge, ayant négligé de se porter partie civile devant les conseils de guerre, s'est adressé aux tribunaux civils pour requérir une indemnisation pour les faits ayant motivé la condamnation, les cours et tribunaux civils ont progressivement rejeté ces demandes. Les Cours d'appel de Bruxelles et de Gand ont, dans des arrêts

Deze operatie heeft echter alleen pas dan kans op succes als alle betrokkenen bereid zijn voortaan op een beheerste wijze met de betwiste feiten om te gaan.

En juist deze voorwaarde is in dit land niet vervuld.

Er is het onverbiddelijke neen van hen die om principiële of partijpolitieke redenen niet willen vergeten en vergeven. Maar ook in de pleidooien voor amnestie worden dikwijls door een even ongenueanceerde benadering nog steeds een aantal hindernissen opgeworpen.

Voor al het werken aan weerszijden met grove stereotypen (« verraders in dienst van het nazisme » aan de ene, « onbaatzuchtige idealisten » aan de andere kant) staat een definitieve — en voor beide kampen aanvaardbare — afrekening met een — voor beide kampen even onzalig — verleden in de weg.

In het kader van, ook door deze Regering, gewenste « pacificatie tussen de gemeenschappen », lijkt het ons nochtans hoog tijd om af te rekenen met de repressie. Juridisch-technisch is amnestie daartoe een gebrekkig middel. Politiek gezien kan het niet.

Wij kunnen beide feitelijkheden alleen maar vaststellen. Met ons wetsvoorstel bepleiten wij daarom een pragmatische benadering van het repressiedossier. Er is een zakelijk alternatief voor amnestie: algemeen eerherstel.

Algemeen eerherstel schakelt de nog steeds nawerkende gevolgen van de repressie voorgoed uit: het brengt herstel in burgerrechten, vermijdt dat de veroordeling vermeld wordt op uittreksels van het strafregister of op attesten van achterswaardigheid ten behoeve van kinderen of kleinkinderen, heft het verbod op van het land binnen te komen en dergelijke.

In combinatie met de opheffing van de nog invorderbare boeten en van de nog resterende sekwesterdossiers kan eerherstel de erfenis van de repressie grotendeels wegwerken.

Verantwoording van het enig artikel

De militaire rechtbanken kenden in de eerste jaren van de repressie ongeremd en onbeperkt alle vorderingen tot schadeloosstelling toe die de Belgische Staat samen met de publieke vordering voor de krijgsraden instelde, meestal vrijwel zonder onderzoek van de ontvankelijkheid en gegrondheid daarvan.

In de loop van de jaren echter, en vooral wanneer de Belgische Staat, in de gevallen waarin hij verwaarloosd had zich voor de krijgsraden burgerlijke partij te stellen, zich tot de burgerlijke rechtbanken wendde met een vordering tot schadeloosstelling wegens de feiten waarvoor de betrokkenen werden veroordeeld, hebben de burgerlijke rechtbanken en

motivés de façon circonstanciée, jugé que l'Etat belge n'avait pas fait la preuve d'un dommage matériel ou moral autre que celui pouvant être réparé par la condamnation pénale des intéressés.

La Cour de cassation a confirmé ce point de vue en rejetant les pourvois de l'Etat belge contre ces arrêts. La doctrine s'est ralliée à ce point de vue.

On ne peut donc obliger à payer ceux qui devant les tribunaux militaires ont été confrontés à une demande d'indemnisation de l'Etat belge avant qu'une jurisprudence contraire n'ait été établie, cependant que ceux qui ont eu la chance d'être oubliés par l'Etat belge, qui n'a pensé qu'ultérieurement à intenter une action semblable devant un tribunal civil, ont échappé à toute condamnation.

Le législateur pourrait annuler ces condamnations, si ce n'était contraire à la séparation constitutionnelle des pouvoirs. Il n'appartient pas au législateur d'annuler des jugements ou arrêts du pouvoir judiciaire.

Dès lors, la solution est d'appliquer la prescription des condamnations. Dans la pratique, l'administration de l'Enregistrement et des Domaines a, dans certains cas, procédé à l'interruption de la prescription à l'issue de la première période de 30 ans, de sorte que les intéressés, ainsi que leurs héritiers, qui souvent ignorent tout de l'affaire, sont encore menacés de l'exécution de ces jugements.

Il est grand temps d'y mettre un terme.

*
* *

hoven gaandeweg die vorderingen afgewezen. Zowel het Hof van Beroep te Brussel als het Hof van Beroep te Gent hebben in uitvoerig gemotiveerde arresten gesteld dat de Belgische Staat niet bewees enige materiële of morele schade te hebben geleden, andere dan diegene waarvoor het rechtsherstel op de aangewezen wijze, nl. door strafrechtelijke veroordeling van de betrokkene, kon geschieden.

Het Hof van Cassatie heeft deze zienswijze van de hoven van beroep bevestigd door de cassatieberoepen van de Belgische Staat tegen de arresten te verwerpen. De rechtsleer heeft zich daarbij aangesloten.

Het gaat dan ook niet op dat diegenen die het ongeluk hadden voor de (militaire) rechtbanken geconfronteerd te worden met een eis tot schadeloosstelling van de Belgische Staat, vooraleer de hierboven bedoelde afwijzende rechtspraak gevestigd was, te verplichten te betalen, terwijl diegenen die zo fortuinlijk waren dat de Belgische Staat ze « vergeten » had, en pas nadien er aan dacht tegen hen een gelijkaardige vordering tot schadeloosstelling in te stellen voor een burgerlijke rechtbank, aan elke veroordeling ontsnapten.

De wetgever zou strikt genomen deze veroordelingen kunnen vernietigen. Dat ware echter in strijd met de bij de Grondwet voorgeschreven scheiding van de machten. Het behoort de wetgever niet, vonnissen of arresten van de rechterlijke macht ongedaan te maken.

Daarom de oplossing van de verjaring van de veroordelingen in kwestie. Het is inderdaad zo, dat in de praktijk de administratie van Registratie en Domeinen in een aantal gevallen tot sluiting van de verjaring is overgegaan tegen het einde van de eerste 30-jarige termijn, zodat niet alleen de betrokkenen zelf doch ook hun eventuele erfgenamen (die vaak van heel de zaak niet weten) met tenuitvoerlegging van zulke vonnissen bedreigd blijven.

Het is de hoogste tijd om daaraan definitief een einde te maken.

W. PEETERS.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article unique

La loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale est complétée par un article 29bis rédigé comme suit :

« *Article 29bis.* — Les condamnations à une indemnisation de l'Etat belge, subies pour des crimes contre la sûreté extérieure de l'Etat, commis pendant la période du 1^{er} septembre 1939 au 31 décembre 1945, se prescrivent définitivement le 31 décembre 1988. Tout acte d'exécution de ces condamnations, accompli après cette date, est nul de plein droit. »

VOORSTEL VAN WET

Enig artikel

De wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering wordt aangevuld met een artikel 29bis, luidende :

« *Artikel 29bis.* — De veroordelingen tot schade-loosstelling tegenover de Belgische Staat, toegekend wegens misdrijven tegen de uitwendige veiligheid van de Staat gepleegd in de loop van de periode van 1 september 1939 tot 31 december 1945 zijn definitief verjaard op 31 december 1988. Elke daad van tenuitvoerlegging van zulke veroordelingen na die datum verricht is van rechtswege nietig. »

W. PEETERS.
F. BAERT.
H. DE BELDER.
W. LUYTEN.