

SENAT DE BELGIQUE**SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992**

12 MAI 1992

Proposition de loi réglant la réparation des dommages causés par certains actes juridictionnels ou non, à l'exception des jugements contentieux

(Déposée par M. R. Van Rompaey et consorts)

DEVELOPPEMENTS

L'absence de responsabilité de l'Etat pour les dommages résultant de certains actes juridictionnels ou non constitue une lacune injustifiable dans notre système juridique.

A côté de tant d'autres exemples, les faits exposés dans une pétition du 20 juillet 1983, adressée au Sénat, parlent d'eux-mêmes.

Un haut fonctionnaire des Douanes et Accises, propriétaire d'un appartement dans un immeuble dont il était le syndic, déposa une plainte auprès du substitut du procureur du Roi à Anvers contre l'administrateur délégué de l'entreprise qui avait construit ledit immeuble. La faillite de l'entreprise fut prononcée d'office malgré le fait que l'administrateur délégué avait, peu auparavant, fait apport à la société de la totalité de sa fortune et pris les mesures d'assainissement requises.

Au terme d'une procédure pénale qui dura quatre ans, l'administrateur délégué fut acquitté, tant par le tribunal correctionnel que par la Cour d'appel d'Anvers.

BELGISCHE SENAAAT**BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992**

12 MEI 1992

Voorstel van wet tot regeling van schadegevallen veroorzaakt door bepaalde al dan niet juridictionele handelingen met uitzondering van de contentieuze vonnissen

(Ingediend door de heer R. Van Rompaey c.s.)

TOELICHTING

De niet-aansprakelijkheid van de Staat voor schade berokkend door sommige al dan niet juridictionele handelingen is een niet meer te rechtvaardigen leemte in ons rechtsbestel.

Naast zovele andere voorbeelden spreken de feiten, aangehaald in een verzoekschrift op 20 juli 1983 gericht aan de Senaat voor zichzelf.

Een hoge ambtenaar bij de douane en accijnzen, eigenaar van een appartement en tevens beheerder van het appartementsgebouw, diende klacht in bij een substituut van de procureur des Konings te Antwerpen tegen de afgevaardigd bestuurder van de onderneming, die het appartementsgebouw had opgericht. Deze firma werd ambtshalve failliet verklaard, ondanks het feit dat de afgevaardigd bestuurder even tevoren zijn volledig vermogen in de vennootschap had ingebracht en de nodige saneringsmaatregelen had getroffen.

Na een vier jaar aanslepende strafprocedure werd de afgevaardigd bestuurder, zowel door de correctionele rechtbank als door het Hof van Beroep te Antwerpen, vrijgesproken.

Dans ces deux décisions judiciaires, on constata que la faillite d'office avait été prononcée à tort, étant donné que les conditions légales n'étaient pas réunies.

Le magistrat du parquet avait agi en la matière d'une façon critiquable.

Immédiatement après le début de l'instruction judiciaire, c'est-à-dire à un moment où il n'avait pas encore une connaissance suffisante des faits, il avait provoqué la mise en faillite d'office, ce qui créa une situation irréversible, tant pour les créanciers et la clientèle que pour la bonne réputation de l'administrateur délégué.

Après la décision rendue en première instance, alors qu'il connaissait l'ensemble du dossier, y compris le jugement constatant que les conditions requises pour une déclaration de mise en faillite d'office n'étaient pas remplies, le magistrat du parquet n'en avait pas moins pris l'initiative d'interjeter appel, ce qui ne fit qu'aggraver les conséquences d'une action publique inutile.

Cet état de choses entraîna d'immenses dommages, mais, qui plus est, précipita l'intéressé dans l'indigence la plus complète en raison de son âge et de son état de santé, si bien qu'il n'était même plus en mesure de payer les frais d'une aide médicale urgente.

En l'absence de fondement juridique, il est impossible de résoudre cette affaire, ainsi que tout autre cas semblable qui s'est produit dans le passé ou qui se produira à l'avenir, comme le commande pourtant l'équité la plus élémentaire.

Le 13 janvier 1987, nous déposâmes une proposition de loi réglant la réparation des dommages causés par certains actes judiciaires (doc. Sénat 449-1, 1986-1987).

Le 10 mai 1988, nous la remplaçâmes par une proposition de loi réglant la réparation des dommages causés par certains actes non juridictionnels (doc. Sénat 279-1, S.E. 1988).

La Commission de la Justice constitua un groupe de travail, dont M. Henrion fut le président et M. Moureaux le rapporteur.

Ce groupe de travail consacra plusieurs réunions à l'examen de ladite proposition de loi.

Finalement, il adopta un texte qui différait considérablement de la proposition initiale et dont le rapporteur fit un commentaire dans un exposé introductif reproduit dans un document de travail n° 1.

In beide rechterlijke beslissingen werd vastgesteld dat de ambtshalve faillietverklaring ten onrechte werd uitgesproken, daar de wettelijke voorwaarden niet vervuld waren.

Het optreden van de parketmagistraat ter zake was vatbaar voor kritiek en alleszins ongeschikt.

Onmiddellijk na de aanvang van het gerechtelijk onderzoek, op een ogenblik dat hij geen voldoende kennis had van de feiten, lokte hij een ambtshalve faillietverklaring uit, waardoor er een onomkeerbare toestand werd geschapen, zowel met betrekking tot de crediteuren, de cliënteel, als met de goede naam van de afgevaardigd bestuurder.

Na de uitspraak in eerste aanleg, toen de parketmagistraat kennis had van het volledige dossier met inbegrip van het vonnis, waarin vastgesteld was dat de voorwaarden voor de ambtshalve faillietverklaring niet vervuld waren, nam hij toch nog het initiatief om hoger beroep in te stellen, waardoor de gevolgen van een nodeloze publieke vordering nogmaals werden verergerd.

Door deze gang van zaken werd niet alleen een onnoemelijk leed veroorzaakt, maar werd belanghebbende tevens in een zodanige staat gebracht dat hij, rekening houdende met zijn leeftijd en zijn gezondheidstoestand, volkomen hulpbehoevend is geworden en hij zelfs de kosten van een dringende medische verzorging niet meer kon betalen.

Bij gemis aan een rechtsgrond kan deze zaak, evenals soortgelijke gevallen die zich in het verleden hebben voorgedaan en zich in de toekomst nog zullen voordoen, niet opgelost worden, terwijl de meest elementaire rechtvaardigheid dit dringend vraagt.

Op 13 januari 1987 dienden wij een wetsvoorstel in tot regeling van schadegevallen veroorzaakt door sommige rechterlijke handelingen (Senaat, Gedr. St. 449-1, 1986-1987).

Op 10 mei 1988 werd dit vervangen door een wetsvoorstel tot regeling van schadegevallen veroorzaakt door sommige niet-jurisdictionele handelingen (Senaat, Gedr. St. 279-1, B.Z. 1988).

In de schoot van de Commissie voor de Justitie werd een werkgroep opgericht onder het voorzitterschap van de heer Henrion en met als rapporteur de heer Moureaux.

De werkgroep heeft een aantal vergaderingen gewijd aan de bespreking van voornoemd wetsvoorstel.

Tenslotte heeft de werkgroep een tekst aangenomen, die grondig verschilt van het oorspronkelijk wetsvoorstel en werd de aangenomen tekst door de rapporteur becommentarieerd in een inleidende uiteenzetting, opgenomen in een werkstuk nr. 1.

Dans la présente proposition de loi, nous avons repris à la fois le texte et l'argumentation du groupe de travail.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article premier

Le dommage susceptible d'indemnisation doit avoir un caractère exceptionnel.

On ne fait pas de distinction entre les actes juridictionnels et les actes non juridictionnels, afin d'échapper à la controverse doctrinale qui existe à ce sujet et de prévenir toute incertitude quant au champ d'application de la loi.

Les fautes commises par les services judiciaires et par les personnes agissant par autorité de justice entrent dans le champ d'application de la présente loi.

Sont en revanche exclus les jugements contentieux, c'est-à-dire les décisions rendues contradictoirement.

La proposition vise non seulement la responsabilité délictuelle, mais aussi la responsabilité sans faute. Le terme « inapproprié » vise le cas de la responsabilité sans faute. Un acte « fautif » suppose qu'une faute ait été commise, comme par exemple, une perquisition effectuée sans mandat légal ou en dehors des heures prescrites par la loi.

En cas de non-lieu, le demandeur doit cependant justifier d'éléments démontrant son innocence. Il ne faudrait pas, en effet, qu'une personne dont la faute est établie, mais qui bénéficie d'un non-lieu pour cause de prescription, puisse prétendre à une indemnité.

La proposition n'accorde pas à la personne lésée un droit à l'indemnisation. Elle permet seulement au Gouvernement de dédommager ladite personne.

Article 2

L'équité dont il faut tenir compte découle du dommage extraordinaire résultant des actes juridictionnels ou non juridictionnels.

La victime du dommage a été lésée du fait de l'application du système juridique.

Le dommage peut être de nature tant matérielle que morale. L'équité requiert donc qu'il soit tenu compte de toutes les circonstances propres à l'affaire.

Si la victime a contribué au dommage, l'indemnité peut être réduite ou refusée.

In onderhavig wetsvoorstel hebben wij zowel de tekst als de motieven van de werkgroep overgenomen.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

De schade die voor vergoeding in aanmerking komt moet buitengewoon zijn.

Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen jurisdictionele en niet-jurisdictionele handelingen om de controverse die daarover in de rechtsleer bestaat te vermijden en de onzekerheid over de werkingssfeer van de wet te voorkomen.

De fouten, die gemaakt zijn door gerechtelijke diensten en door hen die op gezag van het gerechtapparaat optreden, vallen onder toepassing van deze wet.

Blijven daarentegen buiten beschouwing de contentieuze vonnissen, zijnde de beslissingen in zaken die op tegenspraak gewezen zijn.

Het voorstel beoogt niet alleen de aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad maar ook de foutloze aansprakelijkheid. De term « ongeschikt » bedoelt het geval van de foutloze aansprakelijkheid. Een « onjuiste » handeling veronderstelt een schuld zoals bijvoorbeeld een huiszoeking zonder wettelijk bevel of buiten de wettelijke uren.

In geval van buitenvervolginstelling moet de verzoeker toch bewijzen dat er gegevens zijn waaruit zijn onschuld blijkt. Het zou inderdaad niet opgaan iemand, wiens schuld vaststaat maar wegens verjaring buiten vervolging wordt gesteld, een aanspraak op vergoeding te verlenen.

Aan de schadelijder wordt geen recht op vergoeding toegekend, doch aan de Regering wordt de mogelijkheid geboden om hem te vergoeden.

Artikel 2

De billijkheid waarmede rekening moet worden gehouden vloeit voort uit de buitengewone schade die een gevolg is van de al dan niet jurisdictionele handeling.

De schadelijder is benadeeld geworden bij de toepassing van het rechtssysteem.

De schade kan zowel van materiële als van morele aard zijn. De billijkheid eist dan ook dat er rekening wordt gehouden met alle omstandigheden die eigen zijn aan de zaak.

Zo het slachtoffer zou hebben bijgedragen tot de schade, kan de vergoeding verminderd of geweigerd worden.

Article 3

Comme la présente proposition n'accorde pas un droit subjectif à réparation — ce qui devrait être soumis à une autorité exerçant une juridiction contentieuse — et qu'elle n'accorde pas davantage un droit civil qui ne pourrait être soustrait au juge ordinaire, mais comme elle crée la possibilité d'obtenir réparation à certaines conditions, l'octroi de l'indemnité est laissé au Gouvernement.

Article 4

Par analogie avec les dispositions de l'article 28, § 4, de la loi du 20 avril 1874 relative à la détention préventive, cet article institue une commission qui statue sur les recours contre les décisions prises par le ministre de la Justice.

Article 5

Cet article règle la procédure devant la commission d'appel. Une procédure similaire est prévue à l'article 28, § 5, de la loi du 20 avril 1874 relative à la détention préventive.

Article 6

Cet article prévoit la création d'un fonds spécial. Celui-ci sera alimenté, d'une part, par des crédits inscrits au budget du ministère de la Justice et, d'autre part, par des contributions prévues à l'article 7.

Article 7

Cet article prévoit une majoration du droit de mise au rôle, fixé aux articles 269/1 et 269/2 du Code des droits d'enregistrement. Cette contribution est fondée sur la solidarité de tous ceux qui font appel au pouvoir judiciaire pour ce qui est des conséquences de certains actes posés par ce même pouvoir.

Article 8

L'application de cette loi est étendue aux cas qui se sont produits dans le passé, étant entendu que seuls entrent en considération ceux pour lesquels une demande d'indemnisation a été introduite de quelque manière que ce soit.

*
* *

Artikel 3

Vermits dit voorstel geen subjectief recht op schadevergoeding toekent, wat zou moeten worden onderworpen aan een orgaan met eigenlijke rechtspraak belast, en vermits er evenmin een burgerlijk recht wordt toegekend dat aan de gewone rechter niet zou kunnen worden onttrokken, doch nu de mogelijkheid tot het bekomen van een schadeloosstelling onder bepaalde voorwaarden in het leven wordt geroepen, wordt de toekenning van de schadeloosstelling overgelaten aan de regering.

Artikel 4

Naar analogie van de bepalingen van artikel 28, § 4, van de wet van 20 april 1874 op de voorlopige hechtenis, stelt dit artikel een commissie in, die uitspraak doet over de beroepen tegen de beslissingen die genomen werden door de Minister van Justitie.

Artikel 5

Dit artikel regelt de procedure voor de beroepscommissie. In een gelijkaardige procedureregeling is voorzien bij artikel 28, § 5, van de wet van 20 april 1874 op de voorlopige hechtenis.

Artikel 6

Dit artikel voorziet in de oprichting van een bijzonder fonds. Dit fonds zal gespijsd worden, enerzijds, door kredieten uitgetrokken op de begroting van het Ministerie van Justitie en anderzijds, door bijdragen zoals bepaald in artikel 7.

Artikel 7

Dit artikel voorziet in een verhoging van het rolrecht, bepaald in artikel 269/1 en 269/2 van het Registratiewetboek. Deze bijdrage is gesteund op de solidariteit van al degenen die een beroep doen op de rechterlijke macht voor de gevolgen van sommige handelingen door diezelfde rechterlijke macht gesteld.

Artikel 8

De toepassing van deze wet wordt ook uitgebreid tot de gevallen die zich in het verleden hebben voorgedaan, met dien verstande, dat alleen die gevallen in aanmerking komen waarvoor op gelijk welke wijze een verzoek tot schadevergoeding werd ingediend.

Robert VAN ROMPAEY.

*
* *

PROPOSITION DE LOI**Article premier**

Peut prétendre à une indemnité toute personne qui aura subi un dommage exceptionnel causé par un acte, juridictionnel ou non, posé dans le cadre de l'exercice de la fonction judiciaire par un magistrat ou sous sa responsabilité, à l'exception des jugements contentieux.

L'indemnité sera accordée:

a) si le caractère inapproprié, fautif ou contraire aux dispositions de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme de l'acte contesté résulte directement ou indirectement d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée;

b) ou si, en matière pénale, après avoir bénéficié d'une ordonnance ou d'un arrêt de non-lieu, le demandeur justifie d'éléments de fait ou de droit démontrant son innocence.

Art. 2

Le montant de cette indemnité est fixé en équité et compte tenu de toutes les circonstances d'intérêt public et privé.

Si la victime a contribué aux dommages, l'indemnité peut être réduite ou refusée.

Art. 3

A défaut pour l'intéressé de pouvoir intenter une action en indemnisation devant les juridictions ordinaires, l'indemnité doit être demandée par requête écrite adressée au ministre de la Justice, qui statue dans les six mois.

L'indemnité sera allouée par le ministre de la Justice à charge du Trésor, si les conditions prévues à l'article 1^{er} sont remplies.

Si l'indemnité est refusée, si le montant en est jugé insuffisant ou si le ministre de la Justice n'a pas statué dans les six mois de la requête, l'intéressé pourra s'adresser à la commission instituée conformément à l'article 4.

En cas de poursuites judiciaires du chef d'une des infractions prévues par les articles 147, 155 et 156 du Code pénal, commises à l'égard de l'intéressé, le délai de six mois prévu à l'alinéa précédent ne commence à courir que du jour où il a été statué sur l'action publique par une décision coulée en force de chose jugée.

VOORSTEL VAN WET**Artikel 1**

Op een vergoeding kan aanspraak maken, een ieder die buitengewone schade heeft geleden door een al dan niet jurisdictionele handeling door een magistraat of op diens gezag verricht in het kader van de uitoefening van het rechterlijke ambt, met uitzondering van de contentieuze vonnissen.

De vergoeding wordt toegekend:

a) indien de ongeschikte, schuldige of met het Europees Verdrag van de rechten van de mens strijdige aard van de betwiste handeling rechtstreeks of zijdelings volgt uit een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing;

b) of indien de verzoeker, in strafzaken, na een beschikking of een arrest van buitenvervolginstelling bewijst dat er in feite of in rechte gegevens zijn waaruit zijn onschuld blijkt.

Art. 2

Het bedrag van die vergoeding wordt vastgesteld naar billijkheid en met inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang.

Indien het slachtoffer heeft bijgedragen tot de schade, kan de vergoeding verminderd of geweigerd worden.

Art. 3

Indien de betrokkene geen vordering tot schadevergoeding voor de gewone gerechten kan instellen, moet de vergoeding worden gevraagd bij een verzoekschrift gericht aan de Minister van Justitie, die binnen de zes maanden beslist.

De vergoeding wordt door de Minister van Justitie ten laste van de Schatkist toegekend indien de voorwaarden bepaald in artikel 1 vervuld zijn.

Indien de vergoeding geweigerd wordt, indien het bedrag ervan onvoldoende geacht wordt of indien de Minister van Justitie niet binnen zes maanden na het verzoek beslist, kan de betrokkene zich wenden tot de commissie ingesteld overeenkomstig artikel 4.

In geval van gerechtelijke vervolgingen wegens een van de misdrijven omschreven in de artikelen 147, 155 en 156 van het Strafwetboek en die bedreven zijn ten nadele van de betrokkene, begint de termijn van zes maanden, waarvan sprake is in het vorige lid, eerst te lopen op de dag dat op de strafvordering uitspraak is gedaan door een in kracht van gewijsde gegane beslissing.

Art. 4

Il est institué une commission qui statue sur les recours contre les décisions prises par le ministre de la Justice ou sur les demandes introduites lorsque, dans les conditions déterminées à l'article 3, le ministre n'a pas statué.

Cette commission est composée du premier président de la Cour de cassation, du premier président du Conseil d'Etat et du doyen de l'Ordre national des avocats ou, en cas d'empêchement, du président de la Cour de cassation, du président du Conseil d'Etat, du vice-doyen de l'Ordre national des avocats.

Les fonctions de secrétaire sont exercées par un ou plusieurs membres du greffe de la Cour de cassation désignés par le premier président.

Le Roi règle le fonctionnement de la commission.

Art. 5

Les recours et les demandes sont formés par requête en double exemplaire signée par la partie ou son avocat et déposée au greffe de la Cour de cassation dans les soixante jours de la décision du ministre ou de l'expiration du délai dans lequel il aurait dû statuer.

Le Roi règle la procédure devant la commission siégeant à huis clos.

Elle statue sur l'avis donné à l'audience par le procureur général près la Cour de cassation, après avoir entendu les parties en leurs moyens.

Ses décisions sont rendues en audience publique. Elles ne sont susceptibles d'aucun recours.

La décision de la commission est, à la demande des intéressés, publiée par extrait au *Moniteur belge*, sans que cet extrait puisse mentionner le montant de l'indemnité allouée.

Les frais de publication sont à charge du Trésor.

Art. 6

Il est créé, à charge du budget du ministère de la Justice, un fonds spécial d'aide aux victimes des dommages causés par certains actes juridictionnels ou non.

Ce fonds est alimenté principalement par les contributions visées à l'article 7, ainsi que par un crédit inscrit au budget du ministère de la Justice.

Art. 4

Er wordt een commissie ingesteld, die uitspraak doet over de beroepen tegen de beslissingen door de Minister van Justitie genomen of op de ingediende aanvragen, wanneer de Minister geen uitspraak heeft gedaan onder de voorwaarden bepaald in artikel 3.

Die commissie bestaat uit de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie, de eerste voorzitter van de Raad van State, de deken van de Nationale Orde van advocaten of, bij verhindering, de voorzitter van het Hof van Cassatie, de voorzitter van de Raad van State, de vice-deken van de Nationale Orde van advocaten.

Het ambt van secretaris wordt uitgeoefend door een of meer leden van de griffie van het Hof van Cassatie, aangewezen door de eerste voorzitter.

De Koning regelt de werkwijze van de commissie.

Art. 5

De beroepen en de verzoeken worden ingesteld bij een verzoekschrift in tweevoud, ondertekend door de partij of haar advocaat en ter griffie van het Hof van Cassatie ingediend binnen 60 dagen na de beslissing van de Minister of na verloop van de termijn waarbinnen hij uitspraak had moeten doen.

De Koning regelt de procedure voor de commissie, die zitting houdt met gesloten deuren.

Zij doet uitspraak op het ter zitting door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie gegeven advies, na de partijen in hun middelen te hebben gehoord.

Haar beslissingen worden in openbare zitting gewezen. Zij zijn niet vatbaar voor enig beroep.

Op verzoek van de belanghebbenden wordt de beslissing van de commissie bij uittreksel in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt, zonder dat dit uittreksel het bedrag van de toegekende vergoeding mag vermelden.

De kosten van bekendmaking komen ten laste van de Schatkist.

Art. 6

Ten laste van de begroting van het Ministerie van Justitie wordt een bijzonder fonds ingesteld tot hulp aan de slachtoffers van schadegevallen veroorzaakt door bepaalde al dan niet jurisdictionele handelingen.

Het fonds wordt hoofdzakelijk gestijfd door de bijdragen bedoeld in artikel 7, alsmede door een krediet, uitgetrokken op de begroting van het Ministerie van Justitie.

Art. 7

Les droits visés aux articles 269/1 et 269/2 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe sont majorés de 100 francs à titre de contribution au financement du fonds créé par l'article 6.

Le Roi détermine le mode de recouvrement de ces droits majorés en faveur dudit fonds.

Art. 8

La présente loi s'applique à toute demande d'indemnisation introduite sous quelque forme que ce soit avant le 1^{er} mai 1988.

Art. 7

De rechten bedoeld in de artikelen 269/1 en 269/2 van het Wetboek der registratie- en griffierechten worden verhoogd met 100 frank bij wijze van bijdrage in de financiering van het fonds, ingesteld bij artikel 6.

De Koning bepaalt de wijze van invordering van die ten behoeve van het genoemde fonds verhoogde rechten.

Art. 8

Deze wet is mede van toepassing op elk verzoek tot schadevergoeding dat, in welke vorm ook, ingediend is vóór 1 mei 1988.

Robert VAN ROMPAEY.
Robert GIJS.
Hugo VANDENBERGHE.
Alex ARTS.