

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1950-1951.****VERGADERING VAN 6 FEBRUARI 1951**

Verslag van de Commissie van Justitie belast met het onderzoek van het wetsvoorstel tot vergoeding van schade aan personen en goederen veroorzaakt door de beroering in de maanden Juli en Augustus 1950.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1950-1951.****SEANCE DU 6 FEVRIER 1951**

Rapport de la Commission de la Justice chargée d'examiner la proposition de loi tendant à assurer la réparation des dommages causés aux personnes et aux biens lors des troubles des mois de juillet et août 1950.

Aanwezig : de hh. ROLIN, Voorzitter; ALLARD, CHOT, Mevr. CISELET, CLYNMANS, CUSTERS, HANQUET, HODY, KLUYSKENS, LAGAE, LILAR, Mevr. VANDERVELDE, de hh. VAN REMOORTELE, VERMEYLEN en ANCOT, Verslaggever.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN.

Het wetsvoorstel van Baron de Dorlodot strekt er toe « de algehele vergoeding voor alle schade, die aan personen en goederen berokkend werd bij de beroering, die zich voordeed tussen 1 Juli en 15 Augustus 1950, en als gevolg van deze beroering » ten laste van de Staat te brengen.

Zoals uit de toelichting zelf blijkt, wijkt dit voorstel af van het decreet van 10 Vendémiaire jaar IV.

1) Het draagt op de Staat een aansprakelijkheid over die, naar luid van art. 1, titel IV, van het decreet van Vendémiaire, op de gemeente rust;

2) Het breidt het gebied van de aansprakelijkheid uit, waar het deze laatste doet slaan op elke schade aan personen en goederen tijdens de beschouwde periode berokkend, wanneer zij het gevolg is van de beroering waardoor die periode gekenmerkt was, terwijl het decreet van Vendémiaire enkel doelt op schade veroorzaakt door misdrijven die gewapenderhand of gewelddadig werden gepleegd door al dan niet gewapende samenrottingen of samenscholingen, hetzij jegens personen, hetzij tegen nationale of private eigendommen.

* * *

Zie :
Gedr. Stuk van de Senaat :
161 (B. Z. 1950) : Wetsvoorstel.

MESDAMES, MESSIEURS.

La proposition de loi du Baron de Dorlodot tend à porter à charge de l'Etat « la réparation intégrale de tous les dommages causés aux personnes et aux biens au cours de la période des troubles qui se sont produits entre le 1^{er} juillet et le 15 août 1950 et en suite à ces troubles ».

Comme l'indiquent ses développements mêmes, cette proposition déroge au décret du 10 Vendémiaire, an IV.

1) Elle transfère à l'Etat une responsabilité qui, aux termes de l'art. 1 du titre IV du décret de Vendémiaire incombe à la commune;

2) Elle étend le domaine de la responsabilité en ce qu'elle fait porter celle-ci sur tous les dommages causés aux personnes et aux biens pendant la période envisagée lorsqu'ils se sont produits suite aux troubles qui ont caractérisé cette période, alors que le décret de Vendémiaire n'embrasse que les dommages résultant des délits commis à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés nationales ou privées.

* * *

Voir :
Document du Sénat :
161 (S. E. 1950) : Proposition de loi.

1) Het decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV, werd door de Conventie goedgestemd daags na de inlijving van België bij Frankrijk. Het onmiddellijk doel er van was, de toenmalige revolutionnaire beroering, en meer in 't bijzonder de graanplunderingen waarvan de landbouwers vaak slachtoffer waren, te beteugelen en te voorkomen. Maar, zoals het Hof van Verbreking er in zijn arrest van 3 Februari 1887 (Pas. 1887, I, 62) heeft op gewezen, het decreet is niet opgevat als een « gelegenheidswet, gemaakt met het voorbijgaand doel, de gemeenten te verplichten de opstandige bewegingen te beteugelen ». De juridische grondslag er van was de solidariteit van de bewoners van eenzelfde gemeente. « Ons gemeentelijk bestaan » zegde procureur-generaal Mesdagh de ter Kiele, bij gelegenheid van dit arrest. « berust sinds onheuglijke tijden op een beginsel van onmisbare solidariteit en van wederzijdse verzekering, dat niet ongestraft zou kunnen miskend worden; overal waar het tot uiting komt, ontstaat onmiddellijk een behoefte aan gemeenschappelijke verdediging, zonder welke het geringste avontuur zou volstaan om de goede orde te verstoren ».

Het is niet de eerste maal dat een poging wordt gedaan om een aansprakelijkheid die de wetgever te recht heeft toegewezen aan de gemeente, welke de plaatselijke politiemacht bezit, op de Staat over te dragen.

Ter Senaatsvergadering van 31 Januari 1835, stelde de h. de Man de Hobruche zulks reeds voor: « Het volstaat, zegde hij, een der voornaamste onrechtvaardigheden er van in het licht te stellen, om de noodzakelijkheid te bewijzen deze wet zo vlug mogelijk en nog tijdens deze zitting te vervangen door een andere die zou bepalen dat, wanneer de gemeente bewijst dat zij alle in haar macht zijnde middelen heeft gebruikt om zich tegen de plunderingen te verzetten, de aansprakelijkheid dan ten laste van de Regering zou gelegd, en aldus over de algemeenheid van het Rijk verdeeld worden; die algemeenheid, hoewel zij dan nog in sommige omstandigheden van de gewone rechtsbeginselen zou kunnen afwijken, zou althans bijna onmerkbaar worden en niet meer kunnen bijdragen tot de ondergang van een burger die zich niets te verwijten heeft ».

Op deze beschouwing werd geantwoord door de h. Van Muysen: « Ik wil een woord zeggen over een mening geuit door de geachte h. de Man, inzake de wet van Vendémiaire, jaar IV, welke door de rechtbanken wordt toegepast in geval van vernielingen en plunderingen. De rechtspraak van het Hof van Verbreking heeft de juiste toepassing er van vastgelegd (29 October 1834). Zij is, ik geef zulks toe, hard voor de steden waar zulks nodig is, maar er moeten waarborgen bestaan voor de inwoners van die steden, want wij hebben gezien wat onlangs in de hoofdstad is voorgevallen. De geachte h. de Man verlangt dat de schadevergoeding, uit hoofde van vernielingen en plunderingen, te betalen door de steden waar zij zich hebben voorgedaan, een Rijksuitgave zou worden. Ik kan

1) Le décret du 10 Vendémiaire, an IV, fut voté par la Convention le lendemain de la réunion de la Belgique à la France. Il avait pour but immédiat de réprimer et de prévenir les troubles révolutionnaires de cette époque et plus particulièrement les pillages de grains dont les paysans étaient souvent victimes. Mais, comme l'a souligné la Cour de Cassation dans un arrêt du 3 février 1887 (Pas. 1887, I, 62) il n'a pas été conçu comme une « loi de circonstance faite dans le but passager de contraindre les communes à réprimer les mouvements séditieux ». Son fondement juridique était la solidarité des habitants d'une même commune. « Notre existence communale », disait le procureur général Mesdagh de ter Kiele, à l'occasion de cet arrêt, « repose de temps immémorial, sur un principe de solidarité indispensable et d'assurance mutuelle qui ne saurait être impunément méconnu; partout où elle se manifeste, s'établit immédiatement un besoin de défense commune, sans laquelle le bon ordre se trouverait à la merci des moindres aventures ».

Ce n'est pas la première fois qu'un effort est tenté en vue de transférer à l'Etat une responsabilité qu'à bon droit le législateur a attribué à la commune, détentrice du pouvoir de police local.

A la séance du Sénat du 31 janvier 1835, M. de Man de Hobruche en fit déjà la proposition: « Il suffit, disait-il, d'en avoir fait ressortir une des principales injustices, pour démontrer la nécessité de remplacer, au plus vite et dans cette session, cette loi par une autre qui porterait que, lorsque la commune prouverait avoir employé tous les moyens qui étaient en son pouvoir pour s'opposer aux pillages, la responsabilité, dans ce cas, serait mise à la charge du gouvernement, répartie de cette manière sur la généralité du royaume; cette responsabilité, quoique pouvant encore, dans certaines circonstances, s'écarter des principes ordinaires du droit, serait du moins rendue en quelque sorte imperceptible et ne pourrait plus contribuer à la ruine d'un citoyen qui n'a aucun reproche à se faire ».

Il fut répondu à cette considération par M. Van Muysen. « Je dirai un mot d'une opinion émise par l'honorable M. de Man, à l'égard de la loi de Vendémiaire, an IV, que les tribunaux appliquent en cas de dévastations et de pillages. La jurisprudence de la Cour de Cassation en a fixé la juste application (29 octobre 1834). Elle est, j'en conviens, dure pour les villes où elle doit l'être, mais il faut des garanties pour les individus qui les habitent, car nous avons vu ce qui naguère a eu lieu dans la capitale. L'honorable M. de Man désire que les indemnités à payer du chef de dévastations et de pillages par les villes où elles ont eu lieu deviennent une dépense de l'Etat. Je ne puis admettre un pareil système, parce qu'il y aurait injustice flagrante à faire contribuer à de pareilles dépenses des

zulk stelsel niet aanvaarden, omdat het klaarblijkelijk onbillijk zou zijn, bepaalde gemeenten tot dergelijke uitgaven te doen bijdragen, terwijl zij alle mogelijke middelen van politie en van beteugeling ter plaatse zouden gebruikt hebben, om ze van dergelijke geweldplegingen te vrijwaren » (aangehaald door de h. Mesdagh de ter Kiele, Pas., 1887, 1, 68, nota 1).

In 1836 bracht de Commissie voor Verzoekschriften van de Kamer een gelijkaardig advies uit naar aanleiding van een rekest dat door de Stad Brussel ingevolge de plunderingen van 1831 en 1834 was ingediend.

Waar is, zoals in de toelichting van het voorstel vermeld is, dat een afwijking is aangenomen voor de schade voortspruitende uit beroeringen en plundering tijdens of bij gelegenheid van de oorlogen 1914-1918 en 1940-1945. Artikel 2 der wet van 10 Mei 1919 bepaalt dat het decreet van Vendémiaire jaar IV niet van toepassing is op de « misdaden en wanbedrijven tegen de eigendommen gepleegd, onder begunstiging van de ontredde der openbare machten tijdens de vijandelijke bezetting, op het ogenblik der bevrijding van het gedeelte van het grondgebied, waar de feiten werden bedreven, of gedurende het tijdperk dat op die bevrijding onmiddellijk volgde, alsmede tijdens de ontzuiming van de gedeelten van het grondgebied behorende tot het operatiegebied »; de schade voortspruitende uit die misdaden en wanbedrijven diende als oorlogsschade beschouwd.

Deze afwijking was verantwoord door een overweging van overmacht bestaande in de desorganisatie der openbare besturen. De schade voortspruitende uit strafbare handelingen die niet gepleegd waren onder begunstiging van deze desorganisatie, bleven onderworpen aan de toepassing van het decreet van Vendémiaire jaar IV.

De wet van 17 Mei 1947 gaat verder en sommigen hebben zulks betreurd. Die wet bepaalt : « Het decreet van 10 vendémiaire jaar IV op de aansprakelijkheid der gemeenten is niet van toepassing op de misdrijven welke op haar grondgebied gewapenderhand of gewelddadig werden gepleegd door al dan niet gewapende samenrottingen en samenscholingen, hetzij jegens personen, hetzij tegen nationale of private eigendommen, gedurende het tijdsverloop van 10 Mei 1940 tot 15 Juli 1945. » Ongetwijfeld kan de omstandigheid van overmacht, te wijten aan de desorganisatie der openbare besturen, ten deze eveneens aangevoerd worden. Maar de afwijking is absoluut. De wetgever was immers van oordeel dat de schade, in talrijke gevallen, zo omvangrijk was dat de gemeenten onmogelijk de last ervan hadden kunnen dragen, en dat het anderdeels logisch was die schadegevallen in de categorie der oorlogsschade onder te brengen.

Uw Commissie oordeelde dat de redenen die voorzaten bij de voorbereiding en het goedstemmen van

localités qui auraient employé tous les moyens possibles de police et de répression chez elles, pour les garantir de semblables excès (cité par M. Mesdagh de ter Kiele, Pas. 1887, 1, 68, note 1).

En 1836 la Commission des pétitions de la Chambre exprima un avis analogue à l'occasion d'une requête présentée par la Ville de Bruxelles à la suite des pillages de 1831 et de 1834.

Il est vrai, ainsi que le signaient les développements de la proposition qu'une dérogation a été admise en faveur des dommages résultant de troubles et de pillages au cours ou à l'occasion des guerres de 1914-1918 et de 1940-1945. La loi du 10 mai 1919 dispose en son article 2 que le décret de vendémiaire, an IV, n'est pas applicable aux « crimes et délits commis contre les propriétés à la faveur de la désorganisation des pouvoirs publics, soit pendant l'occupation ennemie, soit au moment de la libération de la partie du territoire ou les faits ont été commis, soit pendant la période qui a suivi immédiatement cette libération, ainsi que lors de l'évacuation des parties du territoire comprises dans la zone des opérations », les dommages résultant de ces crimes et délits devant être considérés comme dommages de guerre.

Cette dérogation se justifiait par une considération de force majeure consistant dans la désorganisation des pouvoirs publics. Les dommages résultant d'actes délictueux qui n'étaient pas commis à la faveur de cette désorganisation restaient soumis à l'application du décret de Vendémiaire, an IV.

Par la loi du 17 mai 1947 le législateur est allé plus loin et certains n'ont pas manqué de le regretter. Cette loi dispose que « le décret du 10 Vendémiaire, an IV, sur la responsabilité des communes, n'est pas applicable aux délits commis à force ouverte ou par violence, sur leur territoire, par des attroupements ou des rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes soit contre les propriétés nationales ou privées pendant la période du 10 mai 1940 au 15 juillet 1945 ». Sans doute la circonstance de force majeure due à la désorganisation des pouvoirs publics peut-elle également être invoquée en cette occurrence. Mais la dérogation est absolue. C'est que le législateur a considéré que l'étendue des dommages était telle, dans de nombreux cas, que les communes eussent été incapables d'en supporter le poids et qu'il était d'autre part logique de faire rentrer ces dommages dans la catégorie des dommages de guerre.

Votre Commission a estimé que les raisons qui ont présidé à l'élaboration et au vote des lois du 10 mai

de wetten van 10 Mei 1919 en 17 Mei 1947 niet kunnen aangevoerd worden ten gunste van onderhavig wetsvoorstel. Het is immers klaar dat, ten tijde van de beroering van Juli 1950, de openbare besturen gezamenlijk gedesorganiseerd waren. Hoogstens kan men zeggen dat, in Juli 1950, sommige openbare besturen niet aan hun opdracht hebben beantwoord, niet omdat zij verhinderd werden door omstandigheden van overmacht, maar omdat zij, met opzet of wegens de onwilligheid van sommige hunner leden, daaraan niet wilden beantwoorden. Niets staat verder van de omstandigheden, die de gevolgen van beroeringen en plunderingen gepleegd in de koortsachtige stemming van de bezetting of van de bevrijding van het grondgebied met oorlogsschade hebben doen gelijkstellen. Zoals werd opgemerkt in 1835, zou het onbillijk zijn, de burgers van gemeenten die hun plicht gedaan hebben en waar de orde geëerbiedigd en gehandhaafd bleef, te doen boeten voor de vrijwillige nalatigheid of zorgeloosheid van de schuldige gemeentebesturen. De burgers, die deze gemeentebesturen verkozen hebben, moeten er, naar recht en billijkheid, de gevolgen van dragen.

Sommige leden van de Commissie betwisten evenwel het oorzakelijk verband tussen gemelde toestand en de schade waarop de indiener van het voorstel doelt.

Zij achten de bewering, dat de openbare machten niet aan hun opdracht hebben beantwoord, volkomen ongegrond. Zij merken op dat er beroering geweest is in gemeenten waar de strengste maatregelen getroffen waren ter handhaving van de orde en menen te mogen verklaren dat de beroering juist in die gemeenten het hevigst was.

2) De verruiming die de indiener van onderhavig voorstel aan de aansprakelijkheid van de openbare macht wil geven, door deze uit te breiden tot alle schade aan personen en goederen veroorzaakt tijdens het door hem aangeduide tijdsverloop, schijnt niet verantwoord.

De toelichting vermeldt de reden van die uitbreiding niet.

Ongetwijfeld zou er kunnen op gewezen worden dat alleenstaande aanslagen, bv. een opslagplaats van ontplofingsstoffen, even gevaarlijk, zo niet gevaarlijker zijn voor personen en goederen als al dan niet gewapende samenrottingen en samenscholingen. Zulks is onbetwistbaar. Maar de behandelde aangelegenheid betreft de aansprakelijkheid der gemeenten. En het kenmerk van gebrek aan waakzaamheid of aan bezorgdheid voor de orde kan niet toegekend worden aan het feit dat een burgemeester of de inwoners van een gemeente een alleenstaand misdrijf niet konden voor-

1919 et du 17 mai 1947 ne peuvent être invoquées en faveur de la proposition de loi soumise à vos délibérations. Il est en effet manifeste qu'au moment des troubles du mois de juillet 1950 les pouvoirs publics n'étaient nullement désorganisés. Tout au plus peut-on dire qu'au mois de juillet 1950 des pouvoirs publics n'ont pas répondu à leur fonction, non point parce qu'ils en furent empêchés par des circonstances de force majeure, mais parce que, de propos délibéré ou à raison de la défection de certains de leurs éléments, ils n'ont pas voulu y répondre. Rien n'est plus étranger aux circonstances qui ont fait assimiler à des dommages de guerre les conséquences de troubles et de pillages perpétrés dans la fièvre de l'occupation ou de la libération du territoire. Comme on le faisait remarquer en 1835, il serait inique de faire retomber sur les citoyens des communes qui ont fait leur devoir et où l'ordre a été respecté et maintenu, la négligence ou l'incurie volontaires des administrations communales coupables. Les citoyens qui ont élu ces administrations doivent, en toute justice, en subir les conséquences.

Certains membres de la Commission toutefois ont contesté le rapport de cause à effet entre la situation signalée et les dommages dont s'est plaint l'auteur de la proposition.

Ils considèrent que l'affirmation selon laquelle les pouvoirs publics n'auraient pas répondu à leurs fonctions est purement gratuite. Ils font observer que des troubles se sont produits dans des communes où les mesures les plus rigoureuses avaient été prises pour le maintien de l'ordre et croient pouvoir dire que c'est dans ces communes que les troubles ont été les plus caractérisés.

2) L'extension que l'auteur de la proposition sous examen veut donner à la responsabilité de la puissance publique, en l'appliquant à tous les dommages causés aux personnes et aux biens au cours de la période qu'il détermine, ne semble pas se justifier.

Les développements n'indiquent pas le motif de cette extension.

On pourrait sans doute souligner que des attentats isolés, par exemple le dépôt d'un explosif, sont aussi dangereux sinon plus dangereux pour les personnes et les biens que le rassemblement ou l'attroupement de gens armés ou non armés. La chose est incontestable. Mais la matière traitée concerne la responsabilité des communes. Et l'on ne peut reconnaître la marque d'un défaut de vigilance ou de souci de l'ordre dans le fait qu'un bourgmestre ou les habitants d'une commune n'ont pu prévenir ni empêcher un délit isolé. Pareille présomption — car le décret du 10 Vendé-

komen of beletten. Zulk vermoeden — want het decreet van 10 Vendémiaire, jaar IV, steunt op een vermoeden — zou in genen dele stroken met de rede noch met het gezond verstand.

* * *

Als besluit van deze beschouwingen, welke, het dient erkend, al haar leden niet konden bijtreden, geeft uw Commissie eenparig in overweging, het voorstel af te wijzen.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,

R. ANCOT.

De Voorzitter,

H. ROLIN.

miaire, an IV, est fondé sur une présomption — ne reposerait sur aucun élément de raison ni de bon sens.

* * *

En conclusion de ces considérations qui toutes, il est vrai, n'ont pas rallié l'unanimité de ses membres, votre Commission propose unanimement le rejet de la proposition.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,

R. ANCOT.

Le Président,

H. ROLIN.

