Com... Législ...

2 8 IV 1959

Coordination (2)

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 20 mars 1959, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relative aux dommages-intérêts alloués à l'Etat du chef d'infraction aux dispositions des articles 104, 109 et 113 à 123 decies du Code pénal", a donné le 22 avril 1959 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 20e maart 1959 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de schadevergoeding toegekend aan de Staat wegens inbreuk op de bepalingen van artikel 104, 109 en 113 tot 123 decies van het Wetboek van strafrecht", heeft de 22e april 1959 het volgend advies gegeven:

Selon l'exposé des motifs , le projet se justifie notamment par "l'évolution de la jurisprudence des cours et tribunaux en ce qui concerne les dommages-intérêts réclamés par l'Etat aux personnes condamnées pour incivisme" qui "a créé entre les condamnations des disproportions importantes qui nuisent généralement au recouvrement des sommes dues".

Partant de ces prémisses et pour donner à ces affaires "une solution de justice et d'équité dans l'intérêt même du Trésor", le projet tend à autoriser le Ministre des Finances, selon les modalités qu'il précise, à abandonner partiellement, par voie de décisions individuelles, le recouvrement des dommages-intérêts alloués à l'Etat par une décision judiciaire définitive, du chef d'infraction aux dispositions des articles 104, 109, 113 à 123 decies du Code pénal.

De telles dispositions sont sans nul doute inhabituelles. Il serait cependant erroné d'y voir une violation des règles constitutionnelles ou, sous le bénéfice des remarques qui vont suivre, la méconnaissance des principes de base qui régissent l'administration de la justice.

\+

\+ \+

.../...

L'autorité de la chose jugée s'attache à ce qui a fait l'objet du jugement (Code civil, article 1351). Sans doute, cette présomption de vérité, d'ailleurs irréfragable, est-elle susceptible d'être mise en question si la décision rendue fait l'objet d'un recours. Mais la loi fixe les règles des recours. Lorsque ceux-ci ont été exercés ou lorsque les délais dans lesquels ils peuvent être formés sont expirés, la décision est irrévocable : aucune raison d'équité ou d'opportunité ne peut prévaloir contre ses termes; ce qui est jugé, est considéré comme vrai.

Cette présomption légale de vérité qui s'attache à ce qui a été décidé par le juge, et sans préjudice de la renonciation de la partie à son droit, est tenue, à juste titre, comme "indispensable au bon fonctionnement de la société " (DE PAGE, t. III, n° 939, B).

Il est conforme à l'ordre social que les procès aient une fin. Il suit aussi de l'organisation des pouvoirs que l'exécutif ne peut substituer ses appréciations aux décisions souveraines du pouvoir judiciaire, quelle que soit leur divergence dans la diversité des cas d'espèce que ce dernier a été appelé à résoudre.

\+

\+ \+

.../...

La Cour de cassation, dans un arrêt du 29 octobre 1945 (Pas. I, 258),précisait déjà que "la confiscation prononcée au profit de l'Etat, puissance publique, laisse intact le droit de l'Etat de poursuivre indépendamment, en qualité de partie civile, la réparation intégrale de l'atteinte qui a pu être apportée à ses intérêts privés". L'application de cette doctrine n'a jamais été contredite par la loi et, dans les développements d'une proposition de loi déposée le 9 mars 1949 sur le bureau de la Chambre des Représentants (Doc. parl. n° 259), MM. DE GRYSE et consorts entendaient encore se garder "de contester le principe selon lequel l'Etat avait, dans de nombreux cas, droit à des dommages-intérêts".

Ainsi des droits ont été acquis au Trésor, auxquels le Gouvernement n'a pas le pouvoir de renoncer.

Dans le 100e cahier de la Cour des comptes (fascicule I - Chambre des Représentants, session de 1939-1940), cette règle a été rappelée en ces termes :

"Les créances constatées en faveur de l'Etat font partie du domaine de celui-ci et sont, par conséquent, inaliénables sans le concours et le consentement du Parlement. Les Ministres n'ont d'autres pouvoirs que ceux définis par les lois et arrêtés qui régissent les différentes matières soumises à leur décision. En l'espèce, le siège de la matière se trouve non dans l'article 1988 du Code

civil, mais dans le décret des 22 novembre-1er décembre 1790, dont l'article 8 dispose notamment que "les domaines nationaux et les droits qui en dépendent, sont et demeurent inaliénables sans le consentement et le concours de la Nation" et, d'autre part, dans l'article 10 de la loi du 15 mai 1846.

Aux termes de cette disposition, les créances du Trésor doivent normalement être constatées dans les sommiers d'un comptable chargé de leur recouvrement . L'annulation du droit constaté est subordonnée à la constatation par l'autorité compétente que le comptable a fait toutes les diligences pour le recouvrement et que le débiteur est insolvable. Toutefois, cette annulation ne constitue pas une remise de dette. Le droit acquis au Trésor reste inscrit dans les sommiers des droits en surséance indéfinie et il doit donner lieu à des mesures en vue de son recouvrement si les circonstances paraissent favorables, aussi longtemps qu'il n'est pas atteint par la prescription".

\+

\+ \+

Il n'est point niable cependant que d'impérieuses considérations d'intérêt familial et social peuvent, aux yeux du législateur, justifier une atténuation plus ou moins importante dans la rigueur du recouvrement de certaines créances qui appartiennent à l'Etat. Sur ce plan, le texte du projet ne peut donc appeler d'objection juridique.

On remarquera seulement que son exposé des motifs n'en constitue point la justification pertinente lorsqu'il déduit celle-ci de ce que l'évolution de la jurisprudence, quant aux dommages-intérêts réclamés par l'Etat, a créé "des disproportions importantes qui nuisent généralement au recouvrement des sommes dues". Ces disproportions, en effet, seraient en elles-mêmes sans influence sur le recouvrement des dommages-intérêts : la jurisprudence, qui est l'ensemble des décisions sur une matière déterminée, peut varier dans l'appréciation des faits et ces divergences sont sans rapport avec les possibilités d'exécution des jugements. Personne, en revanche, ne contredira que la justice dans les charges doive être susceptible, aux yeux de l'Etat, d'être calculée en définitive "à la mesure individuelle de chacun" (DABIN, Théorie générale du droit, n° 234).

Le principe de l'autorité de la chose jugée étant sauf, le Gouvernement peut donc être autorisé par la loi à consentir un tempérament aux obligations dont certains citoyens sont tenus envers lui. Il s'agit là de remises de dettes, totales ou partielles, qui, de la part d'un particulier, procéderaient de sa libre appréciation, tandis que, de la part de l'Etat, elles impliquent une dérogation expresse aux règles selon lesquelles un Ministre n'a pas le pouvoir de renoncer à un droit acquis au Trésor.

\+

\+ \+

.../...

Selon le deuxième alinéa de l'article 1er du projet,la commission à l'avis de laquelle l'abandon partiel de recouvrement des dommages-intérêts peut être fait par le Ministre des Finances est composée "d'un magistrat effectif ou honoraire qui la préside, et de deux fonctionnaires, dont un relève du Ministère des Finances et un du Ministère de la Justice" .

L'intervention d'un magistrat, fût-il honoraire, dans une telle matière ne semble pas répondre à la mission des juges et des membres du ministère public. Sans doute le projet ne prévoit-il pas que le magistrat désigné assumerait, en l'espèce, une fonction salariée interdite par l'article 103 de la Constitution ou que son indépendance pourrait être mise en péril. Mais le magistrat appartient au pouvoir judiciaire,dont les règles d'organisation et de compétence sont déterminées avec précision par la Constitution . Ayant jugé les contestations qu'il s'agit de revoir aux fins d'en faire, le cas échéant, annuler partiellement les effets, le pouvoir judiciaire ne peut être mêlé à la discussion des décisions qu'il a souverainement prononcées, sans encourir le risque ou le reproche d'une confusion paradoxale entre les devoirs du juge et les responsabilités de l'administration. Par l'effet de la chose jugée, les tribunaux et les parquets se trouvent dessaisis. Il est peu concevable qu'un de leurs membres soit investi de la charge de vérifier si des condamnations civiles définitivement prononcées seront opportunément exécutées.

La remarque paraît d'autant plus fondée que, selon l'article 2 du projet, l'avis de la commission consultative doit tenir compte notamment "de l'évolution de la jurisprudence des tribunaux".

Ce critère, s'il était maintenu, conduirait la commission a reconsidérer l'ensemble des décisions judiciaires relatives à la matière envisagée, et, nécessairement, leur fondement selon les espèces qui ont été jugées.

L.6603

\+

\+ \+

Il est à relever qu'aucune garantie n'est assurée par le projet aux requérants quant aux conditions dans lesquelles leur demande sera introduite et débattue.

Si le fonctionnement de la commission consultative, la fixation d'un délai de forclusion pour l'introduction des causes doivent, aux termes de l'article 2, dernier alinéa, du projet, être réglés par le Roi, aucune disposition ne prévoit que les requérants seront avertis des jour et heure où leur demande sera examinée, ni des conditions dans lesquelles ils pourront présenter leurs observations.

On relèvera, par comparaison, les termes de la loi du 14 juillet 1951 portant liquidation des organismes et services déclarés nuls par l'arrêté-loi du 5 mai 1944,qui précise formellement, en son article 11, que le Comité de liquidation appelé à statuer sur les déclarations introduites devant lui "ne peut rejeter une créance sans avoir convoqué la partie intéressée par lettre recommandée à la poste, au moins quinze jours à l'avance".

Une telle garantie, liée au respect du droit de défense, devrait normalement être reconnue aussi au profit de tout bénéficiaire du projet.

Volgens de memorie van toelichting is het ontwerp onder meer verantwoord door "de evolutie van de rechtspraak der hoven en rechtbanken ten aanzien van de door de Staat gevorderde schadevergoeding ten laste van personen die wegens incivisme veroordeeld zijn", welke evolutie "onder de veroordelingen belangrijke wanverhoudingen heeft geschapen, welke doorgaans de invordering van de verschuldigde sommen belemmeren".

Uitgaande van deze premissen en om "in het belang van de Schatkist zelf aan deze zaken een rechtvaardige en billijke oplossing te geven", machtigt het ontwerp, volgens regelen die het bepaalt, de Minister van Financiën om, bij individuele beslissingen, gedeeltelijk af te zien van de invordering van schadevergoedingen welke een rechterlijke eindbeslissing aan de Staat heeft toegekend wegens overtreding van de bepalingen van de artikelen 104, 109, en 113 tot 123decies van het Strafwetboek.

Zulke bepalingen zijn alleszins ongewoon. Het ware nochtans verkeerd er een schending van de grondwettelijke regels of, onder voorbehoud van wat hieronder wordt opgemerkt, een miskenning van de grondbeginselen der rechtsbedeling in te zien.

\+

\+ \+

.../ ...

Het gezag van het gewijsde bestaat slechts ten aanzien van hetgeen het voorwerp van het vonnis heeft uitgemaakt (Burgerlijk Wetboek, artikel 1351). Dit overigens onwraakbaar waarheidsvermoeden kan weliswaar opnieuw in het geding worden gebracht als tegen de gewezen beslissing een rechtsmiddel wordt aangewend. Maar de wet bepaalt de regelen betreffende de rechtsmiddelen. Als deze aangewend geworden zijn of als de daarvoor gestelde termijnen zijn verstreken, is de beslissing onherroepelijk : geen billijkheids- of opportuniteitsreden kan tegen de bepalingen van de beslissing opwegen; het gewijsde wordt als waar beschouwd.

Dit wettelijk waarheidsvermoeden dat, onverminderd de rechtsafstand van de partij, de uitspraak van de rechter kenmerkt, wordt terecht onmisbaar geacht voor de goede gang van de samenleving (De Page, Boekdeel III, nr 939, B.).

De maatschappelijke orde wil, dat er een einde komt aan rechtsgedingen. Ook zijn de machten zo ingericht dat de uitvoerende macht haar oordeel niet in de plaats mag stellen van de souvereine beslissingen van de rechterlijke macht, tot welke uiteenlopende oplossingen de verscheidenheid van de concrete gevallen de rechter ook moge hebben gebracht.

\+

\+ \+

.../...

In een arrest van 29 oktober 1945 (Pas. I. 258; arresten van het Hof van verbreking, 1945, blz. 237), heeft het Hof van cassatie reeds gezegd dat "die verkrijging (de verbeurdverklaring uitgesproken ten bate van de Staat) het recht van de Staat onaangetast laat, om daarenboven, in hoedanigheid van burgerlijke partij, de volkomen schadeloosstelling te vervolgen van de schade die mogelijks aan zijn private belangen werd toegebracht".

De wet heeft de toepassing van deze stelling van de rechtsleer nooit tegengesproken en in de toelichting bij een wetsvoorstel dat zij op 9 maart 1949 in de Kamer van Volksvertegenwoordigers hebben ingediend (Parl. Doc. nr 259), hebben de HH. De Gryse en consorten er zich nog voor gewacht "het beginsel dat de Staat in tal van gevallen recht had op schadevergoeding, te betwisten".

Zo heeft de Schatkist rechten verkregen waarvan de Regering niet kan afzien.

In het 100ste boek van het Rekenhof (eerste deel, Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1939-1940) is deze regel als volgt in herinnering gebracht :

"De ten bate van de Staat vastgestelde rechten maken deel uit van dezes domein en kunnen, dientengevolge, zonder de medewerking en de toestemming van het Parlement niet vervreemd worden. De Ministers bezitten geen andere macht dan die welke hen toegestaan wordt

.../...

bij de wetten en besluiten inzake de verschillende voorwerpen waarover zij te beslissen hebben. In onderhavig geval bevinden zich de terzake geldende bepalingen niet in artikel 1988 van het Burgerlijk Wetboek, maar in het decreet van 22 november-1 december 1790, waarvan artikel 8 luidt dat het nationaal domein en de rechten die ervan afhangen, zonder de toestemming en de medewerking der Natie, onvervreemdbaar zijn en blijven, en, anderdeels, in artikel 10 van de wet d.d. 15 mei 1846.

Naar luid van deze bepaling, moeten de schuldvorderingen van de Schatkist normaal opgenomen worden in de schrifturen van een rekenplichtige, die met de invordering wordt belast. De vernietiging van het vastgesteld recht hangt af van de bevinding door de bevoegde overheid dat de rekenplichtige alle nodige maatregelen met het oog op de invordering getroffen heeft en dat de schuldenaar onvermogend is. Deze vernietiging is, evenwel, geen kwijtschelding van schuld. Het aan de Schatkist verworven recht blijft in de boeken der voor onbepaalde tijd opgeschorste rechten opgenomen en het moet aanleiding geven tot maatregelen voor de invordering indien de omstandigheden daartoe voordelig lijken en dit zolang het niet door verjaring getroffen is".

\+

\+ \+

Het valt echter niet te ontkennen, dat de wetgever, geplaatst voor het dwingende van gezinstoestanden en sociale omstandigheden, een min of meer aanzienlijke verzachting in het invorderen van sommige schuldvorderingen van de Staat als verantwoord kan zien. Op dat vlak is uit een juridisch oogpunt dus niets tegen de tekst van het ontwerp in te brengen.

Alleen valt op, dat de memorie van toelichting het ontwerp niet afdoende verantwoordt waar zij ervan uitgaat, dat de evolutie van de rechtspraak inzake door de Staat gevorderde schadevergoeding "belangrijke wanverhoudingen heeft geschapen welke doorgaans de invordering van de verschuldigde sommen belemmeren". Op zich zelf immers zouden die wanverhoudingen geen invloed hebben op de invordering van de schadevergoeding : de rechtspraak, dit is de gezamenlijke beslissingen in een bepaalde materie, kan verschillen in de beoordeling van feiten; die uiteenlopende beoordeling heeft niets te maken met de mogelijkheden van tenuitvoerlegging van de vonnissen. Niemand zal echter tegenspreken, dat een rechtvaardige lastenverdeling in de ogen van de Staat uiteindelijk naar ieders individuele maat moet kunnen worden gemeten (Dabin, Théorie générale du droit, nr 234).

Als het beginsel van het gezag van het gewijsde eenmaal is gevrijwaard, kan een wet de Regering dus machtigen om de verplichtingen die sommige burgers tegenover de Staat hebben, te verzachten. Het gaat hier om geheel of gedeeltelijk kwijtschelden van schulden, dat een particulier naar goeddunken zou kunnen toestaan, terwijl van de zijde van de Staat zulks een uitdrukkelijke afwijking impliceert van de regel, dat een Minister niet bevoegd is om af te zien van een recht dat aan de Schatkist vervallen is.

\+

\+ \+

Volgens het tweede lid van artikel 1 van het ontwerp bestaat de commissie op wier advies de Minister van Financiën gedeeltelijk kan afzien van de invordering van schadevergoeding uit "een werkend of ere-magistraat, die ze voorzit,en twee ambtenaren, waarvan één afhangt van het Ministerie van Financiën en één van het Ministerie van Justitie".

Het optreden van een magistraat,zij het een ere-magistraat, in een aangelegenheid als deze,schijnt niet te beantwoorden aan de taak van rechters en leden van het openbaar ministerie. Wel zegt het ontwerp niet, dat de aangewezen magistraat in dit geval een door artikel 103 van de Grondwet verboden bezoldigd ambt zou waarnemen of dat zijn onafhankelijkheid in gevaar zou kunnen worden gebracht. Doch de magistraat behoort tot de rechterlijke macht, waarvan de Grondwet nauwkeurig de regelen inzake inrichting en bevoegdheid bepaalt.

Na uitspraak te hebben gedaan over geschillen die het zaak is te herzien om,bij voorkomend geval,de gevolgen ervan gedeeltelijk ongedaan te maken, kan de rechterlijke macht niet bij de bespreking van souverein door haar gewezen beslissingen betrokken worden zonder het gevaar of het verwijt op te lopen van een paradoxale verwarring tussen de plichten van de rechter en de verantwoordelijkheden van het bestuur. Het gewijsde heeft tot gevolg, dat de zaak aan rechtbanken en parketten uit handen wordt genomen. Het is niet goed denkbaar dat een van hun leden opdracht zou krijgen na te gaan

.../...

of het opportuun is voorgoed uitgesproken burgerlijke veroordelingen ten uitvoer te leggen.

De opmerking lijkt des te meer gegrond daar het advies van de raadgevende commissie, naar luid van artikel 2, met name rekening moet houden met "de evolutie van de rechtspraak der rechtbanken".

Deze maatstaf, als hij werd gehandhaafd, zou de commissie zo ver voeren, dat zij de desbetreffende rechterlijke beslissingen in hun geheel en noodzakelijkerwijze hun grondslag naar gelang van de soort der berechte gevallen opnieuw zou overwegen.

\+

\+ \+

Op te merken is, dat het ontwerp de verzoekers generlei waarborg biedt in verband met de voorwaarden waaronder hun aanvraag ingediend en besproken zal worden.

Weliswaar zal de Koning volgens artikel 2, laatste lid, van het ontwerp de werkwijze van de raadgevende commissie regelen en een termijn van verval voor het indienen van de zaken vaststellen, maar geen bepaling zegt, dat de verzoekers kennis zullen krijgen van dag en uur waarop hun verzoek zal worden onderzocht, of onder welke voorwaarden zij hun opmerkingen naar voren zullen kunnen brengen.

.../...

Ter vergelijking mogen de termen worden aangehaald van de wet van 14 juli 1951 houdende vereffening van de bij de besluitwet van 5 mei 1944 nietig verklaarde organismen en diensten, die in artikel 11 uitdrukkelijk verklaart, dat het vereffeningscomité, hetwelk over de bij hem aanhangige aangifte dient te beslissen, "geen schuldvordering kan afwijzen zonder de betrokken partij ten minste vijftien dagen vooraf, bij ter post aangetekende brief te hebben opgeroepen".

Een zodanige, met de eerbiediging van het recht van verdediging samenhangende waarborg zou normaal ook aan alle voor het ontwerp in aanmerking komende personen moeten worden verleend.

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.SUETENS, premier président,
de Heren : eerste-voorzitter,

M.SOMERHAUSEN, conseillers d'Etat,
G.HOLOYE, raadsheren van State,

P.COART-FRESART, assesseurs de la section de législation,
A.BERNARD, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C.ROUSSEAUX, greffier adjoint, — adjunct-griffier, greffier. — griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.J.SUETENS.

Le rapport a été présenté par M.E.JOACHIM, auditeur général.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.J.SUETENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H.E.JOACHIM, auditeur-generaal.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) C.ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J.SUETENS.