

Chambre des Représentants

Kamer der Volksvertegenwoordigers

27 FÉVRIER 1945.

PROPOSITION

de déclaration relative à la revision de l'article 139 de la Constitution en vue de mettre hors la loi l'amnistie des condamnations à mort et des peines privatives de la liberté à perpétuité.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Recevabilité.

Il y a quelques jours, nous avons déposé sur le bureau de la Chambre une proposition tendant à créer un article 140 de la Constitution, ayant pour objet de mettre hors la loi l'amnistie de certaines condamnations. Le Bureau nous fit aimablement observer qu'il ne croyait pas la proposition recevable sous cette forme. Il invoquait l'article 131, alinéa 1 qui s'exprime comme suit : « Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la revision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne. » Le texte donne incontestablement raison à cette thèse que nous n'acceptons cependant pas. Néanmoins pour écarter le débat sur cette question, nous nous conformons à la lettre de l'article 131, en présentant une proposition de revision de l'article 139. On sait que celui-ci énumère les onze objets sur lesquels le Congrès national désirait qu'intervinsent à bref délai des lois séparées. Le législateur fut appelé maintes fois à légiférer totalement ou partiellement sur la plupart des différents points de cette énumération. C'est pourquoi nous proposons la suppression de quelques-uns d'entre eux, tout en signalant, que notre unique intention est de rendre acceptable la proposition mettant hors la loi l'amnistie des condamnations à mort et à la prison perpétuelle.

27 FEBRUARI 1945.

VOORSTEL

houdende verklaring betreffende de herziening van artikel 139 der Grondwet, ten einde de amnestie buiten de wet te stellen voor de doodstraffen en de levenslange vrijheidstraffen.

TOELICHTING

MEVROUWEN, MIJNE HEEREN,

Ontvankelijkheid.

Voor enkele dagen legden wij ter tafel van de Kamer een wetsvoorstel houdende toevoeging van een artikel 140 aan de Grondwet, ten einde de amnestie voor sommige veroordelingen buiten de wet te stellen. Het Bureau maakte er ons vriendelijk attent op, dat het het voorstel in dien vorm niet ontvankelijk achtte. Het beriep zich daarvoor op artikel 131, 1^{ste} alinea, luidende als volgt : « De wetgevende macht heeft het recht te verklaren dat er reden bestaat tot herziening van zoodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst. » De tekst stemt onbetwistbaar overeen met dit standpunt, hetwelk wij nochtans niet aanvaardden. Niettemin, ten einde verder debat over deze kwestie te voorkomen, schikken wij ons naar de letter van artikel 131 door een voorstel tot herziening van artikel 139 voor te leggen. Het is bekend, dat daarin de elf punten worden opgesomd waarover het Nationaal Congres, binnen korten tijd, afzonderlijke wetten had willen zien tot stand komen. Herhaaldelijk werd de wetgever er toe geroepen, een geheele of gedeeltelijke regeling te treffen over het meerendeel der in deze opsomming voorkomende punten. Daartoe stellen wij voor enkele er van weg te laten, daarbij er op wijzend, dat ons éénig inzicht is, het voorstel tot buiten-de-wetstelling van de amnestie voor doodstraffen en levenslange vrijheidstraffen aanvaardbaar te maken.

G.

Une autre question de recevabilité se pose. Est-il permis à un représentant de proposer pendant une régence, une revision de la Constitution? Le droit d'initiative parlementaire en matière constitutionnelle existe en tout temps. L'article 84 interdit le changement et par conséquent la mise en application de l'article 131. Mais la simple proposition est toujours recevable puisqu'elle est déposée en vue d'un examen conforme au prescrit de cet article.

Justification.

Entre les deux guerres, la vie publique belge fut fréquemment empoisonnée par les demandes multiples d'amnistie en faveur des inciviques de la première d'entre elles. On ne peut se féliciter des lois qui accordèrent ces mesures de clémence. Les bénéficiaires, principalement des condamnés à mort et à l'incarcération perpétuelle, démontrèrent par leur conduite depuis le 10 mai 1940, qu'ils ne s'étaient pas amendés. D'autre part, l'insuffisance de la législation sur les crimes de guerre et l'indulgence dont on a fait preuve entre les années 1918 et 1940 encourageaient la collaboration avec l'ennemi.

L'expérience servira-t-elle de leçon? On le souhaite. Malheureusement le Parlement n'est pas toujours maître de ses destinées. Le jeu des compromissions, des contingences et des propagandes politiques l'astreint parfois à voter contre son gré. Acculer un gouvernement à la démission; les Chambres à la dissolution à cause d'individus qui ont perdu leurs droits civils et politiques, sont des faits qui ne doivent plus se revoir en Belgique. Si plus tard, il arrive que des hommes se groupent et s'associent pour réclamer l'amnistie des crimes d'inciviques, ils invoqueront toutes les raisons qu'on connaît déjà ou qu'on suppose: condamnations non proportionnées au peu d'importance des faits; jugements sévères dans les juridictions d'un tel ressort et indulgences dans celles d'un autre pour des faits identiques; violation de la Constitution par les arrêtés qui ont déferé les infractions aux conseils de guerre; arrestations accompagnées de sévices et d'atrocités par des personnes sans mandat légal; passions exaspérées au sortir d'une occupation cruelle et nécessité de satisfaire l'opinion publique dans sa soif de vengeance. Toutes ces raisons ne sont ni tout à fait vraies ni tout à fait fausses. Et, de l'autre côté de la barricade, on répondra en rappelant les massacres de citoyens belges par l'ennemi; les atrocités commises dans les geôles; les déportations, etc.

De part et d'autre, on posera le problème dans l'ordre sentimental et c'est mal le poser. Là où il y a infraction même contre les inciviques, il est du devoir de la justice d'intervenir. Peu importe d'ailleurs les données versées au dossier d'un tel débat. Elles n'enlèvent rien aux infractions qui ont provoqué les poursuites. Juridiquement du reste, la chose jugée possède la valeur de la vérité. Les

Een andere kwestie van ontvankelijkheid rijst nog op. Is het een volksvertegenwoordiger toegelaten, tijdens een regentschap, een herziening van de Grondwet voor te stellen? Het parlementair recht van initiatief in grondwettelijke zaken bestaat te allen tijde. Bij artikel 84 wordt de wijziging verboden en derhalve de toepassing van artikel 131. Doch een eenvoudig voorstel is steeds ontvankelijk, daar het wordt neergelegd met het oog op een onderzoek in overeenstemming met de bepalingen van dit artikel.

Toelichting.

Gedurende de jaren tusschen de twee oorlogen, werd het Belgisch openbaar leven vaak vergiftigd door talrijke vragen tot verleening van amnestie aan personen die tijdens den eersten oorlog aan hun burgerplicht te kort kwamen. Men kan zich niet gelukkig achten om de wetten waarbij die genademaatregelen werden verleend. De begunstigden, hoofdzakelijk veroordeelden tot de doodstraf of tot levenslange opsluiting, hebben door hun gedrag sedert 10 Mei 1940 getoond, dat zij zich niet hebben gebeterd. Anderzijds, werd de medewerking met den vijand in de hand gewerkt door de onvoldoende wetgeving op de oorlogsmisdaden en door de vergevensgezindheid waarvan tusschen 1918 en 1940 blijk werd gegeven.

Zal de ondervinding vruchten opleveren. Dit wordt gewenscht. Maar het parlement is niet steeds vrij in zijn handelingen. Door geschipper, door politieke omstandigheden en politieke propaganda, wordt het er soms toe gebracht, tegen zijn zin in te stemmen. Een regeering tot ontslag nopen; de Kamers tot ontbinding brengen in het belang van individuen die hun burgerlijke en politieke rechten hebben verloren, zijn feiten welke zich in België niet meer mogen voordoen. Indien later personen samengaan of aaneensluiten om amnestie te vragen voor misdaden gepleegd door onvaderlandsche elementen, zullen zij alle reeds gekende of vermoede redenen aanhalen: veroordeeling buiten verhouding tot den weinig belangrijken aard der feiten; strenge vonnissen van de rechtsmachten van het eene rechtsgebied en inschikkelijkheid van andere voor gelijkaardige feiten; overtreding van de Grondwet door besluiten waarbij de overtredingen naar de Krijgsraden werden verwezen; aanhoudingen gepaard gaande met mishandelingen en wreedheden door personen zonder wettelijk mandaat; opgezweept hartstochten na een ondraaglijke bezetting en noodzakelijkheid aan de openbare opinie voldoening te schenken bij haar wraaklust. Al die redenen zijn noch ten volle waar, noch volkomen valsch. En, aan den anderen kant van de barricade zal worden gewezen op de uitmoordingen van Belgische burgers door den vijand; de wreedheden welke zich in de kerkers voordeden; de wegvoeeringen, enz...

Van beide kanten, wordt het vraagstuk op sentimenteel gebied geplaatst, wat verkeerd is. Daar waar wetsovertredingen gebeuren, zelfs tegen slechte vaderlanders, heeft het gerecht tot plicht in te grijpen. De gegevens welke in het dossier van zulk debat worden opgenomen, veranderen trouwens niets aan de overtredingen waardoor de vervolgingen worden uitgelokt. In juridisch opzicht, heeft het ge-

victimes éventuelles d'une trop grande sévérité ne seraient pas plus à plaindre que les condamnés de droit commun frappés d'un châtement immérité et pour lesquels, pourtant, on n'agit pas l'opinion. Aussi bien, en Belgique, on ne condamne pas à mort ou à la détention perpétuelle avec légèreté.

Ce qu'il faut souligner c'est que la législation belge est généreuse pour les condamnés. Chacun des trois pouvoirs constitutionnels possède sa mesure de clémence :

1. L'Exécutif, en la personne du Roi, peut accorder la *grâce*. C'est un privilège inscrit dans l'article 73 de la Constitution et qui peut aller jusqu'à la remise complète de la peine; qui efface en outre les incapacités « prononcées ou attachées par la loi à certaines condamnations. » (Art. 87 du Code pénal.)

2. Le Législatif possède l'*amnistie* dont il organise les modalités dans la loi qui la décide.

3. Le Judiciaire dispose de la *réhabilitation* qu'il peut octroyer dans les conditions de la loi du 25 avril 1896. Elle constitue surtout une prime à la bonne conduite.

Est-ce tout? Non. Tout condamné peut aussi jouir de la *libération conditionnelle*, organisée par la loi du 31 mai 1888 modifiée. Ajoutons que les victimes d'erreurs judiciaires peuvent recourir à la procédure de revision prévue par la loi du 18 juin 1894. Il est rare de rencontrer un condamné n'ayant pas joui d'une ou plusieurs de ces faveurs. En général tous s'en contentent, sauf les inciviques qui réclament avec arrogance l'amnistie comme un droit et sans vouloir déclarer qu'ils regrettent leur conduite.

Ici, il n'est pas superflu de rappeler le régime de la prescription des peines tel qu'il existe en Belgique. L'article 91 du Code pénal stipule: « Les peines criminelles se » prescriront par vingt années révolues, à compter de la » date des arrêts ou des jugements qui les prononcent. »

Vingt ans! Qu'on n'oublie pas que les tourments d'une guerre n'étaient pas achevés quand la suivante s'abattit sur notre pays! Et, il est étonnant de constater comment en un siècle où le progrès est si rapide, les abcès se fixent, enveniment et crèvent difficilement en politique! N'est-ce pas vingt ans après la fin de la première guerre mondiale que la campagne en faveur de l'amnistie fut le plus agressive? Or, au cours de cette guerre-ci, le crime de trahison fut celui d'hommes qui avaient entre 20 et 40 ans. Dans quatre lustres, les condamnés par contumace pourront rentrer au pays. Pour peu que la politique internationale et les raisons économiques qui l'orientent souvent aient évolué, ces fugitifs peuvent venir troubler l'opinion dans un climat préparé d'avance. Aussi sont-ils mal

wijdsde trouwens de waarde der waarheid. De eventuele slachtoffers eener te groote gestrengheid zouden trouwens niet meer te beklagen zijn dan de veroordeelden van gewoon recht die een onverdiende bestraffing oploopen en voor wie, nochtans, de openbare opinie niet wordt opgezweept. In België wordt, trouwens, niet lichtzinnig overgegaan tot ter-dood-veroordeelingen of veroordeelingen tot levenslange opsluiting.

De nadruk dient gelegd op het feit, dat de Belgische wetgeving edelmoedig is voor de veroordeelden. Elk van de drie grondwettelijke machten bezit haar clementiemaatregel:

1. De Uitvoerende Macht, in den persoon van den Koning, kan *gratie* verleen. Dit is een voorrecht vastgelegd in artikel 73 der Grondwet en dat kan gaan tot de volledige kwijtschelding van de straf; welke, bovendien, al de onbekwaamheden uitwischt « uitgesproken of door de wet aan sommige veroordeelingen verbonden » (art. 87 van het Wetboek van Strafrecht).

2. De Wetgevende Macht bezit de *amnestie* waarvan zij de modaliteiten regelt in de wet waardoor zij wordt voorzien.

3. De Rechterlijke Macht beschikt over het *eerherstel* dat zij kan toestaan volgens de voorwaarden van de wet van 25 April 1896. Zij is vooral een premie voor goed gedrag.

Is dit alles? Neen. Elk veroordeelde kan ook genieten van de *voorwaardelijke invrijheidstelling*, ingericht door de gewijzigde wet van 31 Mei 1888. Voegen wij er bij dat de slachtoffers van rechterlijke dwalingen beroep kunnen doen op de herzieningsprocedure voorzien door de wet van 18 Juni 1894. Het gebeurt zelden, dat men een veroordeelde ontmoet die geen gebruik heeft gemaakt van een of meer dezer gunsten. Over 't algemeen, nemen allen er genoegen mede, behalve de onwaardige burgers die met aanmatiging amnestie opeischen als een recht en zonder te willen verklaren dat zij hun houding betreuen.

In dit verband, is het niet overbodig te herinneren aan het regiem van de verjaring van de straffen zooals het in België bestaat. Artikel 91 van het Wetboek van Strafrecht bepaalt: « Crimineele straffen verjaren door verloop van twintig jaren, te rekenen van de dagteekening van de arresten of vonnissen die ze uitspreken. »

Twintig jaren! Laat men niet vergeten, dat de beroering van een oorlog nog niet ten einde was toen de volgende zich op ons land neerstortte. En het is verwonderlijk vast te stellen hoe in een eeuw, waarin de vooruitgang zoo snel is, op politiek gebied etterbuilen zich vastzetten, verergeren en moeilijk doorbreken! Was het niet twintig jaar na het einde van den eersten wereldoorlog, dat de campagne voor amnestie de scherpste vormen aannam? Welnu, gedurende dezen oorlog werd het misdrijf van verraad gepleegd door menschen die tusschen 20 en 40 jaar oud waren. Binnen vier lustra, kunnen de bij verstek veroordeelden naar het land terugkeeren. Als de internationale politiek en de economische redenen welke haar vaak een richting geven, eenigszins veranderen, kunnen deze vluchtelingen de opinie

inspirés les propagandistes de la répression qui réclament la condamnation du « gros gibier » en fuite. A condition de ne pas dépasser une autre prescription, celle de l'action publique, il serait salutaire de condamner ces individus le plus tard possible.

L'amnistie est une pure *faveur* du pouvoir législatif. Ses effets sont souvent très larges. Mais on ne saurait assez dire que nul n'a le droit de l'exiger. Aucune loi générale n'en donne ni les conditions ni les modalités d'application. Elles varient à chaque mesure de ce genre qui est prise. Il est certain que pour l'accorder, le législateur doit s'inspirer de l'intérêt du pays bien plus que des personnes à amnistier. Si le Parlement doit la dispenser à la suite d'émeutes, d'agitations, d'arrogances, il témoigne d'une extrême faiblesse. On ne récolte dans ces conditions que le mécontentement de l'opinion hostile et l'insolent triomphe des amnistiés. Si une loi de ce genre doit être votée, il faut qu'elle le soit quand le pouvoir est sûr de lui-même, sans qu'il subisse de pression; quand il se sent capable de faire des largesses qui obligent ceux qui les reçoivent à la reconnaissance:

Le problème à poser est donc celui de la raison d'Etat. L'intérêt de quelques condamnés ne peut justifier des agitations qui entraveraient le fonctionnement normal des institutions et troubleraient pendant longtemps l'opinion publique. Il faut donc que toutes sortes de mesures adéquates (et celle que nous proposons en est une), épargnent à la Belgique les frais d'une révolution. A l'heure actuelle, elle est appauvrie et fatiguée. Elle a besoin d'une longue paix intérieure et de la stabilité des pouvoirs établis pour faire sa restauration qui sera lente et pénible.

Les textes.

Il ne pouvait cependant être question d'abolir purement et simplement l'amnistie. Rappelons qu'elle appartient en propre au Législatif comme la grâce appartient au Roi et la réhabilitation au pouvoir judiciaire. Elle peut être utile dans des circonstances bien déterminées. Les condamnations prononcées en vertu de lois spéciales qui sont abrogées par la suite doivent pouvoir être effacées par une telle mesure de clémence. Nous avons donc limité aux condamnations à mort et aux peines d'incarcération perpétuelle la proposition qui interdit d'amnistier. Personne ne regrettera que les criminels de droit commun ne soient jamais l'objet d'une telle faveur. Quant à ceux qui sont ou seront frappés des mêmes peines en vertu des articles 113 à 123 du Code pénal, ce sont des individus qui furent en contact immédiat avec l'ennemi pour participer aux combats, pour faire des dénonciations qui provoquèrent la mort, pour arrêter des citoyens belges ou faire de la propagande par la presse ou la radio. En tuant chez ceux-là tout espoir d'amnistie, on enlèvera aux propagandes subversives leurs

komen misleiden in een op voorhand voorbereid klimaat. De propagandisten van de beteugeling hebben dan ook een ongelukkigen inval wanneer zij eischen dat het op de vlucht geslagen « groot wild » zou worden veroordeeld. Op voorwaarde, dat geen ander verjaring wordt voorbijgestreefd, deze van de publieke vordering, ware het geraden deze individuen zoo laat mogelijk te veroordeelen.

Amnestie is louter een *gunst* van de wetgevende macht. Haar gevolgen zijn soms zeer ruim. Men kan echter niet genoeg verklaren, dat niemand het recht heeft ze te eischen. Geen algemeene wet geeft noch de voorwaarden noch de wijzen van toepassing er van. Zij verschillen bij elken maatregel van dien aard welke wordt genomen. Het lijdt geen twijfel, dat de wetgever, om ze te verleen, het belang van het land veel meer dan dit van de te amnestieeren personen als richtsnoer moet nemen. Moet het parlement ze verleen ten gevolge van onlusten, beroerten, dan geeft het blijk van een buitengewone zwakheid. In dergelijke voorwaarden oogst men slechts de ontevredenheid van een vijandige opinie en den uitdagenden triomf van de geamnestieerden. Moet dergelijke wet worden aangenomen, dan moet dit gebeuren op een oogenblik, dat de Regeering zeker van haar zaak is, zonder onder welken druk ook te staan; dat zij zich er toe in staat acht tegemoetkomend te zijn zoodat dezen die er van genieten verplicht zijn tot erkentelijkheid.

De hoogere politiek moet dus den doorslag geven. Het belang van eenige veroordeelden weegt niet op tegen de beroering waardoor de normale werking van de instellingen zou worden belemmerd en de openbare meening voor langen tijd zou worden vertroebeld. Door alle soorten van passende maatregelen (en deze, dien wij voorstellen is er een van dien aard) moeten aan België de kosten van een revolutie worden bespaard. Voor het oogenblik is het land verarmd en vermoeid. Het heeft behoefte aan een langdurigen binnenlandschen vrede en aan een vast bestuur met het oog op zijn herstel, dat traag en pijnlijk zijn zal.

De teksten.

Er kon echter geen sprake van zijn de amnestie eenvoudig af te schaffen. Laten wij er aan herinneren, dat zij behoort tot het gebied van de Wetgevende Macht zooals de gratie tot dit van den Koning en het eerherstel tot dit van de Rechterlijke Macht. Zij kan nuttig zijn in wel bepaalde omstandigheden. De veroordeelingen, uitgesproken op grond van bijzondere wetten welke achteraf worden ingetrokken, moeten kunnen worden uitgewischt door dergelijken clementiemaatregel. Wij hebben dus het voorstel houdende verbod van amnestie beperkt tot de doodstraf en de straffen tot levenslange opsluiting. Niemand zal betreuren, dat de misdadigers van gewoon recht nooit het voorwerp zouden zijn van dergelijke gunst. Wat degenen betreft, die worden of zullen worden gestraft met dezelfde straffen op grond van artikelen 113 tot 123 van het Wetboek van Strafrecht, geldt het individuen die in onmiddellijke betrekking met den vijand stonden om deel te nemen aan de gevechten, om verklikkingen te doen welke vaak den dood tot gevolg hadden, om Belgische burgers

meilleurs porte-drapeaux, car, ce sont toujours les condamnés les plus frappés que l'on pose en victimes ou en martyrs.

Si un jour — ce qu'à Dieu ne plaise! — une opinion devenait assez forte pour réclamer l'amnistie des condamnés à mort, en adoptant la présente proposition, il faudrait recourir par la mise en œuvre de l'article 131, à une consultation électorale. La nation souveraine prendrait alors ses responsabilités.

Restent les condamnés mineurs. Souhaitons qu'il ne soit jamais question de les amnistier! Mais en politique, il ne faut jurer de rien. C'est pourquoi, si le législateur doit un jour amnistier, qu'il ne le fasse qu'en astreignant les bénéficiaires à solliciter humblement la mansuétude de la loi. Tel est la portée de l'alinéa 3 de notre proposition.

aan te houden of propaganda te voeren door de pers en de radio. Door bij dezen elke hoop op amnestie te smoren, zal men aan de ondermijnende propaganda haar beste vaandeldragers ontnemen, daar het steeds de zwaarst getroffen veroordeelden zijn die men doet doorgaan als slachtoffers en martelaars.

Indien, wat God verhoede, er een strooming mocht ontstaan om amnestie te eischen voor de ter dood veroordeelden, dan zou men door artikel 131 in werking te stellen, zijn toevlucht moeten nemen tot een beroep op de kiezers. De soevereine natie zou dan haar verantwoordelijkheid nemen.

Blijven dan nog over degenen die tot kleine straffen werden veroordeeld. Laten we hopen dat er nooit sprake van zij ze te amnestieeren. In de politiek kan men echter nooit instaan voor wat later zal gebeuren. Moet de wetgever dan toch eens amnestie verleen, dan mag hij hiertoe slechts overgaan nadat degenen die er van willen genieten eerst nederig de clementie van de wet hebben ingeroepen. Dit is de draagwijdte van artikel 3 van ons voorstel.

U. LEGROS.

PROPOSITION

Le soussigné prie la Chambre des Représentants de déclarer qu'il y a lieu de modifier comme suit l'article 139 de la Constitution :

Article 139. — Au cours de la présente législature, il y a lieu de pourvoir, par des lois séparées, aux objets suivants :

1. La presse;
2. La responsabilité des ministres;
3. Les principes généraux des lois d'amnistie.

Toutefois, les condamnations à mort et les peines privatives de la liberté à perpétuité ne peuvent être l'objet d'amnistie.

Toute loi d'amnistie, même générale, ne sortira ses effets qu'envers les bénéficiaires qui demanderont le profit de la loi, en regrettant leurs actes, à l'une des deux Chambres législatives.

VOORSTEL

De ondergeteekende verzoekt de Kamer der Volksvertegenwoordigers te willen verklaren, dat er aanleiding bestaat tot wijziging, zooals verder aangeduid, van artikel 139 van de Grondwet :

Artikel 139. — Tijdens den huidige zittingsduur dient, bij afzonderlijke wetten, een regeling getroffen nopens volgende onderwerpen :

1. De Drukpers;
2. De verantwoordelijkheid van de ministers;
3. De algemeene beginselen der amnestiewetten.

De doodstraffen en de levenslange vrijheidstraffen mogen evenwel niet het voorwerp van amnestie uitmaken.

Elke amnestiewet, zelfs van algemeenen aard, zal slechts haar uitwerking hebben ten opzichte van de personen die bij een der beide Wetgevende Kamers, het voordeel der wet invoeren, en tevens hun leedwezen over hun daden betuigen.

U. LEGROS.