

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1967-1968.

16 JANVIER 1968.

Projet de loi complétant la loi du 14 avril 1965 organisant une intervention financière de l'Etat du chef de dommages causés aux biens privés en relation avec l'accession de la République démocratique du Congo à l'indépendance, en vue de permettre l'octroi d'allocations d'attente.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 14 avril 1965 a organisé l'intervention financière de l'Etat pour l'indemnisation de certains dommages matériels causés aux biens privés corporels, meubles et immeubles, par des faits dommageables en relation avec les événements consécutifs à l'accession de la République démocratique du Congo à l'indépendance et survenus entre le 30 juin 1960 et le 1^{er} septembre 1963.

La mise en application effective de cette loi par l'administration de la Reconstruction a fait apparaître que l'instruction des demandes d'intervention financière de l'Etat relatives à des dommages importants, particulièrement si ceux-ci concernent des biens immeubles, se heurte, dans la majorité des cas, à de sérieuses difficultés en ce qui concerne l'aspect technique de la fixation du montant réel des dommages. Ces difficultés résultent principalement du fait que, d'une part, les sinistrés, à défaut de disposer d'informations suffisantes au sujet de l'état réel actuel de leurs biens, ont eu tendance à présumer la destruction totale de ceux-ci et que, d'autre part, il n'a pas encore été possible d'organiser, à l'intervention de nos postes diplomatique et consulaires en République démocratique du Congo, la constatation sur place de l'ampleur réelle des destructions qui affectent les ensembles de biens déclarés comme gravement sinistrés.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1967-1968.

16 JANUARI 1968.

Ontwerp van wet ter aanvulling van de wet van 14 april 1965 tot regeling van de financiële staatstussenkomst wegens schade aan private goederen veroorzaakt in verband met de overgang van de democratische Republiek Kongo tot de onafhankelijkheid, om de toekenning van wachttoelagen mogelijk te maken.

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De wet van 14 april 1965 heeft de financiële Staatstussenkomst geregeld voor de vergoeding van bepaalde materiële schade die aan lichamelijke private goederen, zowel roerende als onroerende, veroorzaakt werd door schadelijke feiten in verband met de gebeurtenissen die het gevolg waren van de overgang van de Democratische Republiek Kongo tot de onafhankelijkheid en die zich tussen 30 juni 1960 en 1 september 1963 voordeden.

Het effectieve in toepassing brengen van deze wet door het bestuur van Wederopbouw heeft aangetoond dat het onderzoek van de aanvragen tot financiële Staatstussenkomst die betrekking hebben op belangrijke schade, voornamelijk wanneer het om schade aan onroerende goederen gaat, in de meeste gevallen op ernstige moeilijkheden stuit wat betreft de technische zijde van de vaststelling van het werkelijke bedrag der schade. Deze moeilijkheden vinden hoofdzakelijk hun oorsprong in het feit dat, enerzijds, de gesinistreerden, bij ontstentenis van voldoende inlichtingen over de werkelijke huidige toestand van hun goederen, de neiging gehad hebben deze goederen als vermoedelijk volledig vernield te beschouwen en dat, anderzijds, het nog niet mogelijk was, door tussenkomst van onze diplomatieke en consulaire posten in de Democratische Republiek Kongo, ter plaatse de vaststelling te regelen van de werkelijke omvang der vernielingen die de als zwaar geteisterd aangegeven goederencomplexen hebben ondergaan.

A ces difficultés s'ajoutent, pour beaucoup de demandes d'intervention, celles résultant de l'absence de spécifications techniques indispensables pour permettre aux experts chargés de l'évaluation des dommages de fixer la valeur des biens sinistrés, nonobstant l'importante documentation dont ils disposent en matière des prix unitaires des biens de toute nature.

Par ailleurs, l'expérience prouve que les priorités d'urgence accordées en exécution des dispositions de l'article 14, alinéa, 2 b de la loi concernent en majeure partie des demandes d'intervention portant sur des dommages fort importants. Le montant total des dommages déclarés par les 286 sinistrés auxquels la Commission spéciale compétente avait accordé la priorité d'urgence à la date du 1^{er} octobre 1967 atteint, en effet, quelque 750 millions de francs, en valeur au 1^{er} janvier 1960, soit un montant moyen par dossier de plus de 2,5 millions de francs.

Il résulte de l'ensemble de ces circonstances que l'examen technique des dossiers — qui doit être assuré par le nombre réduit d'experts dont dispose l'administration — demande forcément un temps assez long même lorsque, comme c'est souvent le cas, l'impossibilité de fixer définitivement la consistance réelle des dommages impose le recours à la procédure d'indemnisation provisoire instaurée par les articles 37 à 45 de la loi. Cette dernière procédure exige, en effet, un examen technique qui n'est pas sensiblement plus aisé qu'en procédure d'indemnisation définitive, du fait qu'il s'impose que le rapport d'expertise fixe l'estimation définitive des dommages pour tous les biens pour lesquels cette estimation n'est pas rendue impossible par les circonstances exceptionnelles visées à l'article 37.

Or les sinistrés intéressés et particulièrement les bénéficiaires de la priorité d'urgence se trouvent, en général, dans une situation financière telle que, à défaut de pouvoir leur allouer à bref délai l'indemnisation définitive ou une avance substantielle sur celle-ci, il est particulièrement souhaitable que soit créée la possibilité de leur accorder très rapidement, dès le stade de l'examen administratif de leur dossier, une allocation réduite, fixée en fonction de l'ampleur globale des dommages déclarés. Cette allocation permettra aux intéressés de faire face immédiatement à leurs besoins les plus pressants en attendant que l'instruction normale de leur demande d'intervention aboutisse à l'indemnisation définitive ou à l'avance visée par l'article 37 de la loi.

Tel est l'objet du projet de loi que le Gouvernement a l'honneur de vous soumettre.

Ce projet tend à compléter les dispositions du chapitre II, section 5 de la loi, organisant la procédure d'indemnisation provisoire basée sur l'examen technique complet de la demande d'intervention, par une procédure d'octroi d'une allocation d'attente fixée dès le premier stade de l'instruction du dossier et préalablement à son examen technique par les experts.

Bij deze moeilijkheden voegen zich nog, voor vele aanvragen tot tussenkomst, diegene die voortkomen uit het gebrek aan technische bepalingen die onontbeerlijk zijn om de met de raming der schade belaste deskundigen in staat te stellen de waarde der geteisterde goederen vast te stellen, niettegenstaande zij over een belangrijke documentatie beschikken op gebied van eenheidsprijzen van goederen van alle aard.

Bovendien bewijst de ondervinding dat de urgentie-prioriteiten die in uitvoering der beschikkingen van artikel 14, lid 2, b, van de wet toegekend zijn, grotendeels betrekking hebben op aanvragen tot tussenkomst betreffende zeer belangrijke schade. Het totale bedrag der schade aangegeven door de 286 geteisterden aan wie de bevoegde Speciale Commissie de urgentie-prioriteit had toegekend op datum van 1 oktober 1967, bereikt, inderdaad, ongeveer 750 miljoen frank, in waarde op 1 januari 1960, zegge een gemiddeld bedrag van meer dan 2,5 miljoen frank per bundel.

Deze verschillende omstandigheden hebben tot gevolg dat het technische onderzoek van de bundels — dat door het beperkt aantal deskundigen waarover het bestuur beschikt dient verzekerd — noodgedwongen een tamelijk lange tijd in beslag neemt zelfs indien, zoals het dikwijls gebeurt, ingevolge de onmogelijkheid de werkelijke omvang der schade definitief vast te stellen, toevlucht wordt genomen tot de bij artikelen 37 tot 45 der wet ingestelde voorlopige vergoedingsprocedure. Deze laatste procedure vereist, inderdaad, een technisch onderzoek dat niet merkbaar gemakkelijker uitvalt dan in de definitieve vergoedingsprocedure, aangezien het zich opdringt dat het ramingsverslag het schadebedrag op definitieve wijze bepalen voor al de goederen voor dewelke de definitieve raming niet door de in artikel 37 bedoelde uitzonderlijke omstandigheden onmogelijk wordt gemaakt.

Welnu de betrokken geteisterden en vooral de begunstigten van de urgentie-prioriteit, bevinden zich, in het algemeen, in een zodanige financiële toestand dat, wanneer het onmogelijk is hun spoedig de definitieve vergoeding of een belangrijk voorschot daarop te verlenen, het bijzonder wenselijk is de mogelijkheid in te voeren hun zeer snel, reeds in het stadium van het administratieve onderzoek van hun bundel, een beperkte toelage, vastgesteld in verhouding tot de globale omvang van de aangegeven schade, toe te kennen. Deze toelage zal de belanghebbenden in staat stellen onmiddellijk in hun meest dringende behoeften te voorzien in afwachting dat het normale onderzoek van hun aanvraag tot tussenkomst tot de definitieve vergoeding of tot het bij artikel 37 der wet voorziene voorschot leidt.

Dit is het doel van het wetsontwerp dat de Regering de eer heeft U voor te leggen.

Dit ontwerp strekt er toe de beschikkingen van het hoofdstuk II, afdeling 5, van de wet, dat de voorlopige vergoedingsprocedure op grond van het volledige technische onderzoek der aanvraag tot tussenkomst regelt, aan te vullen door een procedure van toekenning van een wachttoelage die reeds in het eerste stadium van het onderzoek van de bundel en vóór het technische onderzoek ervan vastgesteld wordt.

La procédure préconisée répond au souci essentiel de ne retarder, en aucune manière, l'instruction normale des demandes d'intervention et de ne pas détourner les experts de leur mission normale qui consiste à assurer l'examen technique complet de ces demandes. Elle consiste à permettre au conciliateur, chargé de l'instruction d'une demande d'intervention mise à l'examen en vertu des règles de priorité, d'allouer d'office à l'intéressé une allocation provisionnelle dès le moment où il est certain que celui-ci satisfait aux conditions de base qui déterminent le droit à l'indemnisation en vertu des dispositions des articles 1 à 8 de la loi.

Il incombera au conciliateur lui-même, docteur en droit, de fixer cette allocation, compte tenu des dispositions de l'article 10, § 2, de la loi, sur la base des dommages indemnifiables déclarés par catégories de biens, en ne retenant que la somme qu'il estime être le minimum auquel le montant de ces dommages est susceptible d'être ramené par l'examen technique ultérieur.

Le travail supplémentaire qu'implique cette procédure, principalement au stade de la liquidation financière, ne sera toutefois justifié que si l'allocation que le conciliateur estime pouvoir octroyer représente une aide immédiate réellement valable pour le bénéficiaire. C'est la raison pour laquelle le projet limite l'octroi de l'allocation d'attente aux cas où celle-ci peut atteindre au moins 10.000 francs.

Par ailleurs l'économie même du système proposé et la responsabilité personnelle qu'elle implique dans le chef du conciliateur ne permettent pas que la décision d'octroi de l'allocation d'attente fasse état d'éléments justificatifs, lesquels relèvent à ce stade de l'appréciation souveraine du conciliateur. Il n'est donc guère concevable qu'un recours soit exercé contre ces décisions, qui seront, dès lors, immédiatement exécutoires.

Le Ministre des Affaires étrangères,

P. HARMEL.

Le Ministre des Finances, | De Minister van Financiën,

R. HENRION.

Le Ministre des Travaux publics, | De Minister van Openbare Werken.

J. DE SAEGER.

De voorgestelde procedure voldoet aan de essentiële bekommernis het normale onderzoek der aanvragen tot tussenkomst geenszins te vertragen en de deskundigen niet af te wenden van hun normale opdracht die erin bestaat het volledige technische onderzoek van deze aanvragen te verzekeren. Zij stelt de mogelijkheid in voor de verzoener die belast is met de behandeling van een krachtens de prioriteitsregels in onderzoek gestelde aanvraag tot tussenkomst, ambtshalve een provisionele toelage te verlenen aan betrokkene zodra hij de zekerheid heeft dat deze laatste voldoet aan de fundamentele vereisten die het recht op vergoeding bepalen volgens de beschikkingen van artikels 1 tot 8 der wet.

Het is de taak van de verzoener zelf, doctor in de rechten, deze toelage te bepalen met inachtneming van de beschikkingen van artikel 10, § 2 der wet, op grond van de per categorie van goederen aangegeven vergoedbare schade, daarbij slechts het bedrag in aanmerking nemend dat hij als het minimum beschouwt waarop de waarde van die schade zou kunnen herleid worden bij het later te verrichten technische onderzoek.

Het bijkomende werk dat deze procedure meebrengt, voornamelijk in het stadium van de financiële vereffening, zal evenwel slechts verantwoord zijn indien de toelage die de verzoener meent te kunnen toekennen een werkelijk geldige onmiddellijke hulp voor de begunstigde vertegenwoordigt. Daarom beperkt het ontwerp de toekenning van de wachttoelage tot de gevallen waarin deze ten minste 10.000 frank kan bereiken.

Tenslotte is het wegens de opvatting zelf van het voorgestelde stelsel en wegens de persoonlijke verantwoordelijkheid die ze met zich brengt in hoofde van de verzoener, uitgesloten dat de beslissing tot toekenning van de wachttoelage melding zou maken van rechtvaardigende elementen, die in dit stadium door de verzoener soeverein moeten beoordeeld worden. Het is dus niet denkbaar dat een verhaal zou kunnen ingesteld worden tegen deze beslissingen, die, bijgevolg, onmiddellijk uitvoerbaar zullen zijn.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

PROJET DE LOI.

BAUDOUIN,
Roi des Belges

A tous, présents et à venir,
SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre des Affaires étrangères, de Notre Ministre des Finances et de Notre Ministre des Travaux publics,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Ministre des Affaires étrangères, Notre Ministre des Finances et Notre Ministre des Travaux publics sont chargés de présenter en Notre nom aux Chambres législatives le projet de loi dont la teneur suit :

ARTICLE PREMIER.

Il est inséré dans la loi du 14 avril 1965 organisant une intervention financière de l'Etat du chef de dommages causés aux biens privés en relation avec l'accès de la République démocratique du Congo à l'indépendance, un article 45bis rédigé comme suit :

« Article 45bis. — § 1^{er}. Dès que l'instruction d'une demande d'intervention fait apparaître qu'il est satisfait aux conditions énoncées par les articles 1 à 8, le conciliateur peut, par décision d'office, octroyer une allocation d'attente, pour autant toutefois que les éléments d'appréciation dont il dispose lui permettent de fixer à 10.000 francs au moins le montant de cette allocation.

» La décision du conciliateur est notifiée conformément aux dispositions de l'article 16, alinéa 2. Elle n'est susceptible d'aucun recours.

« § 2. Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'application éventuelle de la procédure organisée par les articles 37 à 44.

» § 3. Les dispositions de l'article 45 sont applicables aux allocations d'attente, sous réserve que celles-ci sont, le cas échéant, déduites des avances consenties en application de l'article 37. »

ART. 2.

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Donné à Bruxelles, le 20 décembre 1967.

BAUDOUIN.

Par le Roi :
Le Ministre des Affaires étrangères,

P. HARMEL.

Le Ministre des Finances, | *De Minister van Financiën,*

R. HENRION.

Le Ministre des Travaux publics, | *De Minister van Openbare Werken,*

J. DE SAEGER.

ONTWERP VAN WET.

BOUDEWIJN,
Koning der Belgen

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen,
ONZE GROET.

Op de voordracht van Onze Minister van Buitenlandse Zaken, van Onze Minister van Financiën en van Onze Minister van Openbare Werken,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Minister van Buitenlandse Zaken, Onze Minister van Financiën en Onze Minister van Openbare Werken zijn gelast in Onze naam, bij de Wetgevende Kamers, het wetsontwerp in te dienen waarvan de tekst volgt :

EERSTE ARTIKEL.

In de wet van 14 april 1965 tot regeling van de financiële staatstussenkomst wegens schade aan private goederen veroorzaakt in verband met de overgang van de Democratische Republiek Kongo tot de onafhankelijkheid, wordt een artikel 45bis ingevoegd, luidend als volgt :

« Artikel 45bis. — § 1. Zodra uit het onderzoek van een aanvraag tot tussenkomst blijkt dat voldaan is aan de in artikelen 1 tot 8 bepaalde voorwaarden, kan de verzoener bij beslissing van ambtswege een wachttoelage toekennen, voor zover nochtans dat de beoordelingselementen waarover hij beschikt het hem mogelijk maken het bedrag van deze toelage minstens op 10.000 frank vast te stellen.

» De beslissing van de verzoener wordt betekend overeenkomstig de bepalingen van artikel 16, lid 2. Zij is niet vatbaar voor beroep.

» § 2. De bepalingen van dit artikel staan de eventuele toepassing van de in de artikelen 37 tot 44 geregelde procedure niet in de weg.

» § 3. De bepalingen van artikel 45 zijn op de wachttoelagen toepasselijk, onder voorbehoud echter dat deze, in voorkomend geval, van de bij toepassing van artikel 37 toegestane voorschotten afgetrokken worden. »

ART. 2.

Deze wet treedt in werking de dag waarop zij in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt.

Gegeven te Brussel, 20 december 1967.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, le 30 octobre 1967, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi « complétant la loi du 14 avril 1965 organisant une intervention financière de l'Etat du chef de dommages causés aux biens privés en relation avec l'accession de la République démocratique du Congo à l'indépendance, en vue de permettre l'octroi d'allocations d'attente », a donné le 8 novembre 1967 l'avis suivant :

Il ressort de l'exposé des motifs que la décision du conciliateur, en tant qu'elle concerne la constatation des dommages, est prise « compte tenu des dispositions de l'article 10, § 2, de la loi », et pour un montant que « le conciliateur estime être le minimum auquel le montant de ces dommages est susceptible d'être ramené par l'examen ... ultérieur » ; cela circonscrit à suffisance les pouvoirs du conciliateur.

Les termes « immédiatement exécutoire », employés au § 1^{er}, alinéa 2, du nouvel article 45bis, pourraient donner à penser que la décision dont il s'agit a un caractère juridictionnel. S'agissant d'une décision d'ordre purement administratif qui, comme telle, est exécutoire par nature, les termes précités devraient être supprimés afin d'éviter tout malentendu.

Le projet appelle en outre les observations de forme ci-après :

— « Article premier » doit s'écrire « Article 1^{er} » ;

— la phrase liminaire doit être ainsi conçue :

« Il est inséré dans la loi du 14 avril 1965 organisant ... un article 45bis rédigé comme suit : ... » ;

— le terme néerlandais « beschikkingen » doit être uniformément remplacé par « bepalingen » ;

— il conviendrait de rédiger comme suit la version néerlandaise de l'article 45bis, § 2 :

« De bepalingen van dit artikel staan de eventuele toepassing van de in de artikelen ... geregelde procedure niet in de weg ».

La chambre était composée de :

MM. F. LEPAGE, président du Conseil d'Etat; H. BUCH et Ch. SMOLDERS, conseillers d'Etat; M. JACQUEMIJN, greffier adjoint, greffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. FORTPIED, substitut de l'auditeur général.

De Griffier, — Le Greffier,

(s.)
(get.) M. JACQUEMIJN.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 30^e oktober 1967 door de Minister van Openbare Werken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet « ter aanvulling van de wet van 14 april 1965 tot regeling van de financiële Staatstussenkomst wegens schade aan private goederen veroorzaakt in verband met de overgang van de Democratische Republiek Kongo tot de onafhankelijkheid, om de toekenning van wachttoelagen mogelijk te maken », heeft de 8^e november 1967 het volgend advies gegeven :

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de beslissing van de verzoeder, voor zover ze de vaststelling van de schade betreft, wordt getroffen « met inachtneming van de beschikkingen van artikel 10, § 2, der wet », en voor een bedrag « dat de verzoener als het minimum beschouwt waarop de waarde van die schade zou kunnen herleid worden bij het later ... onderzoek » ; daardoor worden de machten van de verzoener genoeg omschreven.

De termen « onmiddellijk uitvoerbaar » die in § 1, tweede lid, van het nieuwe artikel 45bis voorkomen, zouden de indruk kunnen wekken dat men staat voor een beslissing met juridictioneel karakter. Vermits men hier een zuiver administratieve beslissing bedoelt die als zodanig uiteraard uitvoerbaar is, dienen, om verwarring te vermijden, voormelde termen te worden geschrapt.

Bij het ontwerp zijn bovendien volgende vormopmerkingen te maken :

— men schrijve : « Artikel 1 » ;

— de inleidende zin stelle men als volgt :

« In de wet van 14 april 1965 tot regeling ... wordt een artikel 45bis ingevoegd, luidend als volgt : ... » ;

— overal in de Nederlandse tekst vervangen men « beschikkingen » door « bepalingen » ;

— in de Nederlandse tekst van artikel 45bis, § 2, leze men bij voorkeur :

« De bepalingen van dit artikel staan de eventuele toepassing van de in de artikelen ... geregelde procedure niet in de weg. »

De kamer was samengesteld uit :

De Heren F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State; H. BUCH en Ch. SMOLDERS, staatsraden; M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer H. BUCH.

Het verslag werd uitgebracht door de heer J. FORTPIED, substituu-auditeur-generaal.

De Voorzitter, — Le Président,

(s.)
(get.) F. LEPAGE.