

Numéros du rôle : 4084, 4085 et 4086
Arrêt n° 103/2007 du 12 juillet 2007

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 15, § 1er, b), 3°, de la loi du 11 avril 2003 prévoyant de nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêts n^{os} 165.263, 165.261 et 165.262 du 29 novembre 2006 en cause respectivement de Herman Nowak, Rosa Gutterman et Louise Szczekacz contre l'Etat belge, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 8 décembre 2006, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 15, § 1er, b), 3°, de la loi du 11 avril 2003 prévoyant de nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il crée une différence de traitement entre les personnes auxquelles le droit à bénéficier d'une pension d'invalidité sur la base de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 n'a pas été reconnu et les personnes auxquelles ce droit a été reconnu ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4084, 4085 et 4086 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Herman Nowak, demeurant à 1080 Bruxelles, boulevard Louis Mettwie 81/21, Rosa Gutterman, demeurant à 1000 Bruxelles, rue Haute 51, Louise Szczekacz, demeurant à 1180 Bruxelles, avenue du Vossegat 10, et Eli Goldman, demeurant à 1083 Bruxelles, avenue Marie de Hongrie 129/5;

- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 7 juin 2007 :

- ont comparu :

. Me A. Lemaire *loco* Me M. Hirsch, avocats au barreau de Bruxelles, pour Herman Nowak et autres;

. Me A. Paternostre et Me P.-O. de Broux *loco* Me N. Cahen, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Martens et M. Bossuyt ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et les procédures antérieures*

H. Nowak, R. Gutterman et L. Szczekacz ont chacun introduit une demande de rente sur la base de l'article 15, § 1er, de la loi du 11 avril 2003 prévoyant de nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre. La rente leur a été refusée, au motif qu'ils sont ou pourraient être bénéficiaires d'une pension d'invalidité sur la base de la loi du 15 mars 1954. Saisi de requêtes en annulation de ces décisions de refus, le Conseil d'Etat constate que les requérants ne reprochent pas aux actes attaqués de violer la loi du 11 avril 2003 précitée, mais bien à cette dernière de violer les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que son article 15, § 1er, b), 3^o, exclut des avantages que cette loi institue les personnes qui, bien que remplissant les autres conditions prévues par l'article 15, § 1er, b), bénéficient d'une pension d'invalidité sur la base de la loi du 15 mars 1954 ou se sont vu reconnaître le droit d'en bénéficier mais ne la perçoivent pas en raison de l'application de l'article 5 de cette loi. En conséquence, le Conseil d'Etat pose à la Cour les questions précitées.

III. *En droit*

- A -

A.1. Les requérants devant le Conseil d'Etat – ci-après les requérants - estiment que l'article 15, § 1er, b), de la loi du 11 avril 2003 prévoyant de nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre crée une différence de traitement entre les personnes qui ont dû vivre dans la clandestinité durant la seconde guerre mondiale et qui n'en ont pas gardé de séquelles physiques leur ouvrant un droit à une réparation, qui bénéficient du régime institué par la loi du 11 avril 2003, et les personnes qui ont dû vivre dans la clandestinité durant la seconde guerre mondiale, à qui une invalidité physique a été reconnue, qui ne bénéficient pas du régime institué par la loi du 11 avril 2003.

A.2. Les requérants considèrent que le but poursuivi par cette disposition, qui est d'éviter le cumul des indemnités, serait légitime si les indemnités en question étaient de même nature. Ils font valoir toutefois que tel n'est pas le cas, puisque la pension d'invalidité prévue par la loi du 15 mars 1954 vise à réparer les dommages physiques subis par les victimes de la seconde guerre mondiale, alors que la loi du 11 avril 2003 organise quant à elle la réparation d'un dommage moral. Ils ajoutent que les mesures en faveur des victimes juives et tziganes prévues par cette loi procèdent de la volonté de compenser les discriminations antérieures subies par ces victimes et que le système de réparation mis en place dans ce cadre est totalement indépendant de leur état de santé.

A.3. La justification avancée par l'Etat belge devant le Conseil d'Etat, selon laquelle le but de la limitation de cumul prévue par la disposition en cause serait d'éviter une autre discrimination, ne serait pas légitime et repose sur un postulat incorrect. Les requérants exposent à cet égard que la législation belge en faveur des victimes de la guerre organise deux régimes principaux, celui des pensions qui vise à compenser les dommages physiques subis durant la guerre et celui des rentes visant à octroyer des avantages financiers en raison d'une reconnaissance nationale ou pour compenser des conditions de vie difficiles endurées pendant la guerre par certaines personnes. Ils font valoir que le non-cumul des indemnités est organisé dans chacun de ces régimes, mais ne concerne jamais des indemnités de nature différente. Ils ajoutent enfin que les victimes de persécution visées par la loi du 11 avril 2003 sont assimilées aux réfractaires au travail obligatoire et ne peuvent donc, tout comme ces derniers, se voir exclure du bénéfice d'une rente ayant pour objet de compenser les persécutions morales qu'elles ont subies sous prétexte qu'elles se voient déjà accorder une pension visant à compenser les séquelles physiques de la guerre.

A.4.1. E. Goldman, intervenant, expose qu'il se trouve dans une situation similaire à celle des requérants devant le Conseil d'Etat, sa demande de rente sollicitée sur la base de l'article 15, § 1er, b), de la loi du 11 avril

2003 ayant été refusée au motif qu'il bénéficie déjà d'une pension d'invalidité sur la base de la loi du 15 mars 1954. Il estime dès lors avoir intérêt à intervenir dans les présentes affaires.

A.4.2. Sur le fond, l'argumentation de l'intervenant est identique à celle qui est développée par les requérants.

A.5. Le Conseil des ministres expose que les objectifs poursuivis par la loi du 11 avril 2003 s'inscrivent immédiatement dans la suite des missions imparties à la commission spéciale créée par la loi du 20 décembre 1996 aux fins d'examiner, en fonction des possibilités budgétaires, la concrétisation des revendications non satisfaites des victimes de la seconde guerre mondiale. Il en déduit que la rente instituée par l'article 15 de la loi du 11 avril 2003 ne poursuit pas un but d'indemnisation ou de réparation d'un préjudice particulier qui serait distinct de celui consistant à ne pas déjà bénéficier, en qualité de victime de la guerre, des mesures prévues par une autre législation.

A.6. Le Conseil des ministres ajoute que la situation des requérants ne peut être utilement comparée à celle des réfractaires au travail obligatoire, ceux-ci bénéficiant d'une réglementation qui leur est propre et qui est antérieure à la loi du 11 avril 2003. Il précise encore que la situation des personnes bénéficiaires de la rente créée par l'article 15 de cette dernière loi n'a pas été assimilée, par cette loi, à celle des réfractaires, la référence à ces derniers ne valant que pour déterminer le montant et l'étendue de la rente.

A.7. Le Conseil des ministres fait enfin valoir qu'en raison de l'objectif particulier de la mesure en cause, cette rente est forcément une rente *sui generis*. Elle est en effet, à la différence des autres rentes, indépendante de tout statut de reconnaissance et elle n'est pas réversible aux ayants droit, son montant est plus important que celui des autres rentes et ce montant est identique pour tous, indépendamment de la durée effective de la situation de clandestinité. Il en déduit que la rente en cause ne peut être comparée à aucune autre.

A.8. Le Conseil des ministres conclut que dès lors que le seul objectif de la disposition en cause est la réparation d'une revendication légitime non encore satisfaite, l'interdiction de cumul critiquée est objectivement en rapport avec ce but et est raisonnablement justifiée par celui-ci.

A.9. Les requérants répondent d'une part qu'il ressort clairement des travaux préparatoires de la loi du 11 avril 2003 que la rente instaurée par l'article 15, § 1er, b), de cette loi et la pension d'invalidité octroyée sur la base de la loi du 15 mars 1954 compensent des préjudices différents, et d'autre part que le législateur a expressément précisé qu'il y avait lieu d'assimiler les victimes des persécutions, obligées de vivre dans la clandestinité, aux réfractaires au travail obligatoire, étant donné la similitude de situations. Par ailleurs, ils remarquent que la réalité de l'objectif budgétaire invoqué par le législateur n'est pas établie, et que, vu l'âge des éventuels bénéficiaires de la rente, il est peu crédible que le surcoût engendré soit tel que l'inclusion dans le champ d'application de la disposition en cause des bénéficiaires d'une pension d'invalidité puisse être considérée comme disproportionnée à l'objectif poursuivi.

A.10. Le Conseil des ministres répond qu'il ne ressort en rien des travaux préparatoires de la loi du 11 avril 2003 que le but du législateur aurait été de réparer ou d'indemniser un préjudice moral. Toute notion de réparation ou d'indemnisation est sans pertinence dans le contexte des mesures en faveur des victimes de la guerre, puisque ces mesures ne reposent jamais sur une reconnaissance, même implicite, de la responsabilité de l'Etat. Le Conseil des ministres en déduit qu'il est sans pertinence de faire une distinction entre préjudice moral et préjudice physique, dès lors que ces notions sont étrangères à la loi en cause.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles concernent l'article 15, § 1er, de la loi du 11 avril 2003 prévoyant de nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre, qui dispose :

« Il est institué une rente viagère personnelle égale à une rente de réfractaire de 4 semestres en ce compris la majoration prévue à l'article 2 de la présente loi, en faveur de toute personne :

a) dont le père et la mère, déportés de Belgique suite aux mesures de persécutions raciales des autorités occupantes, sont décédés en déportation, pour autant qu'elle réalise les conditions suivantes :

1° être âgée de moins de 21 ans au 10 mai 1940;

2° être belge au 1er janvier 2003;

3° résider en Belgique au 10 mai 1940, à l'exception des personnes nées après le 10 mai 1940 de parents résidant en Belgique à cette date et ce jusqu'à leur déportation;

4° ne pas bénéficier ou n'avoir pas bénéficié de pensions d'orphelins en vertu des lois sur les pensions de réparation, coordonnées par l'arrêté du Régent du 5 octobre 1948, ou de pensions d'orphelins ou d'allocations allouées sur base de l'article 6, § 4, de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 tel qu'il était libellé avant sa modification par la loi du 18 mai 1998 ou de l'indemnité ou de la rente prévue par le décret français du 13 juillet 2000 instituant une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites.

b) ou qui, soumise aux mesures de persécutions raciales des autorités occupantes, a été forcée de vivre dans la clandestinité, pour autant qu'elle réalise les conditions suivantes :

1° résider en Belgique au 10 mai 1940, à l'exception des personnes nées après le 10 mai 1940 de parents résidant en Belgique à cette date et ce jusqu'à leur déportation;

2° être Belge au 1er janvier 2003;

3° ne pas bénéficier d'une pension d'invalidité sur la base de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 ou ne pas s'être vu reconnaître le droit à en bénéficier en cas d'application de l'article 5 de la loi précitée ».

B.2. La Cour est interrogée au sujet de la différence de traitement créée par l'article 15, § 1er, b), 3°, précité, entre les personnes à qui le droit de bénéficier d'une pension en vertu de

la loi du 15 mars 1954 a été reconnu et celles à qui ce droit n'a pas été reconnu, en ce que les premières ne peuvent obtenir la rente créée par l'article 15 précité, alors que les secondes en bénéficient.

B.3. La disposition en cause a été adoptée parmi « certaines mesures spécifiques en faveur des membres des Communautés juive et tzigane qui ont eu à souffrir des persécutions raciales pratiquées par l'occupant au cours de la Seconde guerre mondiale ». Ces mesures procèdent de la volonté du législateur de compenser « des discriminations antérieures » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2273/001, p. 4) dues au fait que les personnes visées n'avaient pas pu obtenir par le passé les mêmes avantages que d'autres victimes de la guerre (*ibid.*, pp. 8-9; *Doc. parl.*, Sénat, 2002-2003, n° 2-1534/3, pp. 2-3).

Elle concerne, d'une part, les orphelins de personnes déportées qui n'ont pas obtenu le statut de prisonnier politique parce qu'elles ne répondaient pas à la condition de nationalité exigée pour l'obtention de ce statut, et, d'autre part, les personnes ayant échappé à la déportation grâce à leur passage dans la clandestinité. Au sujet de ces dernières, l'exposé des motifs précise que le but de la disposition est « la prise en compte, par la reconnaissance des souffrances endurées, de la situation spécifique » qu'elles ont vécue, à savoir « non seulement [...] la peur permanente de la déportation et des rafles qui en constituèrent l'étape préalable mais également, du fait même de leur passage dans l'illégalité, [...] des conditions physiques et psychiques éprouvantes » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2273/001, p. 9).

B.4.1. La rente créée par l'article 15, § 1er, a), de la loi du 11 avril 2003 au profit des orphelins de déportés, qui compense le fait qu'ils n'ont pu bénéficier des pensions octroyées aux orphelins par les législations antérieures relatives aux réparations de guerre, parce qu'ils ne remplissaient pas la condition relative à la nationalité, s'apparente aux pensions de réparation qui ont été instituées notamment par les lois coordonnées le 5 octobre 1948 sur les pensions de réparation et par la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit. Elle a pour objet de

réparer le préjudice subi par les enfants du fait du décès de leurs parents à cause de la guerre. Elle n'est d'ailleurs octroyée qu'aux personnes qui n'ont pas déjà bénéficié d'une pension d'orphelin, ce qui permet d'éviter qu'un même préjudice soit réparé deux fois.

B.4.2. En revanche, la rente créée par l'article 15, § 1er, b), de la loi du 11 avril 2003 au profit des adultes et enfants qui ont vécu dans la clandestinité n'a pas pour objet de compenser un préjudice du même ordre. Sa création procède de la volonté de tenir compte des conditions difficiles dans lesquelles ces personnes ont été forcées de vivre, à cause des mesures de persécutions raciales des autorités occupantes. Elle s'apparente davantage aux rentes octroyées dans le cadre des statuts de reconnaissance nationale aux réfractaires et déportés pour le travail obligatoire par la loi du 12 décembre 1969 ou aux résistants par la loi du 4 juin 1982.

B.5.1. Il est vrai que la rente litigieuse et les rentes octroyées aux autres catégories de personnes bénéficiant d'un statut de reconnaissance nationale diffèrent tant par les situations visées que par leurs montants et les conditions de leur octroi, ce qui rend une comparaison précise malaisée. Ces différences sont dues, en partie, à l'important laps de temps séparant l'élaboration des différentes réglementations, qui a pour effet que la situation personnelle des intéressés et les besoins qui y sont liés sont différents. Il n'en demeure pas moins que tant la nature de la mesure que la volonté exprimée par le législateur de prendre en considération des souffrances endurées par les intéressés durant la guerre montrent que la rente créée par l'article 15, § 1er, b), de la loi du 11 avril 2003 au profit des « adultes et enfants cachés » peut être rangée parmi les autres statuts de reconnaissance nationale et ne constitue pas une pension visant à réparer un préjudice matériel dû à la guerre.

B.5.2. Au cours des discussions en commission parlementaire, le ministre de la Défense a précisé que la disposition en cause permettait « d'éviter une double indemnisation » et qu'il était « fait application, ici, des règles générales, en matière de cumul des pensions » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2273/005, p. 12).

Cette explication ne saurait toutefois justifier la différence de traitement établie par l'article 15, § 1er, b), 3°, de la loi du 11 avril 2003 entre les personnes qui ne sont pas bénéficiaires d'une pension d'invalidité sur la base de la loi du 15 mars 1954 et celles qui se sont vu reconnaître le bénéfice d'une pension d'invalidité sur la base de cette loi. En effet, ainsi qu'il a été exposé en B.4.2, la rente octroyée par la disposition en cause aux adultes et enfants juifs et tziganes cachés durant la seconde guerre mondiale n'a pas le caractère d'une pension, et elle n'a pas pour objet d'indemniser le même préjudice que celui qui est pris en compte par la pension d'invalidité octroyée en vertu de la loi du 15 mars 1954.

B.6. En ce qu'elle exclut, du bénéfice de la rente qu'elle crée au profit des personnes qui ont été forcées de vivre dans la clandestinité, les personnes qui, parce qu'elles étaient soumises aux mesures de persécutions raciales des autorités occupantes, bénéficient d'une pension d'invalidité sur la base de la loi du 15 mars 1954 ou se sont vu reconnaître le droit à en bénéficier en application de l'article 5 de cette loi, la disposition en cause crée une différence de traitement qui n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.7. Les questions préjudicielles appellent une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 15, § 1er, b), 3°, de la loi du 11 avril 2003 prévoyant de nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 12 juillet 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior