CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 136.960 du 3 novembre 2004

A.153.653/VI-16.718

En cause : **1. SCHAFFEL** Berthe Josée,
2. VEISZNER Paula,

ayant élu domicile chez
Me Jean-Marc PICARD, avocat,
rue Dejoncker, n° 46,
1060 Bruxelles,

contre :

L'ETAT BELGE, représenté par le Premier Ministre,

ayant élu domicile chez
Me Dominique LAGASSE, avocat,
chaussée de la Hulpe, n° 187,
1170 Bruxelles.

LA VI^e^ CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT, SIEGEANT EN REFERE,

Vu la demande introduite le 12 juillet 2004 par Berthe Josée SCHAFFEL et Paula VEISZNER qui demandent la suspension de l'exécution des "décisions définitives de la commission pour le dédommagement des membres de la Communauté juive de Belgique (...) notifiées, en ce qui concerne la première requérante, par courrier daté du 11 mai 2004 et, en ce qui concerne la deuxième requérante, par courrier du 10 mai 2004";

Vu la requête introduite le même jour par les mêmes requérantes, qui demandent l'annulation des mêmes décisions;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. AMELYNCK, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 17 septembre 2004 fixant l'affaire à l'audience du 6 octobre 2004;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Jean-Marc PICARD, avocat, comparaissant pour les requérantes et Me Dominique LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. AMELYNCK, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête sont les suivants :

1. Les requérantes ont introduit chacune une demande auprès de la Commission pour le dédommagement des membres de la Communauté juive de Belgique, en vue d'obtenir un dédommagement à la suite de la spoliation dont a été victime, pendant la seconde guerre mondiale, Henry (Hersch) SCHAFFEL, qui exerçait la profession de patron maroquinier, décédé en déportation, qui était le père de la première requérante et le mari de la seconde.

2. Par décisions datées du 11 mai 2004 (en ce qui concerne la première requérante) et du 10 mai 2004 (en ce qui concerne la seconde requérante), la Commission a accordé à chacune d'entre elles un dédommagement de 750 euros.

Il s'agit des actes attaqués.

I. QUANT A LA COMPETENCE.

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, précitées, celui-ci ne peut ordonner la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement administratif qu'à la condition qu'il soit susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, § 1er, desdites lois; que, dès lors, le Conseil d'Etat n'est compétent pour connaître de la demande qu'à la condition que la Commission pour le dédommagement de la Communauté juive de Belgique, instituée par l'article 2 de la loi du 20 décembre 2001 relative au dédommagement des membres de la Communauté juive de Belgique pour les biens dont ils ont été spoliés ou qu'ils ont délaissés pendant la guerre 1940-1945, qui a pris la décision attaquée, ait agi en qualité d'autorité administrative, et non de juridiction; qu'il s'impose de vider cette question de compétence avant d'examiner le bien-fondé de la demande;

Considérant que, dans l' avis n° 31.478/4, donné le 11 juin 2001 sur l'avant-projet appelé à devenir la loi du 20 décembre 2001, précitée, la Section de législation s'est exprimée comme suit :

" 2. Dans l'économie générale de l'avant-projet de loi, la Commission, visée à l'article 2, est appelée à vérifier si la personne qui demande à recevoir un dédommagement remplit les conditions énumérées par la loi, spécialement à l'article 7, § 1er, et à l'article 2, § 2.
L'intéressé qui remplit ces conditions, a droit à obtenir un certain dédommagement dont le montant est fixé par la Commission. Ce faisant, celle-ci statue en qualité de juridiction administrative. L'article 2, § 1er, alinéa 2, dispose d'ailleurs que «La Commission (...) statue sur les demandes d'octroi d'un dédommagement (...)» ce qui semble bien indiquer que la Commission a la nature d'une juridiction administrative créée par la loi en vue de connaître des demandes relatives à des droits subjectifs de nature politique.

L'exposé des motifs confirme également qu'il s'agit bien d'un droit puisqu'il reconnaît expressément aux ayants droit la qualité de titulaire d'«un droit qui leur est propre à un tel dédommagement» (Voir l'exposé des motifs, p. 3).

La nature juridictionnelle de la Commission ne signifie pas pour autant que celle-ci ne puisse statuer sur certains points en équité, par exemple en allégeant le régime des preuves, en raison des circonstances particulières de la cause (article 9, § 2, de l'avant-projet de loi), ou encore, si telle est bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet, en fixant ex aequo et bono le montant du dédommagement alloué au demandeur.

Il s'ensuit que les décisions contentieuses rendues par cette juridiction sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en cassation administrative auprès du Conseil d'Etat (article 14, § 2, des lois coordonnées).

Il s'ensuit également que la procédure à suivre devant la Commission devra être pour l'essentiel réglée par le législateur lui-même (article 160 de la Constitution).

Une autre conséquence est que l'avant-projet de loi examiné doit être adopté selon la procédure bicamérale complète prévue à l'article 77, 3°, de la Constitution.";

Que, sur le vu de cet avis, le législateur a déclaré notamment que :

" En ce qui concerne la nature de la Commission, il faut préciser qu'il ne s'agit pas de mettre en place une juridiction administrative mais une commission de nature purement administrative à l'instar de la Commission des dispenses de cotisations instituée par l'article 22 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des indépendants. Ainsi, les décisions de la Commission créée en tant que Commission administrative, pourront faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Etat. La jurisprudence de la section d'administration du Conseil d'Etat, notamment l'arrêt n° 93.445 du 21 février 2001 (...) précise en effet que même s'il n'est pas une instance d'appel et s'il ne peut substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité compétente, il peut néanmoins vérifier si l'appréciation portée par (la commission des dispenses de cotisations) sur la base des éléments qui lui ont été soumis, n'est pas manifestement erronée ou déraisonnable"(Doc. parl., Ch., sess. 2000-2001, n° 50 1379/001, p. 5).

Il s'agit d'une Commission de nature purement administrative, composée de fonctionnaires et de fonctionnaires retraités. La Communauté juive de Belgique y sera représentée à titre consultatif" (Doc. parl., Ch., sess. 2001-2002, n° 50 1379/005, p. 4).

Le Gouvernement a opté, souligne M.Verwilghen, pour une commission à vocation administrative ad hoc, avec possibilité de recours devant le Conseil d'Etat. La compétence pour ces demandes n'a pas été confiée aux tribunaux. C'est bien sûr dans un souci de rapidité, mais aussi pour éviter que s'applique la procédure judiciaire, où la victime doit confronter ses arguments à ceux d'un adversaire, ce qui, dans ce cas-ci, eût été tout à fait inapproprié" (Doc. parl., Ch., Sess. 2001-2002, n°50 1379/ 0005, p. 15).

La représentante du Premier ministre confirme que les dispositions du projet de loi règlent une matière prévue à l'article 78 de la Constitution. La Commission n'aura donc pas la nature d'une juridiction, ce qui n'exclut pas que ses décisions puissent être soumises à un recours au Conseil d'Etat" (Doc. parl., Ch., Sess. 2001-2002, n°50 1379/ 0005, p. 18).";

que le texte de l'avant-projet de loi a été modifié en conséquence; que si, selon l'article 2 de celui-ci, la Commission était appelée à examiner et à "statuer" sur les demandes d'octroi d'un dédommagement, et si, selon l'article 3, elle était présidée par un magistrat ou un magistrat honoraire de l'ordre judiciaire et composée en outre de quatre magistrats ou magistrats honoraires de l'ordre judiciaire et de quatre fonctionnaires ou fonctionnaires retraités du niveau 1, nommés par le Roi, l'article 2, § 1er, alinéa 2, de la loi du 20 décembre 2001, précitée, dispose que la Commission examine et "décide" sur les demandes de dédommagement selon les conditions et les règles fixées au chapitre III, tandis que l'article 3 prévoit que la Commission est composée de cinq fonctionnaires ou fonctionnaires retraités, que le président est désigné par le Roi, sur proposition du Premier ministre et que les autres membres sont désignés par Lui sur proposition du Ministre des Affaires étrangères, du Ministre des Finances, du Ministre de la Justice et du Ministre qui a les victimes de la guerre dans ses attributions;

Considérant qu'en s'exprimant comme il vient de l'être rappelé, le législateur a énoncé nettement son intention de faire de la Commission pour le dédommagement de la Communauté juive de Belgique une autorité administrative; qu'il a élaboré et adopté la loi du 20 décembre 2001, précitée, selon la procédure réglée par l'article 78 de la Constitution, et non en suivant celle organisée par l'article 77, 3°, ainsi qu'il eût dû le faire s'il avait entendu créer une juridiction sur la base de l'article 146 de la Constitution; qu'il a confié le pouvoir de décision, à titre exclusif, à des agents de l'administration, sans doter ceux-ci d'un statut particulier garantissant leur indépendance; que, dans ces conditions, c'est en qualité d'autorité administrative que la Commission a pris la décision attaquée, et le Conseil d'Etat est compétent pour connaître de la demande;

II. QUANT AU BIEN-FONDE DE LA DEMANDE

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, précitées, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant qu'en vue de justifier le risque de préjudice grave, difficilement réparable, les requérantes énoncent ce qui suit :

" 1. L'objectif ultime des requérantes n'est pas de percevoir un montant «en réparation du dommage subi».

Le préjudice qu'elles ont subi est à l'instar de nombre de préjudices moraux et physiques très inadéquatement réparable par une somme d'argent.

Leur démarche s'inscrit dans un travail d'Histoire, de mémoire et de restitution ... d'une dignité.

Ce travail peut se réaliser dans un contexte des années 95, 96 et 97 qui ont vu s'ouvrir les archives, 50 ans après la fin de la guerre.

Il est apparu à cette occasion, en Suisse, aux Etats-Unis, en France et dans d'autres pays occupés pendant la guerre, à l'instar de la Belgique, que des comptes de déportés «dormaient» dans des banques depuis 50 ans alors que la morale aurait voulu que l'on recherchât les ayants droit des disparus.

Il est apparu que des assurances-vie dûment souscrites et des primes dûment payées n'avaient pu donner lieu à paiement aux ayants droit des souscripteurs que ce soit parce que ceux-ci ne pouvaient prouver le décès du souscripteur, parce qu'ils ignoraient l'existence de l'assurance-vie souscrite par leur père ou leur mari ou tout simplement parce que toute la famille du souscripteur avait disparu.

Il est aussi apparu que le produit (il est plus approprié de parler de reliquat) des sommes provenant de la liquidation forcée des entreprises juives, que l'occupant avait déposé sur les comptes de la Société française de Banque et de Dépôts avait été versé, à la libération à la Caisse des Dépôt et Consignations et faisait donc depuis partie du trésor public.

Enfin, il est apparu que les sommes payées en dédommagement par l'Allemagne après la guerre, notamment pour les spoliations, n'avaient pas fait l'objet de transfert qualitate qua, sous quelque forme que ce soit, aux spoliés ou à leurs successeurs et étaient restées dans le trésor public.

Le travail de mémoire et d'histoire, effectué après 1995 a permis de prendre conscience de la nécessité de reconnaître les spoliations et de la nécessité de restitution et de tentative de dédommagement des victimes et de leurs ayants droit.

Point n'est évidemment besoin de s'attarder sur la blessure à jamais ouverte laissée par la guerre, les spoliations, les déportations et la destruction des cadres familiaux et professionnels dans l'esprit de ceux qui comme les requérantes en ont été les victimes très directes.

L'attribution d'une quelconque somme en 2004 n'apaisera malheureusement pas cette douleur.

Mais un dédommagement effectué dans un processus respectueux du souvenir et de la mémoire des demandeurs sera de nature à leur rendre une dignité qui a été bafouée en d'autres temps.

Or, l'attribution d'une somme réévaluée en valeur 2004, à 60.000 FB, pour une entreprise prospère qui vendait tant en Belgique qu'à l'étranger et qui faisait vivre convenablement non seulement la famille de ses propriétaires, mais aussi de ses ouvriers, ne remplit pas ce devoir de mémoire et est profondément vécue par les requérantes comme une mystification, voire une nouvelle spoliation.

Et cela leur cause une véritable douleur morale nouvelle.

Elles l'ont écrit précédemment : les requérantes ne poursuivent pas un but financier. Leur dessein est autre : elles attendent que, alors que ce sera sans doute la dernière occasion de le faire, plus de 60 ans après les faits, la vérité soit dite, leur malheur reconnu à sa juste valeur et qu'ensuite, un dédommagement, qui sera toujours imparfait, leur soit versé dans la mesure des sommes disponibles en application de l'article 10 de la loi du 20 décembre 2001.

2. La deuxième requérante est âgée de 92 ans au moment de la rédaction des présentes.

L'attribution par la Commission d'une somme de 1500€ lui apparaît comme une profonde injustice et le sentiment qu'elle ne pourrait pas voir la Commission réparer cette erreur serait pour elle un préjudice grave et difficilement réparable.

3. Les requérantes risquent de subir un préjudice moral grave et difficilement réparable si la commission termine ses travaux et distribue les sommes disponibles sans que la vérité ne soit approchée, ce qui devrait se manifester par une décision dûment motivée qui expliquera la valeur de l'entreprise de Monsieur Henry SCHAFFEL et dira en quelle proportion il est possible de dédommager sa liquidation forcée.

Les requérantes craignent aussi qu'en application de l'article 14, alinéa 2, de la Loi, des sommes soient versées à l'Etablissement d'utilité publique à créer (ou peut-être déjà créé), versement qui rendrait impossible un dédommagement significatif de la spoliation dont les requérantes ont été victimes.

4. Appliquant la théorie de la balance des intérêts, les requérantes soulignent que la suspension des actes attaqués ne causerait strictement aucun préjudice à la partie adverse alors que la persistance de l'exécution des actes attaqués pendant le délai, malheureusement fort long compte-tenu de l'encombrement du rôle du Conseil d'Etat, pendant lequel serait traitée la procédure en annulation, causerait aux requérantes et singulièrement à la seconde requérante un risque de préjudice grave et difficilement réparable compte-tenu de son âge et de l'incertitude dans laquelle elle resterait de savoir si elle verra aboutir, en ce qui la concerne, le travail de vérité et de justice voulu par le législateur de la loi du 20 décembre 2001";

Considérant que, dans sa note d'observations, la partie adverse soutient qu'un préjudice pécuniaire, en principe réparable sous la forme de dommages-intérêts, ne peut pas être considéré comme grave et difficilement réparable, et qu'en l'espèce, les requérantes font valoir un préjudice financier, puisqu'elles revendiquent, selon leurs propres termes, "un dédommagement effectué dans un processus respectueux du souvenir et de la mémoire des demandeurs"; qu'à l'audience, le conseil de la partie adverse a fait valoir que, dans la mesure où les requérantes se prévalaient d'un préjudice moral, leurs demandes procédaient d'un malentendu, qu'en effet, le législateur n'avait eu en vue, par le vote de la loi du 20 décembre 2001, précitée, que la restitution des biens retrouvés, ou suffisamment identifiés, dont les membres de la Communauté juive de Belgique ont été spoliés ou qu'ils ont délaissés pendant la guerre de 1940-1945, et non la réparation intégrale des préjudices matériels et moraux qu'ils ont subis;

Considérant que les requérantes font état d'un risque de préjudice matériel qui trouve sa cause dans les spoliations dont ont été victimes les membres de la Communauté juive en général et M. Henry SCHAFFEL en particulier; qu'un tel préjudice matériel, qui est de nature financière, peut, comme tout autre préjudice de cette nature, être réparé en argent; qu'il n'est donc pas difficilement réparable;

Considérant que les requérantes font surtout état d'un préjudice moral, en ce que, par son montant dérisoire, la somme qui leur a été attribuée par la Commission pour le dédommagement des membres de la Communauté juive de Belgique équivaut à une insulte à la mémoire de leur mari et père M. Henry SCHAFFEL; qu'elles ont soutenu, dans leur requête et à l'audience, que la Commission avait pour devoir de leur verser une somme égale à la valeur actuelle des biens perdus, en application de la loi du 20 décembre 2001, précitée;

Considérant que telle n'est pas la thèse de l'Etat belge, partie adverse, qui soutient que la loi précitée ne vise pas à réparer intégralement les dommages subis, pendant la guerre 1940-1945, par les membres de la Communauté juive de Belgique du fait des exactions nazies, mais à restituer à ceux-ci les biens dont ils ont été ainsi privés, dans la mesure où ils ont pu être retrouvés;

Considérant que, sans qu'il y ait lieu, de prendre, dès à présent, position sur le bien-fondé des thèses en présence, il suffit de constater que celle défendue par l'Etat belge n'apparaît ni insultante pour les requérantes ni contraire au devoir de mémoire qu'elles entendent faire respecter;

Considérant enfin que la durée de la procédure au fond ne constitue pas, en elle-même, un risque de préjudice grave difficilement réparable même si, en l'espèce, l'une des deux requérantes est âgée de 92 ans;

Considérant que, faute de satisfaire à l'une des conditions de l'article 17, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, précitées, la requête ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI[e] chambre, le trois novembre deux mille quatre par :

MM.	ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
	HANSE,	Conseiller d'Etat,
	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
Mme	VANDERPERE,	Greffier.

Le Greffier, Le Président,

V. VANDERPERE. R. ANDERSEN.