

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 165.262 du 29 novembre 2006

G./A.147.198/VI-16.632

En cause : **SZCZEKACZ** Louise,

ayant élu domicile chez
Me Michèle HIRSCH, avocat,
rue Dautzenberg, n° 42,
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par :

1. le Ministre des Affaires sociales
et de la Santé publique,
2. le Ministre de la Défense.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 février 2004 par Louise SZCZEKACZ qui demande "l'annulation de la décision du service des victimes de la guerre du 28 novembre 2003, lui notifiée le 19 décembre 2003, par laquelle sa demande de rente prévue à l'article 15 de la loi du 11 avril 2003 prévoyant des nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre 1940-1945 introduite le 12 août 2003 est rejetée";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 7 juin 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 27 octobre 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 22 novembre 2006;

Entendu, en son rapport, M^{me} WILLOT-THOMAS, Président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Ingrid OLEKSY, loco Me Michèle HIRSCH, avocat, comparaissant pour la requérante et M^{me} Véronique SCHIFFLERS, attaché, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. DELVAX, 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 cause se présentent comme suit :

1. Le 4 juillet 2003, la requérante, née en Belgique le 10 janvier 1931, a introduit une demande de rente sur la base de l'article 15, § 1^{er} de la loi du 11 avril 2003 prévoyant de nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre. Il ressort de la demande qu'elle a sollicité une rente d'orpheline de père, celui-ci étant décédé en déportation pour raisons raciales le 25 septembre 1942 ainsi qu'une rente de clandestinité suite aux mesures de persécutions raciales, ayant été cachée du 15 août 1942 jusqu'en "1944-1945".

2. Le 28 novembre 2003, un conseiller adjoint du service des victimes de la guerre agissant au nom du ministre a rejeté la demande. Il s'agit de l'acte attaqué notifié le 19 décembre 2003 et motivé ainsi qu'il suit :

" Vu la loi du 11 avril 2003 prévoyant des nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre 1940-1945 et spécialement en son article 15 § 1^{er};

Vu la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945;

Vu le décret français du 13 juillet 2000 instituant une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites;

Vu la demande introduite par la requérante le 15-07-2003 tendant à se voir reconnaître le droit au bénéfice de la rente prévue par l'article 15, § 1^{er} a) de la loi en faveur de l'orphelin dont le père et la mère sont décédés en déportation après avoir été déporté de Belgique en raison de persécutions raciales;

Attendu que la condition relative au décès du père et de la mère de la requérante en déportation après avoir été déportés de Belgique en raison des persécutions raciales n'est pas remplie;

(...)

Attendu, toutefois, qu'il y a lieu d'examiner si la requérante remplit les conditions pour se voir reconnaître le droit au bénéfice de la rente prévue par l'article 15 § 1^{er} b) de la loi en faveur des personnes qui ont été contraintes de vivre dans la clandestinité ou qui ont été placées dans les institutions d'accueil en raison de persécutions raciales;

Attendu que la requérante est de nationalité belge au 1^{er} janvier 2003;

Attendu que la requérante résidait en Belgique au 10-05-1940 ou depuis sa naissance si elle n'était pas née à cette date;

(...)

Attendu qu'en raison de l'application de l'article 5 de la loi du 15 mars 1954 la requérante ne bénéficie pas d'une pension d'invalidité sur base de la loi du 15 mars 1954 mais que le droit à en bénéficier lui a néanmoins été reconnu;

(...)

Attendu, dès lors, que la requérante ne remplit pas les conditions exigées par l'article 15 § 1^{er} a) ni les conditions exigées par l'article 15 § 1^{er} b) de la loi et ne peut, en conséquence, bénéficier de la rente prévue au dit article 15.";

Considérant que le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique n'est pas l'auteur de l'acte attaqué; qu'il y a lieu de le mettre hors de cause;

Considérant d'office, quant à la compétence de l'auteur de l'acte que l'acte attaqué a été pris par un conseiller adjoint, indiquant agir au nom du ministre; que répondant au moyen soulevé d'office par l'auditeur rapporteur, la partie adverse écrit ce qui suit dans son dernier mémoire:

" Attendu qu'un arrêté ministériel du 25 septembre 2003 complétant l'arrêté ministériel du 19 octobre 1998, coordonnant les arrêtés de délégations de pouvoirs au Service des Victimes de la Guerre, habilite les Conseillers et les Conseillers adjoints du Service des Victimes de la Guerre, à prendre, au nom du Ministre de la Défense et dans la sphère de leurs compétences, toutes mesures d'instruction et toutes décisions en application des lois du 10 juin 2001 et 11 avril 2003;

Attendu qu'un arrêté est valable dès sa signature par le Roi ou le ministre et peut être exécuté dans la mesure où il n'implique aucune obligation pour les tiers;

Attendu que cet arrêté ministériel n'a fait l'objet d'aucune publication au Moniteur belge";

que la partie adverse ajoute à juste titre que la publicité de cet arrêté ne présentait cependant aucun caractère d'utilité publique; qu'en application de l'article 56, § 1^{er} des lois coordonnées le 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, il pouvait, dès lors, ne pas être publié;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la décision attaquée est fondée sur l'article 15, § 1^{er}, a) de la loi du 11 avril 2003 qui exclut de son champ d'application les personnes dont un seul des parents a disparu en déportation, alors que cet article crée une discrimination inadmissible entre les orphelins de deux parents et les orphelins de l'un d'eux et que l'inconstitutionnalité de cette disposition législative se répercute sur l'acte querellé; qu'au terme de l'argumentation qu'elle développe à l'appui du moyen, la requérante sollicite que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour d'arbitrage : "l'article 15, § 1^{er}, a) de la loi du 11 avril 2003 prévoyant des nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre 1940-1945 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il crée une discrimination entre les orphelins de deux parents et les orphelins de l'un d'eux?";

Considérant que dans son arrêt n° 149/2004 rendu le 15 septembre 2004 (Mon. b. 11 octobre 2004), qui est postérieur à l'introduction du présent recours en annulation, la Cour d'arbitrage a notamment jugé ce qui suit, à la suite de recours en annulation des articles 15 à 22 de la loi du 11 avril 2003 précitée :

" B.5.1. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 2840 est dirigé contre l'article 15, §1^{er}, a), de la loi du 11 avril 2003 et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Les requérants reprochent à la disposition attaquée d'exiger, pour l'octroi d'une rente viagère personnelle aux orphelins des victimes de guerre, que leurs père et mère aient été déportés de Belgique à la suite des persécutions raciales des autorités occupantes et soient décédés en déportation. A leur estime, cette disposition entraîne donc une discrimination à l'égard des personnes qui ont perdu ou leur père ou leur mère dans les mêmes conditions.

B.5.2. Par la loi du 11 avril 2003, le législateur a voulu adopter une réglementation en faveur des victimes juives et tziganes de la seconde guerre mondiale. Il appert de l'élaboration des dispositions entreprises qu'elles constituent un compromis sur la base de négociations délicates (Doc. parl., Chambre, 2002-2003, DOC 50-2273/005, p.6; Doc. parl., Sénat, 2002-2003, n° 2-1534/3, p. 4) et que, dans cette matière particulièrement sensible, le législateur a voulu éviter de nouveaux déséquilibres envers les catégories de victimes de guerre déjà reconnues précédemment (Ann., Chambre, CRIV Plén, 335, 12 mars 2003, p. 12). En accordant une indemnité aux orphelins dont les deux parents sont décédés en déportation, le législateur a voulu être cohérent par rapport à la réglementation applicable aux ayants droit de prisonniers politiques (Doc. parl., Sénat, 2002-2003, n° 2-1534/3, p. 5).

B.5.3. Les personnes qui ont perdu un de leurs deux parents par suite de la déportation ne sont pas exclues du champ d'application de la loi, étant donné que sur la base de l'article 15, § 1^{er}, b), toutes les personnes qui résidaient en Belgique au 1^{er} mai 1940 et qui ont été forcées de vivre dans la clandestinité à la suite des mesures de persécutions raciales prises par les autorités occupantes peuvent prétendre à une indemnité aux mêmes conditions que les personnes dont les deux parents sont décédés en déportation.

B.5.4. Il est vrai que les requérants demandent également, dans le troisième moyen, l'annulation de l'article 15, § 1^{er}, b), en tant que cette disposition exigerait que les

intéressés démontrent la clandestinité de leur séjour, ce qui serait impossible pour certains.

B.5.5. Il a été affirmé à plusieurs reprises de manière particulièrement explicite dans les travaux préparatoires de la disposition attaquée que les dossiers des demandeurs doivent être examinés par l'administration avec beaucoup de bienveillance, en tenant compte des difficultés de preuve qui peuvent exister en ce domaine (Doc. parl., Chambre, 2002-2003, DOC 50-2273/001, pp. 7 et 9; Doc. parl., Sénat, 2002-2003, n° 2-1534/3, p. 4). Eu égard à la manière systématique dont les membres de la communauté juive ont été persécutés pendant la seconde guerre mondiale, il faut admettre, à la lumière des travaux préparatoires, que tous les Juifs visés à l'article 15, § 1^{er}, b), 1^o, c'est-à-dire ceux qui résidaient en Belgique au 10 mai 1940 et ceux qui sont nés après 1940 de parents qui résidaient en Belgique à cette date et jusqu'à leur déportation, ont été forcés de vivre dans la clandestinité s'ils ont vécu pendant la guerre dans un territoire occupé par l'ennemi (Doc. parl., Chambre, 2002-2003, DOC 50-2273/005, p.11). Interprétées de cette manière, les dispositions attaquées ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5.6. Les deuxième et troisième moyens ne sont pas fondés.";

Considérant que l'article 9, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage prévoit que "les arrêts rendus par la Cour d'arbitrage portant rejet des recours en annulation sont obligatoires pour les juridictions en ce qui concerne les questions de droit tranchées par ces arrêts"; que l'article 26, § 2, de la même loi spéciale dispose que "Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction, celle-ci doit demander à la Cour d'arbitrage de statuer sur cette question. Toutefois, la juridiction n'y est pas tenue : (...) 2° lorsque la Cour d'arbitrage a déjà statué sur une question ou un recours ayant un objet identique"; qu'en l'espèce, l'arrêt n° 149/2004 du 15 septembre 2004 a tranché la question de droit soulevée dans le moyen; qu'il suit de cet arrêt qu'il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle formulée par la requérante et que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation des articles 10 et 11 "en ce que la décision attaquée est fondée sur l'article 15, § 1^{er}, b) de la loi du 11 avril 2003 qui exclut de son champ d'application les personnes qui reçoivent une pension d'invalidité sur la base de la loi du 15 mars 1954 et les personnes qui, en raison de l'application de l'article 5 de la loi du 15 mars 1954, ne bénéficient pas de cette pension mais auxquelles le droit à en bénéficier a été reconnu, alors que cet article crée une discrimination inadmissible entre les personnes auxquelles le droit à bénéficier d'une pension d'invalidité n'a pas été reconnu et les personnes auxquelles ce droit a été reconnu au détriment de ces dernières et que l'inconstitutionnalité de cette disposition législative se répercute sur l'acte querellé"; qu'elle rappelle qu'aux termes de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi précitée du 15 mars 1954, les pensions et allocations accordées sur la base de cette loi constituent une réparation forfaitaire, dont est déduite toute indemnité à laquelle donne lieu le même fait dommageable; que la requérante précise

qu'une personne bénéficiant d'une pension d'invalidité prise en charge par un autre pays que la Belgique voit le montant de la pension d'invalidité à laquelle elle a droit en vertu de la loi du 15 mars 1954, diminué du montant déjà alloué par le pays étranger, qu'en l'espèce, elle s'est vu accorder une pension d'invalidité en Allemagne d'un montant supérieur à celui proposé par la Belgique et que, par conséquent, elle ne bénéficie d'aucune indemnité à charge de l'Etat belge bien que ce droit lui ait été reconnu en application de la loi du 15 mars 1954; qu'elle soutient que l'article 15, § 1^{er}, b) de la loi précitée du 11 avril 2003 crée une différence de traitement discriminatoire entre les personnes auxquelles le droit de bénéficier d'une pension d'invalidité n'a pas été reconnu parce qu'elles n'ont pas subi de dommage physique et celles à qui ce droit a été reconnu parce qu'elles ont subi un tel dommage, qu'elles bénéficient ou non de cette pension; qu'elle fait valoir que le but poursuivi par le législateur en établissant cette différence de traitement est d'éviter un cumul d'indemnisation mais que ce but n'est pas légitime dès lors que les deux indemnités ne sont pas de même nature, la pension instituée par la loi du 15 mars 1954 visant à indemniser un dommage physique, tandis que celle instituée par la loi du 11 avril 2003 vise à indemniser un dommage moral lié aux discriminations auxquelles ses bénéficiaires ont été soumis durant la seconde guerre mondiale; que la requérante demande que la Cour d'arbitrage soit interrogée sur cette différence de traitement et propose que lui soit posée une question préjudicielle qu'elle formule;

Considérant que, dans le mémoire en réponse, la partie adverse relève que la ratio legis de la loi du 11 avril 2003 est de satisfaire les revendications non rencontrées de victimes de la seconde guerre mondiale, au nombre desquelles figurent celles des orphelins de père et mère déportés en raison de persécutions raciales et morts en déportation et celles des personnes forcées de vivre dans la clandestinité; qu'elle souligne qu'il a été déclaré lors des travaux préparatoires de l'article 15, § 1^{er}, a), 4^o, et b), 3^o, de la loi, que l'objectif est de supprimer les disparités existant entre, d'une part, les personnes belges juives ayant pu bénéficier des avantages existant déjà et, d'autre part, celles qui n'ont jamais pu en bénéficier, qu'il ressort de l'article 15 qu'il exclut de son bénéfice les personnes qui bénéficient, ont bénéficié ou auraient pu bénéficier des avantages prévus par d'autres législations, notamment la loi du 15 mars 1954 précitée, et ce afin de réserver à toutes les victimes de la guerre un traitement identique dans l'application du principe général de non-cumul prévu par l'article 5 de cette dernière loi; qu'elle ajoute que la jouissance du droit à la pension instituée par la loi du 15 mars 1954 est indépendante de l'existence de ce droit, et que des avantages connexes à celui-ci telle la gratuité des soins médicaux à l'intervention de l'Institut des Vétérans - Institut National des Invalides de Guerre - sont offerts même aux personnes tombant sous le coup de la clause de non-cumul instaurée par l'article 5 de ladite loi; que, selon la partie

adverse, la différence de traitement existant entre les personnes forcées de vivre dans la clandestinité, selon qu'elles ont ou non encouru des répercussions physiques suite aux persécutions raciales, est justifiée par une différence objective des situations; qu'elle soutient que, si le législateur avait autorisé le cumul de la pension d'invalidité instituée par la loi du 15 mars 1954 et des avantages octroyés par la loi du 11 avril 2003 aux personnes forcées de vivre dans la clandestinité pour des raisons raciales, il aurait attribué à ces dernières des avantages disproportionnés par rapport à ceux dont bénéficient les autres victimes de la guerre; qu'elle conclut que la différence de traitement critiquée par la requérante est raisonnablement justifiée;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, la requérante conteste les justifications proposées par la partie adverse; qu'elle soutient que le fait que le législateur aurait voulu harmoniser le système des rentes et des pensions de réparation pour les victimes de la guerre ne suffit pas à justifier la différence de traitement établie par la limitation prévue par l'article 15, § 1^{er}, b), entre les personnes ayant gardé des séquelles physiques de la guerre et les autres; qu'elle ajoute qu'il est incorrect de soutenir que le fait de ne pas limiter le bénéfice de la rente prévue à l'article 15, § 1^{er}, b), aux personnes qui ne bénéficient pas d'une pension d'invalidité aurait créé de nouvelles discriminations, dès lors que la législation belge en faveur des victimes de la guerre organise deux régimes principaux, à savoir celui des pensions, qui vise à compenser les dommages physiques subis durant la guerre, et celui des rentes, qui vise à octroyer des avantages financiers en raison d'une reconnaissance nationale ou pour compenser les conditions de vie difficiles subies par certaines personnes pendant la guerre, et que dès lors, l'obligation de déduire les indemnités auxquelles donne lieu le même fait dommageable prévue à l'article 5 de la loi du 15 mars 1954 susmentionnée ne vise que les indemnités destinées à réparer le même dommage, par hypothèse un dommage physique; qu'elle observe que les réfractaires au travail obligatoire bénéficient d'une rente en vertu de la loi du 12 décembre 1969 et que le bénéfice de celle-ci ne les empêche pas de se voir accorder, en cas d'invalidité consécutive à un fait de guerre, une pension d'invalidité sur la base des lois sur les pensions de réparation coordonnées le 5 octobre 1948; qu'elle fait valoir que les victimes de persécutions raciales obligées de vivre dans la clandestinité sont assimilées, par la loi du 11 avril 2003, aux réfractaires au travail obligatoire en raison de la similitude de leurs situations et qu'elles ne peuvent donc être exclues du bénéfice d'une rente ayant pour objet de compenser les persécutions morales dont elles ont été les victimes sous prétexte qu'elles se voient déjà accorder une pension ayant pour objet de compenser leurs séquelles physiques de la guerre;

Considérant que le moyen ne reproche pas à l'acte attaqué de violer la loi du 11 avril 2003 dont il a fait une exacte application, mais à celle-ci de violer les articles 10 et 11 de la Constitution en son article 15, § 1^{er}, b), 3^o, en ce qu'il exclut du bénéfice des avantages que la loi précitée institue les personnes qui, bien que remplissant les autres conditions prévues par l'article 15, § 1^{er}, 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 la loi du 15 mars 1954; qu'il s'indique de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle telle que libellée au dispositif du présent arrêt,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

L'Etat belge, en tant qu'il est représenté par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, est mis hors de cause.

Article 2.

Il est sursis à statuer.

Article 3.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour d'arbitrage:

" L'article 15, § 1^{er}, b), 3^o, 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?".

Article 4.

Sur le vu de la réponse donnée par la Cour d'arbitrage à la question posée à l'article 3, le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'Auditeur général est chargé de rédiger un rapport complémentaire.

La partie requérante disposera d'un délai de trente jours à compter de la notification de ce rapport pour introduire un dernier mémoire, la partie adverse disposera d'un délai identique à compter de la notification de celui-ci pour y répondre.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-neuf novembre deux mille six par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.