

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 178.295 du 7 janvier 2008

G./A.165.746/VI-16.999

En cause : **JACUBOWICZ** Charles Benoît,

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

contre :

- 1. l'Etat belge**, représenté par
le Premier Ministre,

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

- 2. la Commission pour le dédommagement
des membres de la Communauté juive
de Belgique.**

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 septembre 2005 par Charles Benoît JACUBOWICZ qui demande l'annulation "de la décision prise par la Commission pour le dédommagement des membres de la Communauté juive de Belgique le 20 juin 2005, qui lui a été notifiée par courrier daté du 12 juillet 2005, par laquelle il ne lui est accordé qu'une somme de 1.500 € (à partager avec sa soeur) en réparation de la spoliation dont son père Monsieur Szawel JACUBOWICZ a été victime pendant la deuxième guerre mondiale";

Vu l'ordonnance du 3 octobre 2005 accordant au requérant le bénéfice de la procédure gratuite;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 13 février 2007 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 9 novembre 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 5 décembre 2007;

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

Entendu, en leurs observations, Me Jean-Marc PICARD, avocat, comparaissant pour le requérant et Me Frédéric KRENC, loco Me Dominique LAGASSE, avocat, comparaissant pour la première partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, 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 cause se présentent comme suit :

1. Le requérant est né en 1935. Ses parents exploitaient une épicerie-traiteur, rue Bodeghem, 17 à Bruxelles. Le requérant expose que la famille a quitté la Belgique lors de l'exode de 1940 et est ensuite revenue à Bruxelles, mais que suite aux ordonnances antijuives, le commerce n'a pas été rouvert.

2. Les parents du requérant ont été déportés à Auschwitz, son père en 1942, sa mère en 1943. Le père du requérant Szawel JACUBOWICZ est décédé en captivité. Sa mère Idesa SZPINKA a survécu et est décédée en 1979. Le requérant et sa soeur ont vécu cachés pendant la guerre.

3. Le 30 janvier 2003, le requérant a introduit, auprès de la commission pour le dédommagement des membres de la Communauté juive de Belgique, une demande de dédommagement en vue de l'application 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.

Le 16 novembre 1998, la soeur du requérant, Madeleine JACUBOWICZ, avait introduit une demande ayant le même objet par l'intermédiaire de la section belge de la World Jewish Restitution Organization. Dans sa demande, le requérant a fait référence à la demande introduite par sa soeur. S'agissant des biens spoliés, cette demande mentionne des objets mobiliers et une épicerie. Aucune précision n'est fournie quant au stock commercial et à la valeur des biens.

4. Le procès-verbal de la commission du 20 juin 2005 relate la décision suivante :

" JAKUBOWICZ Szawel

(Demande introduite par fille Madeleine et fils Charles : meubles et biens personnels confisqués lors déportation des époux Jakubowicz-Szpinka indemnisés (lois de réparation allemandes). Commerce identifié (R.C.); l'épicerie aurait, selon la déclaration du spolié («Anmeldung»), été liquidée depuis mai 1940. Les requérants, d'autre part, déclarent que les parents exploitaient tous deux un commerce. La Commission accorde le bénéfice du doute et accepte l'existence d'un commerce. Pas d'identification mise au travail obligatoire Szawel Jakubowicz, ni identification spoliation bien financier ou assurance-vie.

Décision: dédommagement forfaitaire 1.500 euros pour perte stock de marchandises."

Ce procès-verbal a été approuvé par la commission lors de sa réunion du 4 juillet 2005.

5. Par une lettre datée du 12 juillet 2005, la commission a notifié ce qui suit au requérant :

" J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que la Commission a, en réunions des 20 juin et 4 juillet 2005, statué à l'égard de votre demande valablement introduite le 30 janvier 2003, visant le dédommagement de biens spoliés ou délaissés pendant la guerre 1940-1945.

1°) En ce qui concerne les biens spoliés ou délaissés, identifiés par la Commission, qui n'ont pas encore été restitués par l'Etat, par les institutions financières ou les entreprises d'assurances et qui n'ont pas fait l'objet d'un quelconque dédommagement, indemnisation ou réparation (article 6, § 2, 1°, de la loi du 20 décembre 2001), la Commission accorde le dédommagement suivant:

- NEANT.

Plus particulièrement, aucune identification n'a été faite de biens financiers ou d'une police d'assurance-vie, spoliés au détriment de votre père.

2°) En ce qui regarde les autres biens dont la spoliation paraît suffisamment établie aux yeux de la Commission et qui n'ont pas fait l'objet d'un quelconque dédommagement, indemnisation ou réparation, la Commission accorde en équité (article 8, § 2, de la loi du 20 décembre 2001), le dédommagement suivant:

- 1.500 € en dédommagement forfaitaire du stock de marchandises dont ont dû disposer vos parents qui, selon vos déclarations que la Commission accepte comme sincères, exploitaient tous deux un commerce, dont un (en l'occurrence l'épicerie) a été liquidé en mai 1940. A défaut d'autres précisions, plus particulièrement d'un compte bloqué qui aurait été crédité du produit de la vente forcée du stock, la Commission vous accorde le montant cité ci-avant.

3°) Par contre, les biens suivants, énumérés dans votre demande, ne peuvent faire l'objet d'un dédommagement dans le cadre de la loi du 20 décembre 2001 :

- Les meubles et toutes autres possessions saisis au domicile de vos parents, rue Bodeghem 13 à Bruxelles, ont été indemnisés dans le cadre des lois de réparation allemandes par décision des autorités compétentes allemandes du 09.05.1961.
- Les bijoux et biens personnels confisqués lors de la déportation de vos parents ont été indemnisés dans le même cadre par décision des autorités compétentes allemandes du 14.02.1972.

En foi de quoi, la Commission accorde un dédommagement total s'élevant à 1.500 €, montant qui est réparti comme suit, en application des dispositions du Code civil, entre ayants droits qui ont introduit une demande :

- 750 € pour vous même;
- 750 € pour votre soeur Madeleine."

Par une lettre de la même date, la commission a notifié la même décision à Madeleine JACUBOWICZ.

La décision notifiée au requérant constitue l'acte attaqué.

6. A chacune des lettres précitées du 12 juillet 2005 est jointe une "Note annexe à la notification" qui porte la mention "Note approuvée par la commission le 4 novembre 2004". Elle contient des explications relatives, d'une part, à la mission exercée par la commission en application de l'article 6 de la loi précitée du 20 décembre 2001 et, d'autre part, aux règles adoptées par la commission lorsque, faisant usage de la faculté que lui confère l'article 8, § 2 de la même loi, elle intervient "de façon forfaitaire" en ce qui concerne le mobilier, les biens personnels, les commerces et le secteur diamantaire.

S'agissant des commerces, la note porte ce qui suit :

" Les commerces :

C lorsque la Commission trouve, dans sa documentation, des traces d'un compte bloqué non liquidé, la base de dédommagement est évidente : montant x coefficient d'actualisation 24,78. Par contre, pour un grand nombre d'entreprises, pourtant manifestement spoliées, aucune trace d'un quelconque produit de la vente des stocks ne peut être détectée. Dans ces cas, la Commission juge équitable d'octroyer un dédommagement forfaitaire de 1.500 €.

C le dédommagement de 1.500 € tient compte d'une spoliation moyenne de 10.000 BEF, étant entendu que le produit de la liquidation forcée, lorsqu'il n'atteignait pas les 20.000 BEF, devait être payé en espèces au propriétaire, ce qui s'est avéré très théorique dans la pratique. Au-delà de 20.000 BEF, le produit était porté sur un compte bloqué à la Société française de Banque et de Dépôts et peut être identifié.

C la somme de 1.500 € constitue en même temps un montant minimum.";

Considérant qu'il y a lieu de mettre la seconde partie adverse hors de cause;

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de l'excès de pouvoir, de la violation des formalités substantielles ou prescrites à peine de nullité, de la violation de l'article 6 de la loi du 20 décembre 2001 (...)" ; que le requérant reproche à la décision attaquée d'accorder 1.500 € à titre de dédommagement forfaitaire pour le stock de marchandises, alors qu'il faut entendre par "biens" au sens de l'article 6 de la loi du 20 décembre 2001 : "les biens mobiliers comme immobiliers, matériels comme immatériels", qu'un fonds de commerce est un bien et que, par conséquent, rien ne justifie que la commission ait choisi de ne dédommager que le stock et de ne pas indemniser la perte de clientèle, le droit au bail et le mobilier;

Considérant que la loi du 20 décembre 2001 est essentiellement une loi de restitution et non de réparation; qu'en son article 6, § 2, elle définit les biens spoliés ou délaissés ainsi qu'il suit :

" Pour l'application du § 1^{er}, on entend par biens dont les personnes visées au § 1^{er} ont été spoliées ou qu'elles ont dû délaissier, des avoirs financiers et des biens dont elles étaient propriétaires et :

1° qui n'ont ni été restitués par l'Etat, les institutions financières ou les entreprises d'assurances, ni fait l'objet d'un quelconque dédommagement, indemnisation ou réparation;

2° et qui ont été identifiés dans le rapport de la Commission d'étude, créée par la loi du 15 janvier 1999 relative à la Commission d'étude sur le sort des biens des membres de la Communauté juive de Belgique spoliés ou délaissés pendant la guerre 1940-1945, ou qui sont identifiés dans le cadre de l'examen de la demande par la Commission.";

que l'exposé des motifs s'exprime en ces termes : "(...) sont visés les biens et les avoirs financiers détenus, soit par l'Etat, soit par des institutions financières ou des entreprises

d'assurances, dont une trace a été retrouvée par la commission Buysse ou dans le cadre de l'examen de la demande par la commission (...)" (Doc. parl. Ch., sess. 2000-2001, n° 50-1379/001, p. 5); qu'il résulte de ce qui précède que l'article 6, § 2 de la loi vise les biens et les avoirs financiers non restitués et identifiés ainsi qu'il est précisé aux 1^o et 2^o de cette disposition; que pour ces biens, le dédommagement se calcule sur la base de leur valeur affectée d'un coefficient d'actualisation déterminé par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres en exécution de l'article 10 de la loi; qu'en l'espèce, aucune trace d'un compte bloqué non liquidé sur lequel aurait été porté le produit de la vente des biens dont Szawel JACUBOWICZ a été spolié n'a été retrouvée; que c'est à bon droit que la commission a considéré que la demande de dédommagement était étrangère aux prévisions de l'article 6, § 2, 1^o de la loi; qu'elle n'a pas méconnu la notion de biens au sens de l'article 6, § 2 précité; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen "de l'excès de pouvoir, de la violation des formalités substantielles ou prescrites à peine de nullité, de la violation de l'article 6 de la loi du 20 décembre 2001 et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs"; que s'appuyant sur les travaux préparatoires de la loi du 20 décembre 2001 dont il cite des extraits, le requérant soutient qu'il est "incontestable que la volonté du législateur a été d'exclure les indemnités forfaitaires"; qu'il ajoute, à propos de la "note annexe à la notification", que la commission ne dispose d'aucune compétence pour arrêter une réglementation interne, que cette note est illégale en ce qu'elle prévoit une indemnisation forfaitaire que le législateur a exclue et que la commission doit examiner les demandes au cas par cas; que, dans le mémoire en réplique, le requérant prétend que l'article 8, § 2 de la loi du 20 décembre 2001 dont la commission a fait application a pour seul but de permettre "un assouplissement des règles de la preuve de la spoliation" et "ne vise nullement une indemnité forfaitaire";

Considérant que l'article 8, § 2 de la loi du 20 décembre 2001 dispose comme suit : "Dans des cas particuliers, la Commission peut tenir compte d'iniquités d'ordre prépondérant qui, à son avis, peuvent survenir lors de l'application de la présente loi"; que le commentaire de cette disposition précise ce qui suit :

" [La commission] pourra tenir compte également d'iniquités d'ordre prépondérant dans l'application du présent projet. Cette disposition permettra à la commission de prendre en compte les circonstances particulières dans lesquelles les dommages ont été subis ou de situations particulières (obligation de se cacher ou de changer d'identité). La commission peut ainsi assouplir les règles relatives à l'admission de la preuve en raison de ces circonstances particulières"(Doc. parl. Ch., sess. 2000-2001, n° 50-1379/001, p. 10);

que dans la "note annexe à la notification", la commission, après avoir rappelé sa mission essentielle de restitution découlant de l'article 6 de la loi, précise ce qui suit :

" (...)

la Commission fait largement usage de la faculté lui donnée par le § 2 de l'article 8 de la loi, en tenant compte des iniquités qui résulteraient immanquablement d'une application rigoureuse et restrictive de l'article 6 de la loi. Il s'agit notamment des cas où les circonstances indiquent clairement qu'il y a eu spoliation de biens, alors qu'il ne s'avère pas possible d'identifier ces biens auprès de l'Etat, des institutions financières ou des entreprises d'assurances, ou encore lorsque lors de la spoliation des biens aucun argent n'a été retenu par l'Etat, les institutions financières ou les compagnies d'assurance.";

qu'en l'espèce, la commission a fait application de l'article 8, § 2 précité et a accordé au requérant un dédommagement forfaitaire pour le stock de marchandises;

Considérant que l'article 8, § 2 de la loi du 20 décembre 2001 confère à la commission un large pouvoir d'appréciation quant aux circonstances dans lesquelles il est justifié, à son estime, de faire usage de cette disposition, dès lors qu'il s'agit d'éviter que l'application de la loi ne conduise à des iniquités; que, constatant que les conditions requises pour l'application de l'article 6, § 2 de la loi ne sont pas réunies, elle peut, lorsque l'existence d'une spoliation lui paraît établie mais que les éléments de preuve font défaut ou lui semblent insuffisants pour déterminer avec une relative précision la valeur des biens, se prononcer en équité et accorder un dédommagement forfaitaire; que cette faculté n'est nullement démentie par les extraits des travaux préparatoires de la loi du 20 décembre 2001 invoqués par le requérant; qu'en effet, en réponse à une question posée dans son avis par la section de législation du Conseil d'Etat à propos du mode de dédommagement applicable en vertu de l'article 8, § 2 en projet, l'exposé des motifs contient ce qui suit: "En ce qui concerne la remarque du Conseil d'Etat sur le montant du dédommagement, il faut préciser qu'il s'agit d'une indemnité qui a pour but de restituer ou compenser totalement ou partiellement un patrimoine spolié ou délaissé" (Doc. parl. Ch., sess. 2000-2001, 50-1379/001, p. 10); que cette déclaration n'exclut pas la possibilité d'un dédommagement forfaitaire; que la réponse du ministre dont le requérant tire argument, étant: "(...) il est important de noter que les dédommagements qui seront versés n'auront pas une nature forfaitaire, mais seront liés à la valeur des biens", est étrangère aux dédommagements accordés par la commission sur la base de l'article 8, § 2 de la loi; qu'en effet, le ministre répondait à des questions posées à propos de l'article 10 de la loi, plus précisément des coefficients relatifs à l'actualisation des montants versés par l'Etat, les institutions financières et les entreprises d'assurances au crédit du compte spécial ouvert au nom du Trésor belge dans les livres de la Banque nationale de Belgique, c'est-à-dire qu'il s'agissait de la valeur des biens non restitués visés à l'article 6, § 2 de la loi (Doc. parl.

Ch., sess. 2000-2001, 50-1379/005, p. 25 à 27); que lors de la discussion des articles en commission de la Justice de la Chambre, un intervenant a demandé à propos de l'article 6 du projet de loi: "Pourquoi le projet de loi n'a pas prévu de dédommagement forfaitaire pour les victimes qui ont résidé en Belgique entre le 10 mai 1940 et le 8 mai 1945 mais ne peuvent apporter la preuve matérielle qu'elles ont été spoliées? Existerait-il dans le projet de loi une solution pragmatique à ce problème?"; que la représentante du Premier Ministre a souligné "que le projet de loi ne vise que les dommages causés aux biens et non aux personnes. C'est ce qui explique que l'octroi d'indemnités forfaitaires n'est pas prévu par le projet. L'article 8, § 2 permettra néanmoins d'assouplir, dans certains cas, les règles d'admission de la preuve en prenant en compte les «iniquités d'ordre prépondérant»" (Doc. parl. Ch., sess. 2000-2001, n/50-1379/005, p. 22); que cette réponse n'exclut pas que la commission puisse se prononcer en équité et accorder des dédommagements forfaitaires lorsqu'elle fait application de l'article 8, § 2 de la loi, l'assouplissement des règles de la preuve n'étant par ailleurs nullement inconciliable avec l'octroi de pareils dédommagements contrairement à ce que prétend le requérant;

Considérant que le large pouvoir d'appréciation dont dispose la commission l'oblige certes à procéder à l'examen au cas par cas des demandes qui lui sont soumises, ce qu'elle a fait en l'espèce, mais ne fait pas obstacle à ce que, comme dans la "note annexe à la notification", elle se fixe une ligne de conduite, dont elle ne s'écartera que si des circonstances particulières le justifient, en déterminant, notamment, les dédommagements forfaitaires qu'elle accordera en équité; qu'une telle façon de procéder est d'autant plus admissible que le mandat conféré à la commission est d'une durée limitée et que le nombre de demandes s'est avéré très élevé;

Considérant que le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen "de l'excès de pouvoir, de la violation des formalités substantielles ou prescrites à peine de nullité et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs"; qu'il reproche à la commission d'avoir accordé 1.500 € en dédommement du stock de marchandises, tenant compte, selon la "note en annexe", d'une "spoliation moyenne de 10.000 FB", alors qu'"aucune information ne permet de savoir sur quoi se base cette évaluation"; qu'il soutient que la motivation est inadéquate car il "n'a pas souvenir que sa mère lui ait dit que le commerce avait été fermé par les allemands mais bien qu'il avait été délaissé et qu'il n'avait ensuite, pour différentes raisons tenant à l'occupation et aux mesures antisémites, été possible de le rouvrir"; que

dans le dernier mémoire, le requérant fait valoir que le montant forfaitaire de 1.500 € correspond à 10.000 FB multiplié par 6, alors que les sommes retrouvées sur un compte bloqué sont actualisées selon un coefficient de 24,78;

Considérant que dans leurs demandes de dédommagement, le requérant et sa soeur, Madeleine JACUBOWICZ, se sont bornés à indiquer, en ce qui concerne le stock commercial : "épicerie", sans autre description ni estimation; qu'ils n'ont fourni aucun renseignement quant à la liquidation du commerce; qu'il ressort de la fiche d'examen figurant au dossier de la commission que celle-ci s'est fondée sur "la déclaration d'entreprise" complétée le 9 décembre 1940 par Szawel JACUBOWICZ, étant "mon épicerie est liquidée depuis mai 1940"; que cet élément est mentionné dans la décision attaquée et n'est pas contredit par le requérant; que dans la "note annexe à la notification", la commission énonce les critères justifiant le dédommagement forfaitaire de 1.500 € qu'elle octroie pour les commerces; que ces critères se fondent sur des informations fournies dans le rapport final de la commission d'étude sur le sort des biens des membres de la Communauté juive de Belgique spoliés ou délaissés pendant la guerre 1940-1945; qu'en vertu de son pouvoir d'appréciation, la commission a pu, "à défaut d'autres précisions (...)", comme elle l'indique dans sa décision, accorder pour le commerce de Szawel JACUBOWICZ "liquidé en mai 1940" un dédommagement forfaitaire de 1.500 €; que le coefficient d'actualisation de 24,78, fixé par l'arrêté royal du 2 août 2002 portant exécution des articles 10 et 12 de la loi du 20 décembre 2001 précitée, ne concerne que les montants des biens et avoirs financiers visés à l'article 6, § 2 de la loi et est étranger aux dédommagements accordés par la commission sur la base de l'article 8, § 2 de celle-ci; que complétée par la "note" précitée qui en fait partie intégrante, la motivation de l'acte attaqué satisfait aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant que le troisième moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La Commission pour le dédommagement des membres de la Communauté juive de Belgique est mise hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le sept janvier deux mille huit 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.