

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 178.296 du 7 janvier 2008

G./A.165.709/VI-17.000

En cause : **1. LEWIN Roseline,**
 2. SADEH-KONIECPOL Lawy,

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 1^{er} septembre 2005 par Roseline LEWIN et Lawy SADEH-KONIECPOL qui demandent l'annulation "des décisions des 6 et 20 juin 2005 par lesquelles il a été statué à l'égard de leur demande visant le dédommagement des biens spoliés ou délaissés par leur père et grand-père, Monsieur Nacham KONIECPOL";

Vu l'ordonnance du 24 octobre 2005 accordant à la première requérante 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 12 février 2007 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la première partie adverse;

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 les requérants et Me Frédéric KRENC, loco Me Dominique LAGASSE, avocat, comparaissant pour la première 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 cause se présentent ainsi qu'il suit :

1. Le requérant, Lawy SADEH-KONIECPOL, et la requérante, Roseline LEWIN, sont respectivement le fils et la petite fille de Nacham KONIECPOL.

2. Nacham KONIECPOL est né en Pologne en 1897. Il est arrivé en Belgique en 1930. En 1933, il a créé une entreprise d'ébénisterie-menuiserie dont le siège a été installé à Anderlecht, rue de l'Instruction, 113, son domicile familial étant à Bruxelles, rue Blaes, 46.

3. Les requérants exposent que la liquidation de l'entreprise par les Allemands a été effectuée d'avril à juillet 1942. Ils exposent également que Nacham KONIECPOL et sa famille ont vécu dans la clandestinité de juillet 1942 à septembre 1944 et "qu'à la libération, tant les meubles meublant leur appartement rue Blaes que les biens de l'entreprise, rue de l'Instruction avaient disparu".

Nacham KONIECPOL est décédé en 1955.

4. Le 6 avril 2001, le requérant a introduit, par l'intermédiaire de l'A.S.B.L. Commission nationale de la Communauté juive de Belgique pour la restitution, une demande de dédommagement, dont la commission pour le dédommagement des membres de la Communauté juive de Belgique lui a accusé réception le 30 octobre 2002, 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.

S'agissant de la rubrique "Informations sur les biens abandonnés, volés ou saisis", la demande mentionne une "fabrique, 113 rue de l'Instruction à Anderlecht - Ebénisterie-menuiserie", des biens mobiliers et un stock commercial décrit comme suit : "Meubles semi-finis, bois, triplex, machines à bois, quincaillerie, produits chimiques pour polissage, placage". La demande ne contient aucune estimation de ces biens.

5. Le 11 mars 2003, la requérante a introduit une demande de dédommagement dans laquelle elle se réfère à la demande introduite par le requérant.

6. Le procès-verbal de la commission du 6 juin 2005 relate la décision suivante :

" KONIECPOL Nacham [...]

(...) (Demande introduite par fils Lawy et petite-fille Roseline Lewin) : meubles pas indemnisés. Commerce identifié (R.C.); pas d'identification compte bloqué.

Décision : dédommagements forfaitaires : 7.000 euros pour spoliation mobilier + 1.500 euros pour perte stock de marchandises."

Ce procès-verbal a été approuvé par la commission lors de sa réunion du 20 juin 2005.

7. Par une lettre datée du 1^{er} 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 6 et 20 juin 2005, statué à l'égard de votre demande, valablement introduite le 6 avril 2001, visant le dédommagement de biens spoliés ou délaissés pendant la guerre 1940-1945.

1^o) 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^o, 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 :

- 7.000 € en dédommagement forfaitaire des meubles et toutes autres possessions saisis au domicile de vos parents, rue Blaes 46 à Bruxelles.
- 1.500 € en dédommagement forfaitaire du stock de marchandises dont a dû disposer votre père qui exploitait une menuiserie-ébénisterie, rue de l'Instruction 113 à Bruxelles (registre de commerce n° 64316). 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 :

- NEANT.

En foi de quoi, la Commission accorde un dédommagement total s'élevant à 8.500 €, montant qui est réparti comme suit en application des dispositions du Code civil, entre ayants droits qui ont introduit une demande :

- 4.250 € pour vous même;
- 4.250 € pour Roseline Lewin, part revenant de sa mère Tauba Koniectpol."

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

Il s'agit des actes attaqués.

8. A chacune des lettres précitées du 1^{er} 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 meubles et des commerces, la note porte ce qui suit :

" Le mobilier : le dédommagement de 7.000 € représente la moyenne arrondie vers le haut des indemnisations payées en application des lois de réparation allemandes.

(...)

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 €, qui constitue en même temps le montant minimum dans le secteur.
- 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.";

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

Considérant que les requérants prennent 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 (...) et de l'erreur manifeste d'appréciation"; que les requérants reprochent aux décisions attaquées de leur accorder une indemnité de 1.500 € à titre de dédommagement forfaitaire pour le stock de marchandises et de 7.000 € en dédommagement forfaitaire du mobilier; qu'en une première branche, ils soutiennent que la commission a commis "une erreur manifeste" en accordant, sans justification, pour les "quelques meubles" du 46, rue Blaes un dédommagement plus de cinq fois supérieur à celui qu'elle a accordé pour le stock de l'entreprise qui contenait une quantité de meubles bien plus importante et, en outre, de l'appareillage et des stocks de bois; qu'en une seconde branche, les requérants soutiennent, 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, la perte du droit au bail et les machines;

Considérant que les requérants prennent 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 ils citent des extraits, les requérants soutiennent qu'il est "incontestable que la volonté du

législateur a été d'exclure les indemnités forfaitaires"; qu'ils ajoutent, 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, les requérants prétendent 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 les requérants prennent 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 et de l'erreur manifeste d'appréciation"; qu'ils reprochent à la commission de leur avoir accordé un dédommagement de 1.500 € pour le stock professionnel, tenant compte, selon la "note annexe", d'une "spoliation moyenne de 10.000 FB" alors qu'"aucune information ne permet de savoir sur quoi se base cette évaluation"; que les requérants font valoir que le stock de meubles objet de la spoliation avait une valeur bien supérieure à 10.000 FB; qu'ils font état d'un document daté du 5 novembre 1958, versé au dossier de la commission, dans lequel un voisin atteste qu'il était présent au 113, rue de l'Instruction à Anderlecht, "lors de l'enlèvement par des Allemands en uniforme d'un important lot de meubles en tous genres ainsi que de l'outillage et matériel appartenant à la Menuiserie-Ebénisterie exploitée par M. Nacham Koniecpol"; qu'ils ont joint à la requête, sans qu'ils aient été communiqués à la commission, des factures et des documents de fournisseurs, antérieurs à 1940, dont il apparaît que Nacham KONIECPOL a vendu en 1937, une salle à manger pour 4.600 FB, en 1938, une salle à manger pour 3.700 FB et en 1939, une chambre à coucher pour 3.275 FB; que les requérants font état d'un avertissement extrait de rôle relatif aux revenus de 1941 de Nacham KONIECPOL, déposé à la commission nationale pour la restitution, qui constatait un revenu imposable de 12.639 FB, ce qui prouve, selon eux, que l'entreprise avait une valeur bien supérieure à 10.000 FB;

Considérant, sur les moyens réunis, 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 Buisse 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° et 2° 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 Nacham KONIECPOL a été spolié n'a été retrouvée; que c'est à bon droit que la commission a considéré que les demandes de dédommagement étaient étrangères aux prévisions de l'article 6, § 2, 1° de la loi; qu'elle n'a pas méconnu la notion de biens au sens de l'article 6, § 2 précité; qu'en sa seconde branche, le premier moyen n'est pas fondé;

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 inmanquablement 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 aux requérants un dédommagement forfaitaire pour le mobilier et 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 les requérants; 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 les requérants tirent 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 prétendent les requérants;

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 dans leurs demandes de dédommagement, les requérants n'ont fourni aucune estimation des biens dont Nacham KONIECPOL a été spolié; que, s'agissant du commerce, les documents figurant dans le dossier de la commission permettent de considérer que Nacham KONIECPOL exploitait, au début de la guerre 1940-1945, une ébénisterie-menuiserie au 113 rue de l'Instruction à Anderlecht, mais ne contiennent pas d'éléments précis relatifs à l'évaluation du stock de meubles et du matériel, à l'époque de la spoliation; 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; que, comme elle l'a indiqué dans sa décision, "à défaut d'autres précisions (...)", la commission a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, accorder en équité pour le commerce dont Nacham KONIECPOL a été spolié un dédommagement forfaitaire de 1.500 €; qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation à celle de la commission; que, s'agissant du dédommagement de 7.000 € pour le mobilier garnissant le domicile familial de Nacham KONIECPOL, rue Blaes, 46, la note précitée expose que ce dédommagement "représente la moyenne arrondie

vers le haut des indemnisations payées en application des lois de réparation allemandes"; qu'en vertu de son pouvoir d'appréciation, la commission a pu juger équitable d'octroyer pour le mobilier concerné le même dédommagement que celui dont ont bénéficié d'autres membres de la Communauté juive en application des lois de réparation précitées; que ce dédommagement particulier est sans incidence sur la légalité du dédommagement accordé pour le commerce; que complétée par la "note" précitée qui en fait partie intégrante, la motivation des actes attaqués satisfait aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant que le premier moyen en sa première branche et le troisième moyen ne sont pas fondés,

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 350 euros, sont mis à la charge des requérants à concurrence de 175 euros chacun.

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.