

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VI^e CHAMBRE

A R R E T

n^o 249.648 du 29 janvier 2021

G./A. 228.230/VI-21.490

En cause : **GOLDMANN** Madeleine,
ayant élu domicile chez
M^e Sébastien KAISERGRUBER, avocat,
Avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre des Pensions,
ayant élu domicile chez
M^e Fabien HANS, avocat,
boulevard Winston Churchill 253 bte 40
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 mai 2019, Madeleine GOLDMANN demande la cassation de la décision de :

- « la décision du 16 avril 2019 de la Commission supérieure d'appel de Bruxelles instituée 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, notifiée à la requérante en cassation par un courrier du 25 avril 2019, reçu le 30 avril 2019 (dossier 384.397), aux termes de laquelle :
- L'appel interjeté le 17 janvier 2019 contre la décision du 20 novembre 2018 de la Commission civile d'invalidité de Bruxelles est déclaré recevable mais non fondé;
 - Une pension de dédommagement du chef de stress post traumatique sur la base d'un taux d'invalidité de 20 % est accordée à partir du 1^{er} février 2017;
 - Il est alloué à la requérante, sous déduction éventuelle de toute autre indemnité versée en raison du même fait dommageable, à titre permanent, à partir du 1^{er} février 2017, une pension annuelle de 2.087,07 euros, portée au montant annuel de 2.608,84 euros à partir du 1^{er} juillet 2017, ces montants étant rattachés à l'index des prix de détail.
- Le recours en cassation est partiel.

La requérante ne sollicite pas la cassation de la décision attaquée en tant qu'elle lui alloue une pension annuelle dont le montant est fixé sur la base d'un taux d'invalidité de 20 %.

La requérante sollicite la cassation de la décision attaquée en tant qu'elle déclare l'appel interjeté contre la décision de la Commission civile d'invalidité de Bruxelles non fondé et en tant qu'elle fait prendre cours au 1^{er} février 2017 la pension allouée à la requérante ».

II. Procédure

Le dossier de l'affaire a été communiqué par la juridiction ayant rendu la décision attaquée.

La contribution et le droit visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Une ordonnance n° 13.361 du 17 juin 2019 a déclaré le recours en cassation admissible.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Denis DELVAX, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

Une ordonnance du 30 octobre 2019, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 4 décembre 2019.

M. Imre KOVALOVSKY, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Sébastien KAISERGRUBER, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Fabien HANS, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. Denis DELVAX, premier auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Contexte législatif

1. Avant sa modification par la loi du 17 février 1975, la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit disposait, en son article 1^{er}, § 4, ce qui suit :

« La loi ne s'applique qu'aux Belges.

Cette qualité doit exister :

a) dans le chef de la victime au moment de la décision d'octroi de la pension ou à celui du décès si elle est décédée avant reconnaissance de ses droits; il faut cependant qu'elle ait eu cette qualité au moment du fait dommageable ou qu'elle ait introduit une demande de naturalisation avant le 10 mai 1940; [...]

2. La loi du 17 février 1975 modifiant la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit a assoupli la condition de nationalité en étendant le champ d'application de la loi aux personnes qui n'ont pas introduit de demande de naturalisation avant le 10 mai 1940 mais qui satisfont aux trois conditions suivantes :

- n'avoir pas accompli sa vingt-deuxième année au 10 mai 1940
- être devenue Belge avant le 1^{er} janvier 1960
- avoir eu sa résidence habituelle en Belgique sans interruption depuis le 1^{er} janvier 1931 ou depuis sa naissance, si la victime n'était pas encore née à cette date.

3. Saisie d'une question préjudicielle par une décision de la Commission supérieure d'appel du 1^{er} octobre 2014, la Cour constitutionnelle a dit pour droit, par son arrêt n° 172/2015 du 3 décembre 2015, que « L'article 1^{er}, § 4, alinéa 2, a), de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, tel que cet article a été remplacé par l'article 1^{er} de la loi du 17 février 1975, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce qu'il impose au demandeur de façon générale et en toute circonstance d'avoir conservé sur le territoire national sa résidence habituelle de manière ininterrompue à compter du 1^{er} janvier 1931 ou de sa naissance. »

Cet arrêt est motivé comme suit :

« B.2.2. En adoptant l'article 1^{er} de la loi du 17 février 1975, le législateur a souhaité étendre, sous certaines conditions, le bénéfice de la loi en cause aux personnes qui, en raison de leur âge, n'avaient pas pu formuler une demande d'option ou de naturalisation avant le 10 mai 1940.

Au cours des travaux préparatoires de la disposition en cause, il fut ainsi précisé :

“ La loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre prévoit en son article 1^{er}, § 4, littera a), que l’intéressé doit avoir la qualité de Belge au moment du fait dommageable ou avoir au moins introduit une demande de naturalisation avant le 10 mai 1940.

A cet égard, on avait perdu de vue la situation des personnes qui, au 10 mai 1940, n’avaient pas atteint l’âge prévu pour l’option (16 ans) ou pour la demande de naturalisation (22 ans) et n’ont atteint l’âge requis que pendant ou après l’occupation.

Telle pouvait être la raison pour laquelle ces personnes ne possédaient pas la nationalité belge ‘au moment du fait dommageable’, comme l’exige actuellement l’article 1^{er}, § 4, littera a), de la loi du 15 mars 1954.

Par suite de ces circonstances, les intéressés sont privés du bénéfice des dispositions actuelles de l’article 1^{er}, § 4, a), ce qui leur occasionne un grave préjudice” (Doc. parl., Sénat, S.E. 1974, n° 360-1, p. 2. Adde Doc. parl., Chambre, 1974-1975, n° 335/2, pp. 1-2).

Au cours de ces mêmes travaux préparatoires, il fut encore renvoyé à la proposition de loi modifiant la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, devenue caduque par suite de la dissolution des chambres, et dont les développements énonçaient :

“ [I]l serait souhaitable, notamment, de prévoir une exception à la condition suivant laquelle l’intéressé doit avoir eu la qualité de Belge avant le sinistre, en faveur des étrangers ou apatrides qui, au 10 mai 1940, remplissaient les conditions requises pour obtenir la nationalité belge mais qui, en raison de leur jeune âge, se sont trouvés dans l’impossibilité d’effectuer ou d’introduire avant le 10 mai 1940 la déclaration ou la demande prévues. La condition d’avoir eu leur résidence habituelle en Belgique dès avant le 31 décembre 1930 et, pour l’octroi de la pension, celle d’avoir acquis la nationalité belge, devraient suffire pour que les personnes, qui y satisfont puissent être considérées comme étant intégrées de fait dans la communauté belge et pour leur accorder le bénéfice de la solidarité nationale qui est à la base de la législation sur la réparation des dommages de guerre aux personnes physiques” (Doc. parl., Sénat, 1971-1972, n° 390, p. 2).

[...]

B.5. La loi en cause vise “à réparer, dans la mesure du possible, les dommages causés aux victimes” civiles de la seconde guerre mondiale sur le fondement de “la solidarité, liant entre eux tous les citoyens d’une même communauté nationale [...] ces interventions [étant] donc nécessairement limitées par la situation économique et financière du pays” (Doc. parl., Chambre, 1950-1951, n° 411, pp. 1 et 2).

B.6. Il est demandé à la Cour de déterminer si la condition d’une résidence habituelle et ininterrompue sur le territoire belge, exigée des seules victimes belges de la seconde guerre mondiale qui ne disposaient pas de la nationalité belge au moment du fait dommageable et qui n’avaient pas davantage introduit une demande de naturalisation avant le 10 mai 1940, est raisonnablement justifiée au regard de l’objectif poursuivi par le législateur. Comme le juge *a quo* le souligne dans sa décision de renvoi, cette condition de résidence ininterrompue vise à s’assurer du lien d’attachement et de l’intégration du demandeur à la communauté nationale.

B.7. L’article 45, § 1^{er}, de la Charte des droits fondamentaux de l’Union

européenne dispose :

“ Tout citoyen de l’Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres”.

L’article 45, § 1^{er}, de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne a une portée analogue à celle de l’article 21, § 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (ci-après : TFUE) (ancien article 18 du Traité CE) qui dispose :

“ Tout citoyen de l’Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application”.

B.8. Selon la Cour de justice, “l’article 18, paragraphe 1, CE doit être interprété en ce sens qu’il s’oppose à une législation d’un Etat membre en vertu de laquelle ce dernier refuse, de manière générale et en toutes circonstances, le versement à ses ressortissants d’une prestation octroyée aux victimes civiles de la guerre ou de la répression du seul fait que ceux-ci ne résident pas pendant toute la période de versement de cette prestation sur le territoire de cet Etat, mais sur celui d’un autre Etat membre” (CJCE, 22 mai 2008, C-499/06, Nerkowska, point 47. Adde CJCE, 26 octobre 2006, C-192/05, K. Tas-Hagen, point 40).

La Cour de justice a motivé sa décision de la manière suivante :

“ 19. Par sa question, la juridiction de renvoi demande en substance si l’article 18, paragraphe 1, CE doit être interprété en ce sens qu’il s’oppose à une législation d’un Etat membre en vertu de laquelle ce dernier refuse à l’un de ses ressortissants le versement d’une prestation octroyée aux victimes civiles de la guerre ou de la répression, alors que le droit à une telle prestation a été reconnu à ce ressortissant par une décision de l’autorité compétente, au seul motif que ce dernier est domicilié non pas sur le territoire de cet Etat, mais sur celui d’un autre Etat membre.

20. A cet égard, il convient, à titre liminaire, de déterminer si une situation telle que celle de l’affaire au principal relève du champ d’application du droit communautaire, et notamment de l’article 18, paragraphe 1, CE.

Sur l’applicabilité de l’article 18, paragraphe 1, CE

21. En ce qui concerne, d’une part, le champ d’application personnel de ladite disposition, il suffit de constater que, en vertu de l’article 17, paragraphe 1, CE, toute personne ayant la nationalité d’un Etat membre possède le statut de citoyen de l’Union. En outre, le paragraphe 2 du même article 17 attache à ce statut les droits et les devoirs prévus par le traité CE, au nombre desquels figurent ceux mentionnés à l’article 18, paragraphe 1, CE (arrêt du 26 octobre 2006, Tas-Hagen et Tas, C- 192/05, Rec. p. I-10451, point 18).

22. En tant que ressortissante polonaise, Mme Nerkowska jouit du statut de citoyen de l’Union institué par l’article 17, paragraphe 1, CE et peut donc se prévaloir éventuellement des droits afférents à un tel statut, notamment les droits de libre circulation et de libre séjour prévus à l’article 18, paragraphe 1, CE.

23. D’autre part, quant au champ d’application matériel de l’article 18, paragraphe 1, CE, il importe de relever que, au stade actuel du développement du droit communautaire, une prestation telle que celle en cause au principal, qui a pour but de dédommager les victimes civiles de la guerre ou de la répression

du préjudice psychique ou corporel qu'elles ont subi, relève de la compétence des Etats membres (arrêt Tas-Hagen et Tas, précité, point 21).

24. Cependant, ces derniers doivent exercer une telle compétence dans le respect du droit communautaire, en particulier des dispositions du traité relatives à la liberté reconnue à tout citoyen de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres (arrêt Tas-Hagen et Tas, précité, point 22).

25. En outre, il est constant que la citoyenneté de l'Union, prévue à l'article 17 CE, n'a pas pour objectif d'étendre le champ d'application matériel du traité à des situations internes n'ayant aucun rattachement au droit communautaire (arrêts du 5 juin 1997, Uecker et Jacquet, C- 64/96 et C- 65/96, Rec. p. I-3171, point 23; du 2 octobre 2003, Garcia Avello, C- 148/02, Rec. p. I-11613, point 26, ainsi que Tas-Hagen et Tas, précité, point 23).

26. Toutefois, la Cour a déjà jugé que les situations relevant du domaine d'application *ratione materiae* du droit communautaire comprennent, notamment, celles relevant de l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité et celles relevant de l'exercice de la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres telle que conférée par l'article 18 CE (arrêts du 15 mars 2005, Bidar, C- 209/03, Rec. p. I-2119, point 33, ainsi que du 12 juillet 2005, Schempp, C- 403/03, Rec. p. I-6421, points 17 et 18).

27. En l'occurrence, il convient de constater qu'une situation telle que celle de M^{me} Nerkowska relève du droit de libre circulation et de libre séjour des citoyens de l'Union dans les Etats membres. La requérante au principal, en établissant sa résidence en Allemagne, a exercé le droit conféré par l'article 18, paragraphe 1, CE à tout citoyen de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire d'un Etat membre autre que celui dont il est le ressortissant.

28. En outre, il ressort clairement du dossier transmis à la Cour par la juridiction de renvoi que le refus du versement de la pension d'invalidité qui a été octroyée à M^{me} Nerkowska résulte du seul fait que cette dernière avait établi sa résidence en Allemagne.

29. Il résulte de ce qui précède qu'une situation dans laquelle l'exercice par M^{me} Nerkowska d'une liberté reconnue par l'ordre juridique communautaire a une incidence sur le droit de cette dernière au versement d'une prestation prévue par la législation nationale ne saurait être considérée comme étant purement interne et n'ayant aucun rattachement au droit communautaire.

30. Il y a donc lieu d'examiner si l'article 18, paragraphe 1, CE, qui est applicable à une situation telle que celle au principal, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation nationale exigeant, pour le paiement d'une pension d'invalidité allouée aux victimes civiles de la guerre ou de la répression, que le bénéficiaire ait sa résidence sur le territoire de l'Etat membre qui octroie une telle prestation.

Sur l'exigence d'une condition de résidence

31. S'agissant de la portée de l'article 18, paragraphe 1, CE, la Cour a déjà jugé que les facilités ouvertes par le traité en matière de libre circulation ne pourraient produire leurs pleins effets si un ressortissant d'un Etat membre pouvait être dissuadé d'en faire usage par les obstacles mis à son séjour dans l'Etat membre d'accueil en raison d'une réglementation de son Etat d'origine pénalisant le fait qu'il les a exercées (arrêts du 29 avril 2004, Pusa, C-224/02, Rec. p. I- 5763, point 19, ainsi que Tas-Hagen et Tas, précité, point 30).

32. Une réglementation nationale qui désavantage certains ressortissants nationaux du seul fait qu'ils ont exercé leur liberté de circuler et de séjourner dans un autre État membre constitue une restriction aux libertés reconnues par l'article 18, paragraphe 1, CE à tout citoyen de l'Union (arrêts du 18 juillet 2006, *De Cuyper*, C-406/04, Rec. p. I-6947, point 39, ainsi que *Tas-Hagen et Tas*, précité, point 31).

33. Or, la loi de 1974 constitue une telle restriction. En effet, en subordonnant le paiement de la pension d'invalidité instituée au profit des victimes civiles de la guerre ou de la répression à la condition que les bénéficiaires aient leur résidence sur le territoire national, cette loi est susceptible de dissuader les ressortissants polonais qui sont dans une situation telle que celle de la requérante au principal d'exercer leur liberté de circuler et de séjourner dans un État membre autre que la Pologne.

34. Une réglementation nationale qui impose une telle restriction à l'exercice des libertés par les ressortissants nationaux ne peut être justifiée, au regard du droit communautaire, que si elle se fonde sur des considérations objectives d'intérêt général indépendantes de la nationalité des personnes concernées et est proportionnée à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national (arrêts précités *De Cuyper*, point 40, ainsi que *Tas-Hagen et Tas*, point 33).

35. Quant à la première condition, il ressort des observations soumises à la Cour tant par le défendeur au principal que par le gouvernement polonais que la restriction prévue par la loi de 1974 résulte essentiellement de la volonté du législateur polonais de circonscrire l'obligation de solidarité à l'égard des victimes civiles de la guerre ou de la répression aux seules personnes qui ont un lien de rattachement au peuple polonais. La condition de résidence serait donc la manifestation du degré d'intégration de celles-ci dans la société polonaise.

36. En outre, le défendeur au principal et le gouvernement polonais relèvent que seule une condition de résidence telle que celle en cause dans l'affaire au principal est de nature à garantir la possibilité de vérifier que la situation du bénéficiaire de la prestation concernée n'a pas subi de changements susceptibles d'avoir une incidence sur le droit de ce dernier à cette prestation. A cet égard, ils soulignent que l'absence de possibilité de recourir à l'assistance administrative et médicale des autres États membres, prévue pour les prestations de sécurité sociale par le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CE) n° 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO 1997, L 28, p. 1), prive d'efficacité et d'effectivité le contrôle effectué par les organismes compétents polonais. Ils font valoir, également, que d'autres mesures moins restrictives n'auraient pas une efficacité équivalente à celle de ladite condition.

37. Certes, tant la volonté de garantir l'existence d'un lien de rattachement entre la société de l'État membre concerné et le bénéficiaire d'une prestation que la nécessité de vérifier que ce dernier continue à remplir les conditions d'octroi de cette prestation constituent des considérations objectives d'intérêt général de nature à justifier que les conditions d'octroi ou de paiement d'une telle prestation puissent affecter la liberté de circulation des citoyens de cet État membre.

38. En ce qui concerne l'exigence d'un lien de rattachement avec la société de l'État membre concerné, la Cour a considéré, s'agissant d'une prestation telle que celle en cause au principal, qui n'est pas régie par le droit communautaire,

que les Etats membres ont une ample marge d'appréciation en ce qui concerne la fixation des critères d'évaluation d'un tel rattachement, tout en étant tenus de respecter les limites imposées par le droit communautaire (arrêt Tas-Hagen et Tas, précité, point 36).

39. Il est ainsi légitime pour un Etat membre, par le moyen de conditions liées à la nationalité ou à la résidence de la personne concernée, de limiter la réparation octroyée à des victimes civiles de la guerre ou de la répression à des personnes considérées comme manifestant un certain degré de rattachement à la société de cet Etat membre.

40. Toutefois, si la restriction constatée au point 33 du présent arrêt est susceptible d'être justifiée par les considérations objectives d'intérêt général telles que celles mentionnées au point précédent, encore faut-il que celle-ci ne soit pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

41. En premier lieu, en ce qui concerne la condition de résidence continue sur le territoire national pendant toute la période de versement de ladite prestation considérée comme un élément de rattachement à la société polonaise des victimes civiles de la guerre ou de la répression, il convient de constater que, s'il est vrai que la résidence constitue un critère de nature à révéler l'existence d'un tel rattachement, il n'en demeure pas moins que, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, une telle condition va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but poursuivi.

42. En effet, il est constant que M^{me} Nerkowska possède la nationalité polonaise et a vécu en Pologne durant plus de vingt ans, période pendant laquelle elle y a fait ses études et travaillé.

43. Le fait de posséder la nationalité de l'Etat membre qui octroie la prestation en cause au principal ainsi que d'avoir vécu dans cet Etat pendant plus de vingt ans, en étudiant et en travaillant, peut suffire à établir des liens de rattachement entre ce dernier et le bénéficiaire de cette prestation. Dans ces conditions, l'exigence d'une résidence, pendant toute la période de versement de ladite prestation, doit être considérée comme disproportionnée, dans la mesure où elle va au-delà de ce qui est nécessaire pour garantir un tel rattachement.

44. En second lieu, en ce qui concerne l'argument selon lequel la condition de résidence serait le seul moyen de vérifier que le bénéficiaire d'une pension d'invalidité continue à remplir les conditions d'octroi de celle-ci, il suffit de répondre qu'il ne saurait être valablement soutenu que l'objectif poursuivi ne peut pas être atteint par d'autres moyens qui, tout en étant moins contraignants, sont aussi efficaces.

45. En effet, si un contrôle médical ou administratif exigeait la présence du bénéficiaire d'une prestation telle que celle en cause au principal sur le territoire de l'Etat membre concerné, rien ne s'oppose à ce que cet Etat membre invite ce bénéficiaire à se rendre dans cet Etat aux fins de se soumettre à un tel contrôle, y compris sous peine de suspension du versement de la prestation en cas de refus injustifié de la part dudit bénéficiaire.

46. Par conséquent, une condition de résidence telle que celle en cause au principal va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de vérifier que le bénéficiaire d'une prestation continue à remplir les conditions d'octroi de celle-ci et, partant, elle ne respecte pas le principe de proportionnalité rappelé aux points 34 et 40 du présent arrêt".

B.9. Pour des motifs analogues, les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés

avec l'article 21, § 1^{er}, du TFUE et avec l'article 45, § 1^{er}, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, s'opposent à ce que le législateur prive, de manière générale et en toutes circonstances, du bénéfice d'une pension de dédommagement octroyée aux victimes civiles de la seconde guerre mondiale certains Belges pour la seule raison que ceux-ci n'ont pas maintenu de façon ininterrompue leur résidence habituelle sur le territoire national.

La circonstance qu'en l'espèce, la condition de résidence n'est pas remplie au motif que le demandeur a séjourné en France à diverses reprises avant l'introduction de sa demande de pension est sans incidence à cet égard. En effet, l'existence d'un lien d'attachement entre une victime civile de la seconde guerre mondiale, de nationalité belge et qui a résidé durablement en Belgique, et la communauté nationale n'est pas démentie par le simple fait que cette victime a résidé pendant une période limitée dans un autre Etat membre de l'Union européenne, que ce séjour soit antérieur ou postérieur à l'introduction de sa demande de pension.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative. »

4. Le 12 janvier 2017 est adoptée une loi modifiant la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, qui a été publiée au *Moniteur belge* le 27 janvier 2017 et qui dispose comme suit :

« Article 1^{er}. La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2. L'article 1^{er}, § 4, de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit est remplacé par ce qui suit :

“ § 4. La loi ne s'applique qu'aux Belges.

Cette qualité doit exister :

- a) dans le chef de la victime, au moment de la décision d'octroi de la pension ou à celui du décès si elle est décédée avant reconnaissance de ses droits; la victime devait cependant posséder cette qualité au moment du fait dommageable ou doit avoir introduit une demande de naturalisation avant le 10 mai 1940, ou doit réunir les conditions suivantes : n'avoir pas accompli sa vingt-deuxième année au 10 mai 1940, être devenue Belge avant le 1^{er} janvier 2003 et avoir eu sa résidence habituelle en Belgique au moment des faits de guerre, définis à l'article 2 de la loi du 15 mars 1954;
- b) en outre, dans le chef des ayants droit, au moment du décès de la victime et au moment de la décision d'octroi de la pension.”.

Art. 3. § 1^{er}. Pour bénéficier de l'avantage visé à l'article 2, l'intéressé introduit une demande conformément à l'article 19 de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit.

La demande produit ses effets le premier jour du trimestre qui suit celui durant lequel la demande a été introduite.

§ 2. Les décisions exécutoires qui ne sont pas conformes à l'article 2 sont révisées à la demande des intéressés et leur droit au bénéfice de cette modification est reconnu à dater du premier jour du mois au cours duquel la demande de révision a été effectuée.

§ 3. Les demandes en cours et celles pour lesquelles aucune décision définitive n'a été rendue ne doivent pas être renouvelées. Il ne leur sera cependant donné suite qu'à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 4. La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge. »

Les développements de la proposition de loi se lisent comme suit :

« La loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit vise à accorder un dédommagement aux personnes victimes d'une atteinte à leur intégrité physique à la suite d'un fait de guerre.

Les personnes bénéficiaires de cette loi ont droit à une pension d'invalidité pour fait de guerre ainsi qu'à la gratuité des soins médicaux et des transports en commun.

Logiquement, la loi exige que les conditions d'octroi suivantes soient remplies pour bénéficier de ces avantages : il faut avoir été victime d'un fait de guerre; il faut une atteinte à l'intégrité physique; et enfin, il faut un lien de causalité entre les deux.

À cela viennent encore toutefois s'ajouter des conditions supplémentaires relatives à la nationalité et à la résidence des victimes.

L'objectif de notre proposition est de trouver une solution concrète pour certains étrangers ou apatrides particulièrement dignes d'intérêt eu égard au fait que bien qu'ils fussent, avant que le malheur ne les frappe, presque parfaitement intégrés dans la communauté nationale et qu'ils aient entre-temps acquis la nationalité belge, ils ne remplissaient pas les conditions de nationalité et de résidence prévues dans la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, modifiée par la loi du 17 février 1975, en raison du fait que les dispositions de cette loi sont trop restrictives. L'article 1^{er}, § 4, a), de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-45 stipule en effet que la victime concernée devait avoir la qualité de Belge au moment du fait dommageable ou, au minimum, avoir introduit une demande de naturalisation avant le 10 mai 1940.

La loi du 17 février 1975 avait assoupli la condition de nationalité en incluant parmi les bénéficiaires potentiels les victimes qui, bien qu'elles ne fussent pas Belges au moment du fait dommageable et bien qu'elles n'aient pas introduit de demande de naturalisation avant le 10 mai 1940, satisfaisaient à l'ensemble des trois conditions suivantes: n'avoir pas accompli leur vingt-deuxième année au 10 mai 1940, être devenues Belges avant le 1^{er} janvier 1960 et avoir eu leur résidence habituelle en Belgique sans interruption depuis le 1^{er} janvier 1931 ou depuis leur naissance, si elles n'étaient pas encore nées à cette date.

À cet égard, on a oublié les personnes qui sont nées durant et surtout vers la fin de la guerre et qui n'ont atteint l'âge prévu pour l'option (16 ans) ou pour la naturalisation (22 ans) qu'après le 1^{er} janvier 1960, et les personnes qui, bien qu'ayant choisi la nationalité belge par option ou naturalisation, ne l'ont obtenue qu'après le 1^{er} janvier 1960 en raison des délais de procédure.

Telles pouvaient être les raisons pour lesquelles ces personnes n'avaient pas la nationalité belge au 1^{er} janvier 1960, comme l'exige aujourd'hui l'article 1^{er}, § 4, a), de la loi du 15 mars 1954, tel que modifié par la loi du 17 février 1975.

En raison de ces circonstances, ces personnes ne peuvent pas bénéficier des dispositions actuelles de la loi du 15 mars 1954, ce qui les lèse gravement.

Le critère de résidence ininterrompue de la victime en Belgique depuis 1931 ou depuis sa naissance, instauré par le même article 1^{er}, § 4, a), de la loi devrait être abrogé.

Tant le traumatisme que les aléas de la vie personnelle ou professionnelle ont pu, avec l'instauration de la libre circulation au sein de l'Union européenne et le développement de l'industrie du voyage, amener des victimes à quitter le territoire national pour des périodes plus ou moins longues. Ces données purement

territoriales sont sans incidence aucune sur la gravité du dommage qu'elles ont à subir : elles ne doivent donc plus servir de critère.

Dans son arrêt n° 172/2015 du 3 décembre 2015 rendu à la suite d'une question préjudicielle, la Cour constitutionnelle a estimé que la disposition concernant l'obligation de résidence ininterrompue en Belgique depuis le 1^{er} janvier 1931 ou depuis la naissance de l'intéressé viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec l'article 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Mais il est juste que l'État puisse subordonner l'octroi d'une pension de guerre à la réunion de certains critères démontrant l'existence d'un lien fort entre l'intéressé et l'État. On doit pouvoir exiger de la victime de guerre qui a acquis la nationalité belge après la Deuxième Guerre mondiale qu'elle ait des attaches avec la communauté nationale et, en l'occurrence, qu'elle ait été domiciliée dans notre pays pendant le conflit.

C'est pour cette raison que la présente proposition de loi prévoit l'obligation d'avoir été domicilié en Belgique pendant la guerre 1940-1945 (cette obligation ne figure pas actuellement dans la loi), afin que le dédommagement soit réservé aux personnes qui non seulement ont acquis à une certaine époque la nationalité belge, mais résidaient également en Belgique pendant la guerre et avaient donc des attaches avec notre pays.

La condition selon laquelle l'intéressé doit avoir obtenu la nationalité belge avant le 1^{er} janvier 2003 et avoir eu sa résidence habituelle en Belgique pendant la guerre devrait être suffisante pour permettre à ces personnes de bénéficier de la solidarité nationale qui est à la base de la législation relative à la réparation des dommages de guerre subis par des personnes physiques.

Il est dès lors justifié d'assimiler ces personnes à celles qui possédaient la nationalité belge au moment du fait dommageable, pour autant qu'elles aient obtenu la nationalité avant le 1^{er} janvier 2003.

La présente proposition de loi vise donc à adapter, en les assouplissant quelque peu, les critères d'octroi de la pension de dédommagement. Il est peu probable qu'elle ait une incidence budgétaire importante, étant donné qu'il y a aujourd'hui de moins en moins de victimes de guerre. »

IV. Exposé des faits pertinents

1. La requérante expose qu'elle est née le 6 janvier 1939 à Bruxelles, qu'elle a dû, à partir de 1942, vivre cachée pour éviter de subir les mesures anti-juives alors adoptées, que ses parents ont été déportés et assassinés à Auschwitz, qu'après avoir été recueillie par une congrégation religieuse, elle a pu suivre des études de laborantine spécialisée en oncologie hématologique et qu'après avoir d'abord travaillé à l'Institut Bordet, elle a accepté en 1966 un emploi temporaire aux Etats-Unis, pour des raisons pratiques et administratives, et qu'elle y a séjourné de 1966 à 1975.

2. Le 27 mai 2005, elle adresse aux services en charge des victimes de la guerre un courrier dans lequel elle indique avoir introduit, le 19 juin 2003, une demande de pension d'invalidité. A ce courrier est joint le courrier précité du 19 juin 2003.

3. Le 30 octobre 2008, la Commission civile d'invalidité de Bruxelles déclare cette demande irrecevable. Cette décision est rédigée notamment comme suit :

« [...] »

Attendu qu'il n'est pas contesté que la requérante a vécu aux Etats-Unis de 1966 à 1975 et qu'elle y a déployé de plein gré ses activités sociales et professionnelles durant cette assez longue période d'une manière ininterrompue ;

Que certes, elle a conservé apparemment quelques liens amicaux et/ou familiaux en Belgique qui doivent être qualifiés néanmoins d'épars et peu solides ou intenses ; que son désir de renouer définitivement avec la Belgique à cette époque était par ailleurs incertain ;

Qu'il convient d'interpréter limitativement dans ce contexte les conditions liées à l'article 1^{er}, § 4 de la loi et les situations exceptionnelles qui pourraient y être assimilées ;

PAR CES MOTIFS,

La Commission :

Constate que la requérante ne remplit pas les conditions de nationalité et/ou de résidence imposées par la loi ;

Dit dès lors la demande de pension introduite par la requérante irrecevable.
[...] ».

4. Le 5 octobre 2011, la Commission supérieure d'appel de Bruxelles déclare recevable mais non fondé l'appel interjeté par la requérante. Elle confirme la décision du 30 octobre 2008 de la Commission civile d'Invalidité de Bruxelles et décide de ne pas accorder de pension d'invalidité à la requérante.

5. Le 24 février 2016, la requérante adresse aux services en charge des Victimes de la guerre un courrier par lequel elle demande « la réouverture et actualisation de [s]on dossier médical ».

6. Le 15 novembre 2016, le docteur E.P. établit, à la demande de la requérante, un rapport d'examen de celle-ci, dans lequel il expose la situation de cette dernière et dans lequel il fait référence à l'arrêt rendu le 3 décembre 2015 par la Cour constitutionnelle, qui justifie qu'il soit fait droit à sa demande de révision. Ce rapport est reçu par le service en charge des Victimes de la guerre le 28 novembre 2016.

7. Le 23 octobre 2018, la Commission civile d'invalidité rend une décision par laquelle elle constate que la requérante est atteinte d'un dommage dont le taux d'invalidité s'élève à 20 % et dit, en conséquence, que la demande de pension d'invalidité du 24 février 2016 est recevable et fondée et lui alloue une pension annuelle de 2.087,07 € à partir du 1^{er} février 2017, portée, à partir du 1^{er} juillet 2017,

au montant annuel de 2.608,84 €.

Il ressort de mentions portées sur cette décision que cette dernière aurait été notifiée par un courrier posté le 21 novembre 2018 et reçu le 23 novembre.

Elle est rédigée comme suit :

« Vu la loi du 12 janvier 2017 modifiant la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, assouplissant les conditions de nationalité et de résidence ;

Vu la demande de pension en révision introduite par la requérante le 24 février 2016; Que cette demande prend cours le 1^{er} février 2017 en vertu de la nouvelle loi du 12 janvier 2017 par application de son article 4 ;

La requérante comparait, elle a pour conseil Maître Kaisergruber, avocat à 1060 Bruxelles et est accompagnée du Docteur [E.P.] qui sont entendus dans leurs explications ;

La Commissaire de l'Etat est entendue en ses conclusions ;

Vu l'article 17, alinéas 3 et 4, du même Arrêté Royal du 25 mars 1954;

Vu les conclusions (bien que datées du 17 octobre 2018) envoyées pour et au nom de la requérante, conformément au prescrit de l'article 12 de l'A.R. du 25 mars 1954, par son conseil au greffe de la Commission Civile d'invalidité, sous pli recommandé le 16 octobre 2018, en vue de l'audience du 23 du même mois ;

Attendu qu'un rapport du Dr [E.P.] daté du 11 avril 2017 y était annexé ;

Attendu qu'à l'audience susdite, ces conclusions ont été développées par M^e Kaisergruber qui assistait la requérante ;

Attendu qu'a également été entendu à cette occasion le Dr [E.P.], auteur d'un des rapports (daté du 15 novembre 2016) faisant partie intégrante du dossier de la nommée GOLDMANN Madeleine soumis à la Commission ;

En guise de préambule :

Attendu que l'écrit de conclusions du 17 octobre 2018 invoquant entre autres le défaut de motivation formelle de deux actes administratifs, soit le rapport d'expertise de l'OML du 22 novembre 2017, de même que les conclusions du 27 avril 2018 du Commissaire de l'Etat (dans une moindre mesure "sans autre précision"), il sera rappelé ce qui suit :

Attendu que l'un des objectifs poursuivis par la loi du 29 juillet 1991 est d'informer le citoyen administré des motifs qui sous-tendent l'acte, de manière à lui permettre d'apprécier si un recours doit être intenté ou non ;

Attendu qu'encre faut-il pour cela que l'acte administratif considéré soit de nature à produire par lui-même des effets juridiques : que tel n'est pas le cas en l'espèce ;

Qu'il convient en effet de ranger le rapport de l'OML et les conclusions du Commissaire de l'Etat au nombre des actes préparatoires précédant l'adoption de l'acte administratif proprement dit, soumis lui à l'obligation de motivation formelle

(J. Merodio et consorts, la motivation formelle des actes administratifs – Questions choisies, in Droit administratif et contentieux, CUP, Volume 162, Larcier, 2016, 343) ;

Attendu qu'un autre auteur (P. Lewalle – avec la collaboration de – Luc Donnay, Contentieux administratif, 3^e édition, Larcier 2008, 182 réf. 622) utilise lui l'expression de “décisions purement matérielles ou de pure fait” auxquelles l'obligation de motivation ne s'applique pas ;

Attendu que rien n'empêche d'ailleurs qu'il soit dans l'acte administratif final fait référence aux documents (procès-verbaux, propositions, avis...) émis au cours de la procédure d'élaboration de l'acte administratif ;

Attendu qu'il ne fait aucun doute que le rapport de l'OML ainsi que les conclusions du Commissaire de l'Etat s'inscrivent dans ce processus d'élaboration, figurant sous la section II intitulée “De l'instruction des demandes” dans la loi du 15 mars 1954 (en particulier s/s les numéros 20 à 23, Pasin., 1954, pp. 247 à 249) ;

Attendu enfin qu'une motivation adéquate de l'acte administratif susceptible d'avoir des effets juridiques n'implique pas nécessairement qu'il soit répondu à tous les arguments invoqués, ce qui n'empêche pas qu'elles doivent être proportionnelles et porter sur ce qui est pertinent, ce qui peut poser problème au regard du dossier (J. Merodio et consorts, *op. cit.*, 343) ;

Attendu que P. Lewalle (*op. cit.*, 189) précise de son côté que le caractère suffisant des motifs invoqués est susceptible de varier en fonction des matières, du pouvoir d'appréciation plus ou moins large dont dispose l'autorité compétente, ainsi que des circonstances de l'espèce ;

A. Sur le taux d'invalidité :
[...]

B. Sur la prise de cours de l'octroi de la pension

Attendu que c'est à juste titre que le conseil de la requérante souligne à la page 6 de ses conclusions que les articles de la loi du 12 janvier 2017 ne sont pas commentés par le législateur ;

Attendu que l'on peut à l'opposé s'étonner qu'il n'y soit pas fait référence à l'interprétation que la Commission, partiellement autrement composée certes, en a déjà donné dans le dossier émarginé 384.605, dans lequel il avait pourtant pris des conclusions dans le même sens le 27 mars 2017, par décision du 5 avril 2017 ;

Attendu que dans sa composition actuelle, la Commission n'aperçoit pas en quoi il s'imposerait de se déporter des principes qui y ont été consacrés ;

1. Attendu que les références en doctrine qui émaillent les conclusions de l'avocat de la requérante méritent d'être replacées dans leur contexte ;

Attendu que les auteurs sont unanimes pour reconnaître que les arrêts de la Cour constitutionnelle n'ont qu'un caractère obligatoire restreint, seules les juridictions qui auront à connaître du litige concret à l'occasion duquel la question a été posée, devant respecter l'arrêt (B. Lombaert, Le maintien des effets des normes censurées par la Cour d'arbitrage. Recours en annulation et questions préjudicielles, in A.P.T., 1998, 187, ref. 94) ;

Attendu que pareille interprétation s'avère conforme au prescrit de l'art. 28 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ;

Que cela explique que l'on parle d'effet relatif de principe d'un arrêt constatant une inconstitutionnalité sur question préjudicielle, qui se borne à “paralyser” l'application *inter partes* de la norme dans le litige qui a donné lieu à la question préjudicielle (G. Rosoux, Le maintien des “effets” des dispositions annulées par la Cour d'arbitrage : théorie et pratique, in *Liber amicorum* Paul Martens, Larcier, 2007, 453) ;

Attendu que d'autres préfèrent faire état de ce que selon eux, l'article 28 de la loi susvisée consacrerait certes le principe de la relativité des arrêts rendus par la Cour au contentieux préjudiciel, tout en ajoutant cependant qu'il convenait, en combinant les articles 26 § 2, 2° et 28 de la référence législative précitée, de reconnaître à ce type d'arrêt une “autorité relative renforcée de chose jugée” (M-F. Rigaux et B. Renauld, La Cour constitutionnelle, Bruylant, 2009, n° 321 pp. 256-257) ;

Attendu qu'en faisant un parallélisme avec les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes et de ceux de la Cour de justice Benelux, E. Krings (Propos sur les effets rendus par la Cour d'arbitrage, JT, 1985, n°61, p. 588), tout en ne la faisant pas sienne, la jugeant excessive, voire même inutile, parle lui “d'autorité de la chose interprétée” ;

Attendu que les propos de ce haut magistrat constituent un extrait de la réponse à la question qu'il se posait sous le titre générique de : “Quelle est l'autorité de chose jugée qui s'attache aux arrêts de la Cour d'arbitrage, statuant sur une question préjudicielle ?” ;

Qu'il y répondait, après avoir rappelé qu'en principe l'arrêt de la Cour d'arbitrage n'a autorité de chose jugée que dans la mesure où il concerne l'affaire qui a donné lieu à la question préjudicielle, que l'arrêt considéré aurait néanmoins indirectement des effets plus étendus ;

Que dans une note d'observations fort savante consacrée aux divers aspects de l'espèce qu'il appartient à la Commission de trancher, M. Mahieu (JT., 1997, 295, n° 5 en particulier, sous Cour d'arbitrage, 19 février 1997) relevait encore plus de 10 ans plus tard que la loi du 6 janvier 1989 ne se prononçait pas expressément sur les effets des arrêts préjudiciels, au-delà du cas d'espèce ;

Attendu qu'il embrayait immédiatement sur le fait qu'il était cependant aujourd'hui établi, sans doute raisonnable, que ces effets devaient être déterminés par référence à l'article 26 § 2 al.3, 1° de la loi ;

Attendu que dans la note de G. Ninane (J.L.M.B., 2010/12, 544) mise en avant par M. l'avocat Kaisergruber à la page 13 de ses conclusions du 17 octobre 2018, il est mentionné que les arrêts rendus au contentieux préjudiciel auraient (ndrl : aussi) incontestablement une valeur de précédent pour les juridictions appelées à statuer dans un autre litige ;

Qu'il ajoute encore à ce propos que la portée “dissuasive” d'un arrêt préjudiciel correspond, en vérité, à une autorité de chose jugée élargie influençant indirectement, il est vrai, mais certainement et nécessairement, tout litige ultérieur dont la solution serait liée à l'application de la norme censurée (voir aussi : (J. Van Compernelle et M. Verdussen, La guerre des juges aura-t-elle lieu ? A propos de l'autorité des arrêts préjudiciels de la Cour d'arbitrage, JT., 2000, 303/304) ;

Que Fr. Delpérée (Les effets des décisions du juge constitutionnel, A.I.J.C., 1994, pp 16 à 19) se prononçait lui aussi en ce sens ;

Attendu que B. Lombaert (*op. cit.* 187) épingle pour sa part quant à ce les arrêts de la Cour d'arbitrage n° 18/91 du 4 juillet 1991 (motif B. 9) et n° 83/93 du 1^{er} décembre 1993 (motif B.6) affirmant que “la Cour se doit d'avoir égard aux répercussions que peut avoir sa décision sur d'autres situations que celle qui a fait l'objet de la question préjudicielle” ;

Attendu qu'en d'autres mots encore, au contentieux préjudiciel, la Cour constitutionnelle – n'annule pas la norme – mais dit pour droit que la norme est ou non constitutionnelle (G. Ninane, *op. cit.*, 543) ;

Attendu qu'en conclusion de ce qui précède quant à l'autorité d'un arrêt de réponse d'inconstitutionnalité, il convient de retenir qu'à maints égards le postulat des effets relatifs des arrêts rendus au contentieux préjudiciel constitue une fiction (B. Lombaert, *op. cit.*) ou encore que l'effet déclaratif d'une décision préjudicielle est une fiction juridique nécessairement assortie de tempéraments (Civ. Liège, 24.2.1998, J.L.M.B., 1998, p. 1306) ;

2. Attendu qu'outre la question de l'autorité pour l'avenir se pose celle des effets – pour le passé – des arrêts d'inconstitutionnalité au contentieux préjudiciel de la Cour d'arbitrage ;

Attendu que le conseil de la nommée GOLDMANN nous renvoie à ce propos à l'article de G. Ninane (*op. cit.*, 544) publié sous un arrêt de la Cour de cassation du 9 juin 2009 (J.L.M.B. 2010/12, pp 536 à 539), dont il ne retient néanmoins que le passage suivant : les arrêts préjudiciels de déclaration d'invalidité ont un caractère rétroactif... en telle sorte que la norme doit être considérée comme inconstitutionnelle *ab initio* ;

Attendu que c'est oublier ce que cet annotateur ajoute toutefois immédiatement après :

“ L'effet déclaratif des arrêts au contentieux préjudiciel est toutefois atténué par l'effet relatif de la déclaration d'inconstitutionnalité. La norme invalidée continue à exister pour les particuliers et l'administration tant que le législateur ne l'a pas abrogée...
On peut toutefois exiger un devoir général de prudence... à partir du moment où la norme (lire sans doute : la Cour ?) a invalidé la norme en cause” ;

Attendu que l'autre auteur sur lequel s'appuie également M^e Kaisergruber, à savoir B. Lombaert (A.P.T., *op. cit.*, 185 et 188), fait état de ce que la Cour d'arbitrage a fait sienne en ce domaine la portée déclarative de l'arrêt Marckx c/ Belgique du 13 juin 1979 de la CEDH formulée comme suit :

“ Le principe de sécurité juridique nécessairement inhérent au droit de la Convention dispense l'Etat belge de remettre en cause des actes ou situations juridiques antérieures au prononcé du présent arrêt” ;

Qu'il ajoutait encore :

“ Le pouvoir de maintenir les effets des normes qu'elle annule a été attribué à la Cour en vue de protéger la sécurité juridique. Comment pourrait-elle user de ce même pouvoir, au contentieux préjudiciel, d'une manière qui, à l'évidence, mettrait plus en danger la sécurité juridique qu'elle ne la servirait ?” ;

Attendu que dans la droite ligne de ce qu'écrivait un an plus tôt M. Mahieu (*op. cit.*), B. Lombaert écrit entre autres en conclusion :

“ Au contentieux des questions préjudicielles, la Cour d'arbitrage est hésitante au

moment d'affirmer son pouvoir de prononcer le maintien des effets des normes qu'elle invalide.

Elle l'a fait une seule fois (ndlr : la Commission en relève elle deux, soit les arrêts 18/91 et 83/93), dans des circonstances particulières. Prudente, elle n'a pas saisi ensuite l'occasion qui lui était donnée de réaffirmer sa compétence de principe.

Le malaise de la Cour constitutionnelle est compréhensible, dès lors que la loi spéciale ne lui attribue pas un tel pouvoir” ;

Attendu qu'en agissant de la sorte en 1991 et 1993, la Cour d'arbitrage a, à l'instar de la Cour de justice des Communautés européennes, étendu de manière purement prétorienne sa compétence de décider du maintien des effets dans un arrêt rendu sur question préjudicielle (G. Rosoux, *op. cit.*, 453, ref. 62) ;

Attendu que bien que demandée par la Cour d'arbitrage, l'extension légale de la possibilité de modifier les effets dans le temps d'un constat de violation suite à une question préjudicielle n'a toutefois pas été jugé utile lors de la réforme de 2003 (G. Rosoux, *op. cit.*, 453, ref. 64 et 65) ;

Que ce qu'affirmait B. Lombaert en 1998 (*op. cit.*, 184), à savoir que dès lors que le maintien des effets étant conçu comme un accessoire de la rétroactivité des arrêts d'annulation, il s'agirait en principe, d'une question étrangère au contentieux des questions préjudicielles, conserve donc son actualité (voir aussi quant à ce : Civ. Liège 21 avril 1998, *op. cit.*) ;

Attendu que cette question de l'application dans le temps découlant de la réponse de la Cour d'arbitrage au contentieux des questions préjudicielles a, tel que le rapporte P. Martens (Les questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle, in *Actualités en droit public*, Bruylant, 2010, 23/24), donné lieu à des interprétations diverses, prudentes pour la plupart ;

Qu'à titre d'exemple est cité l'arrêt de la Cour n° 25/95 du 21 mars 1995 qui avait jugé l'article 26 du titre préliminaire du CIC contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution en matière de prescription d'une action civile résultant d'une infraction ;

Que la question soulevée consistait donc à s'interroger sur le fait de savoir si cette déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 26 était ou non susceptible de faire revivre des prescriptions déjà acquises ;

Attendu que confronté au silence de la Cour sur ce sujet précis, le tribunal de 1^{ère} instance de Namur avait par jugement du 4 juin 1996 (JLMB, 1996, 1058) posé – ou plus exactement reposé – la question de la conformité de l'article 26 du titre préliminaire du CIC aux articles 10 et 11 de la Constitution en distinguant selon que l'action ait été introduite en dehors du délai prévu, qu'aucune action n'ait été introduite, et cela que les faits visés à l'article 26 soient antérieurs ou postérieurs au 21 mars 1995 ;

Attendu que cela revenait en réalité à demander à la Cour de constater, quant au fond, une seconde fois l'inconstitutionnalité de l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, tout en assortissant cette déclaration d'inconstitutionnalité d'une limitation dans le temps ;

Attendu que par arrêt du 19 février 1997 (n° 8/97), la Cour d'arbitrage s'est montrée d'une grande prudence en se déclarant incompétente pour ajouter, par un arrêt subséquent, une limitation à la solution adoptée dans un précédent arrêt, en l'espèce

celui du 21 mars 1995 (JT, 1997, 293, avec la note de M. Mahieu déjà citée) ;

Attendu qu'ensuite de quoi, par jugement du 21 avril 1998, le tribunal civil de Namur a estimé à son tour qu'il était sans compétence pour remédier à cette insécurité juridique (JLMB, 1998, 1307 à 1310, suivie d'une note d'observations d'A. Jacobs intitulée : "Prescription de l'action civile née d'une infraction. La loi nouvelle est arrivée !", qui résume parfaitement la problématique, en retraçant entre autres ce qu'elle qualifie de cacophonie jurisprudentielle) ;

Attendu qu'à l'inverse, le tribunal civil de Liège (*op. cit.*) a décidé lui, en considération du même arrêt du 21 mars 1995 de la Cour d'arbitrage, que l'on ne pouvait inférer du silence de la loi quant aux effets rétroactifs d'un arrêt sur question préjudicielle, que le législateur aurait voulu interdire à la juridiction de fond de limiter elle-même dans le temps les effets d'un tel arrêt ;

Attendu qu'il résulte de ces développements que face à de telles difficultés d'application dans le temps, il s'impose que le législateur intervienne promptement et efficacement, en évitant, en n'adoptant pas dans un délai raisonnable l'ordre juridique de manière à faire disparaître la discrimination constatée, que la responsabilité de l'Etat ne puisse être engagée sur pied de l'article 1382 du Code civil (J. Van Compernelle. D'un revirement jurisprudentiel au constat d'une lacune législative : quelques réflexions sur les arrêts récents de la Cour constitutionnelle, in En hommage à Francis Delpérée, Bruylant, 2007, 1584/1585 en particulier) ;

Attendu que l'autorité des arrêts préjudiciels de la Cour d'arbitrage étant également mal comprise, ou mal acceptée, par la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat, il se comprend aisément que cet éminent auteur ait consacré de longs développements à la guerre des juges de la Cour Constitutionnelle d'une part et de la Cour de Cassation d'autre part (*op. cit.*, 1575 et suiv. ; JT, 2000, 297 et suiv., déjà évoqués ci-dessus) ;

Attendu qu'annotant huit ans plus tard un arrêt de notre Cour suprême rendu en audience plénière le 14 octobre 2008 (JT, 2008, 755/756), B. Dejemeppe intitule lui aussi sa note d'observations subséquente (756/757) comme suit : La guerre des juges n'aura pas lieu ;

Attendu que la Commission s'en tiendra donc à l'interprétation, certes stricte, mais conforme à la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, dont on rappellera que l'extension légale de la possibilité de moduler les effets dans le temps d'un constat de violation suite à une question préjudicielle n'a pas été jugé utile lors de la réforme de 2003;

Attendu que, comme le relève la Commission dans sa décision du 5 avril 2017, la loi du 12 janvier 2017 consécutive à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 décembre 2015 ne contient aucune disposition transitoire, contrairement par exemple à la loi du 10 juin 1998 faisant elle suite à l'arrêt de la même Cour du 21 mars 1995 (n° 25/95) relatif à l'inconstitutionnalité de l'article 26 du titre préliminaire du CIC réglant la prescription de l'action civile découlant d'une infraction (A. Jacobs, *op. cit.*, 1313 & suiv.) ;

Attendu enfin que concernant la circonstance que le législateur a dû nécessairement tenir compte des implications financières et budgétaires non négligeable, la Commission estime important de s'appuyer sur les composantes suivantes :

a) il est peu probable qu'elle ait une incidence budgétaire importante, étant donné qu'il y a aujourd'hui de moins en moins de victimes de guerre (Doc. parl. Ch. sess. 2015-2016 - n° 1697/001, p.5) ;

b) ... le Président du Conseil supérieur (ndlr : des Invalides de guerre, Anciens combattants et Victimes de guerre) pense que la remarque finale est assez optimiste. En effet, l'administration de la Sécurité Sociale a estimé que pour ces nouvelles mesures, elle devrait disposer d'un budget de l'ordre de 2.252.150 euros...

o le Conseil Supérieur veillera à ce qu'aucun ajout ou interprétation ne modifie les conditions exprimées le 22 novembre 2013. Ne pas y répondre impliquerait un coût énorme pour le budget de l'Etat (Doc. parl. Ch. sess. 2015-2016 – n° 1697/002, p.3 et 18) ;

c) Madame Geneviève Lurquin, directrice a.i. de la DG Victimes de la guerre du SPF Sécurité Sociale précise que la proposition de loi concernerait une centaine de personnes pour 2017 et peut être évaluée à 257.000 euros (Doc. parl. Ch. sess. 2015-2016 – n° 1697/006, p.5) ;

Par ces motifs
LA COMMISSION,
statuant à l'unanimité des voix :

Constate que du chef de stress post traumatique, la requérante est atteinte d'un dommage certain résultant nécessairement d'un fait dommageable au sens de la loi et dont le taux d'invalidité s'élève à 20 % (art. 647a-648a du BOBI) ;

En conséquence

Dit la demande de pension d'invalidité du 24 février 2016 recevable et fondée dans les limites ci-dessus précisées ;

Alloue à la requérante, sous déduction éventuelle de toute autre indemnité versée en raison du même fait dommageable, à titre permanent, à partir du 1^{er} février 2017, une pension annuelle de 2087,07 €, portée à partir du 1^{er} juillet 2017 au montant annuel de 2608,84 €, rattachée à l'index des prix de détail. »

8. Le 17 janvier 2019, la requérante interjette appel de la décision du 23 octobre 2018 en ce qu'elle fixe la date de prise de cours de la pension au 1^{er} février 2017 mais non en ce qu'elle lui reconnait un taux global d'invalidité de 20 % et lui alloue une pension en conséquence.

9. Le 16 avril 2019, la Commission supérieure d'appel de Bruxelles déclare l'appel recevable mais non fondé et, en conséquence, reconnait à la requérante un taux d'invalidité de 20 % à partir du 1^{er} février 2017 et lui alloue une pension annuelle de 2.087,07 € à partir du 1^{er} février 2017, portée, à partir du 1^{er} juillet 2017, au montant annuel de 2.608,84 €.

Cette décision est rédigée ainsi qu'il suit :

« I. Procédure devant la Commission supérieure d'appel

1. La Commission supérieure d'appel est saisie d'un appel de la demanderesse

interjeté le 17 janvier 2019 contre une décision de la Commission civile d'invalidité de Bruxelles du 20 novembre 2018, laquelle lui octroie une pension de dédommagement du chef de stress post traumatique (Art. 647a - Art. 648 a) sur la base d'un taux d'invalidité de 20%, à partir du 1^{er} février 2017 à la suite d'une demande en révision de la pension de dédommagement introduite le 24 février 2016 par la demanderesse.

2. Le conseil de l'appelante et la représentante de l'Etat belge ont déposé des conclusions.

3. En son audience du 5 avril 2019, tenue à huis clos en application de l'article 17, alinéa 1^{er}, du règlement de procédure (arrêté royal du 25 mars 1954), l'appelante, son conseil et la représentante de l'Etat ont été entendus en leurs défenses. La cause a été prise en délibéré à la même date.

4. L'appel est recevable.

II. Faits de la cause et antécédents de la procédure

1. La demanderesse a introduit une demande de pension de dédommagement le 27 mai 2005 sur la base de l'article 16 de la loi du 27 mai 1969.

2. La Commission civile d'invalidité de Bruxelles a par une décision du 30 octobre 2008, notifiée le 30 janvier 2009, déclaré irrecevable la demande parce que la demanderesse ne satisfait pas aux conditions légales de résidence fixées par l'article 1^{er}, § 4, al. 2, litera a) de la loi du 15 mars 1954, précitée ; la demanderesse a vécu aux Etats-Unis de 1966 à 1975 et y a déployé de plein gré ses activités sociales et professionnelles d'une manière ininterrompue.

3. La Commission supérieure d'appel, par décision du 5 octobre 2011, confirme la décision incriminée du 30 octobre 2008 et déboute la demanderesse de sa demande de pension d'invalidité pour le même motif de condition de résidence non remplie.

4. Par arrêt n° 172/2015 du 3 décembre 2015, la Cour constitutionnelle, sur question préjudicielle de la Commission supérieure d'appel, dit pour droit que l'article 1^{er}, §4, alinéa 2, a) de la loi du 15 mars 1954 précitée, tel que cet article a été remplacé par l'article 1^{er} de la loi du 17 février 1975, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce qu'il impose au demandeur de façon générale et en toute circonstance d'avoir conservé sur le territoire national sa résidence habituelle de manière ininterrompue à compter du 1^{er} janvier 1931 ou depuis sa naissance.

5. Par une loi du 12 janvier 2017 modifiant la loi du 15 mars 1954 précitée, le législateur a assoupli les conditions de nationalité et de résidence.

6. La demanderesse a introduit le 24 février 2016 une demande en révision de la pension de dédommagement.

7. La Commission civile d'invalidité de Bruxelles, par décision du 20 novembre 2018, octroie à la requérante une pension de dédommagement du chef de stress post traumatique (Art. 647a - Art 648 a) sur la base d'un taux d'invalidité de 20%, à partir du 1^{er} février 2017.

8. La demanderesse interjette appel de cette décision le 17 janvier 2019 devant la Commission supérieure d'appel.

III. Grief

A. Exposé

1. La demanderesse conteste la date de prise de cours de la pension qui est fixée au 1^{er} février 2017.

A titre principal, elle fait valoir que la pension allouée doit rétroagir au 1^{er} mai 2005, soit le 1^{er} jour du mois de l'introduction de la demande initiale, ce en vertu de l'article 11 de la loi du 15 mars 1954 précitée, qui dispose que les pensions d'invalidité prennent cours le premier jour du mois de l'introduction de la demande.

La demanderesse expose que dans son arrêt du 3 décembre 2015 précité, la Cour constitutionnelle a dit pour droit que l'ancien article 1^{er}, § 4, de la loi du 15 mars 1954 est inconstitutionnel et que lorsqu'une norme législative est déclarée anticonstitutionnelle, cet arrêt revêt un caractère rétroactif en ce sens que la norme est censée n'avoir jamais existé ; que cette règle vaut tant pour les arrêts d'annulation que pour les arrêts rendus sur question préjudicielle; qu'il appartenait donc en conséquence à la Commission statuant en première instance d'aboutir à ce constat et d'en tirer les conséquences en faisant rétroagir la pension au 1^{er} mai 2005.

A titre subsidiaire, la demanderesse demande que soit posée à la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel la question suivante :

“ L'article 1^{er} § 4, a) de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, ainsi que les articles 2 à 4 de la loi du 12 janvier 2017 modifiant la loi précitée du 15 mars 1954, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, lus le cas échéant en combinaison avec le principe de la confiance légitime, et violent-ils l'autorité de votre Arrêt n° 172/2015 du 3 décembre 2015,

S'ils doivent être interprétés en ce sens :

- que si un requérant avait introduit une demande de pension d'invalidité sur pied de la loi du 15 mars 1954 précitée antérieurement à votre arrêt n° 172/2015 du 3 décembre 2015,
- que si cette demande avait été rejetée au motif que les conditions prévues à l'article 1^{er}, §4 ancien, de ladite loi n'étaient pas remplies,
- et que si ce requérant réintroduit une nouvelle demande postérieurement à l'arrêt précité, la pension qui lui serait alors allouée devrait prendre cours non pas le premier jour du mois de l'introduction de la demande initiale mais au plus tôt le 1^{er} février 2017 ? ” (conclusions d'appel, pp.10 et 11).

A titre plus subsidiaire encore, la demanderesse soutient que la pension devrait à tout le moins rétroagir au 1^{er} mai 2016, ce en application de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2 de la loi du 12 janvier 2017.

B. Discussion

2. L'article 1^{er}, § 4, de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, tel que remplacé par l'article 2 de la loi du 12 janvier 2017 modifiant la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit dispose que :

“ La loi ne s'applique qu'aux Belges.

Cette qualité doit exister : a) dans le chef de la victime, au moment de la décision d'octroi de la pension ou à celui du décès si elle est décédée avant reconnaissance de ses droits; la victime devait cependant posséder cette qualité

au moment du fait dommageable ou doit avoir introduit une demande de naturalisation avant le 10 mai 1940, ou doit réunir les conditions suivantes : n'avoir pas accompli sa vingt-deuxième année au 10 mai 1940, être devenue Belge avant le 1^{er} janvier 2003 et avoir eu sa résidence habituelle en Belgique au moment des faits de guerre, définis à l'article 2 de la loi du 15 mars 1954; b) en outre, dans le chef des ayants droit, au moment du décès de la victime et au moment de la décision d'octroi de la pension.”.

En vertu de l'article 3, § 1^{er} de la loi du 12 janvier précité, “Pour bénéficier de l'avantage visé à l'article 2 [de cette loi], l'intéressé introduit une demande conformément à l'article 19 de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit.

La demande produit ses effets le premier jour du trimestre qui suit celui durant lequel la demande a été introduite. § 2. Les décisions exécutoires qui ne sont pas conformes à l'article 2 sont révisées à la demande des intéressés et leur droit au bénéfice de cette modification est reconnu à dater du premier jour du mois au cours duquel la demande de révision a été effectuée. § 3. Les demandes en cours et celles pour lesquelles aucune décision définitive n'a été rendue ne doivent pas être renouvelées. Il ne leur sera cependant donné suite qu'à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi”.

L'article 4 de la loi du 12 janvier 2017 dispose que ces dispositions entrent en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge, soit donc le 1^{er} janvier 2017.

3. La décision de la Commission supérieure d'appel du 30 octobre 2008 statuant sur la demande de pension de dédommagement de la demanderesse introduite le 27 mai 2005 sur la base de l'article 16 de la loi du 27 mai 1969 et déclarant celle-ci irrecevable au motif que la demanderesse ne satisfait pas aux conditions légales de résidence fixées par l'article 1^{er}, § 4, al. 2, litera a) de la loi du 15 mars 1954, est une décision exécutoire non conforme à l'article 2 de la loi du 12 janvier 2017, au sens de l'article 3, § 2, de la loi du 12 janvier 2017 précité.

La demande du 24 février 2016 de la demanderesse est une demande de révision au sens de cette même disposition.

4. En conséquence, en application de la même disposition, le droit au bénéfice d'une modification en suite d'une demande de révision introduite contre une décision exécutoire non conforme à l'article 2 de la loi du 12 janvier 2017 est reconnu à dater du premier jour du mois au cours duquel la demande de révision a été effectuée.

5. Ce nouveau régime, fixé dans la loi du 12 janvier 2017, ne saurait être d'application qu'à partir de la date retenue par la loi. L'article 4 de la loi du 12 janvier 2017 dispose que ses dispositions entrent en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge. Cette entrée en vigueur vise toutes les dispositions de la loi puisque celle-ci ne prévoit pas de dérogation.

Publiée au Moniteur belge le 1^{er} janvier 2017, la révision ne saurait prendre cours qu'au plus tôt le 1^{er} février 2017.

6. De ce qui précède résulte que la Commission supérieure d'appel ne partage pas l'affirmation de la demanderesse que la pension d'invalidité devrait rétroagir au 1^{er} mai 2005 parce que dans son arrêt du 3 décembre 2015 précité, la Cour constitutionnelle a dit pour droit que l'article 1^{er}, § 4, de la loi du 15 mars 1954, dans sa version applicable avant sa modification par la loi précitée du 12 janvier 2017, est inconstitutionnel, et que, lorsqu'une norme législative est déclarée

anticonstitutionnelle, fût-ce sur question préjudicielle, cet arrêt revêt un caractère rétroactif en ce que la norme est censée n'avoir jamais existé, de sorte qu'il faudrait se replacer au moment de l'introduction de la demande initiale de la demanderesse en mai 2005, nécessairement déclarée recevable et fondée.

Ceci aurait pour effet que la prise de cours de la pension devrait être celle déterminée par l'article 11 de la loi précitée du 15 mars 1954.

7. Outre les motifs fouillés et pertinents avancés par la Commission civile d'invalidité de Bruxelles et la représentante de l'Etat belge en ses conclusions d'appel en guise d'objection aux diverses thèses de prises de cours soutenues par la demanderesse, la Commission supérieure d'appel rappelle, pour autant que de besoin, que l'article 28, alinéa premier, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose que la juridiction qui a posé la question préjudicielle, ainsi que toute autre juridiction appelée à statuer dans la même affaire sont tenues, pour la solution du litige à l'occasion duquel ont été posées les questions visées à l'article 26, de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle.

Cette disposition consacre le principe de la relativité des effets *erga omnes* des arrêts de la Cour constitutionnelle rendu sur question préjudicielle. En conséquence, le juge du fond de renvoi ne peut plus tenir pour constitutionnelle, et donc ne peut plus l'appliquer telle qu'elle, une disposition que la Cour constitutionnelle a invalidée.

De la sorte, un arrêt de la Cour constitutionnelle rendu sur question préjudicielle a donc assurément un effet déclaratif pour l'avenir. Encore n'est-il pas absolu. Il importe de relever qu'en vertu du second alinéa de cet article, si la Cour l'estime nécessaire, elle indique, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions ayant fait l'objet d'un constat d'inconstitutionnalité qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.

L'on remarquera d'emblée que ce pouvoir, donné à la Cour par une loi du 25 décembre 2016 et entrée en vigueur le 20 janvier 2017, de maintenir pour un temps déterminé par elle une disposition pourtant déclarée incompatible avec la Constitution, vise l'avenir.

La loi reste muette sur la possibilité d'un quelconque mécanisme autorisant la Cour constitutionnelle à donner un effet rétroactif *erga omnes* à l'inconstitutionnalité révélée par elle. Pourtant ce n'est pas faute pour la Cour et le Législateur venu à sa rescousse, de ne pas avoir eu conscience du débat autour de la thèse récurrente de la rétroactivité des constats d'inconstitutionnalité défendue par certains auteurs.

8. Enfin, avec la Commission civile d'invalidité, la Commission supérieure d'appel relève que la loi du 12 janvier 2017, consécutive à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 décembre 2015, ne contient aucune disposition transitoire, contrairement par exemple à la loi du 10 juin 1998 faisant elle suite à l'arrêt de la même Cour du 21 mars 1995 (n° 25/95) relatif à l'inconstitutionnalité de l'article 26 du titre préliminaire du Code d'instruction criminel réglant la prescription de l'action civile découlant d'une infraction.

9. Au demeurant, qu'il soit encore rappelé que si un arrêt de constat d'inconstitutionnalité d'une disposition légale rendu sur question préjudicielle n'entraîne en principe aucun effet de rétroactivité quant à la prise de cours de l'inconstitutionnalité relative aux situations définitivement accomplies sous la loi ancienne déclarée inconstitutionnelle, par contre, en vertu de l'article quatre, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, un nouveau délai de

six mois est ouvert pour l'introduction d'un recours en annulation pour tout quiconque visé par la loi, dont le particulier qui justifie d'un intérêt; ce délai prend cours le lendemain de la date de la publication de l'arrêt au Moniteur belge.

Il échet de constater qu'aucune demande en annulation de l'ancien article 1^{er}, § 4, alinéa 2, a) de la loi du 15 mars 1954 n'a été introduite dans le délai imparti à la suite de la publication de l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle du 3 décembre 2015.

10. Si la formulation de la question préjudicielle proposée par la demanderesse dans ses conclusions écrites ne permet pas de saisir la discrimination qu'elle reproche aux dispositions légales qu'elle vise, les explications orales données par elle à l'audience ont partiellement réparé cette lacune.

Toutefois, il n'y a pas lieu de saisir la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle reposant sur une affirmation qui manque en droit. En conséquence, eu égard à la réponse donnée par la Commission supérieure d'appel à la thèse de la rétroactivité soutenue par la demanderesse, que la Commission rejette au motif qu'elle manque en droit, elle n'estime ne pas devoir poser à ladite Cour la question préjudicielle à laquelle la demanderesse l'invite.

En outre, il est de règle qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle lorsque la discrimination ne saurait être comblée que par une intervention du législateur. Or, la discrimination alléguée en l'espèce, a supposé établie, prend sa source dans l'abstention du législateur de mettre en place dans le dispositif légal concerné un régime d'entrée en vigueur de la pension de dédommagement à une date antérieure à celle qu'il détermine. Cette lacune ne saurait être comblée par le juge.

IV. Décision

1. L'appel est recevable mais non fondé.

2. La pension de dédommagement du chef de stress post traumatique (Art. 647a - Art. 648a) sur la base d'un taux d'invalidité de 20%, est accordée à partir du 1^{er} février 2017.

3. Alloue à la requérante, sous déduction éventuelle de toute autre indemnité versée en raison du même fait dommageable, à titre permanent, à partir du 1^{er} février 2017, une pension annuelle de 2087,07 euros, portée au montant annuel de 2608,84 euros partir du 1^{er} juillet 2017, ces montants étant rattachés à l'index des prix de détail. »

Il s'agit de la décision attaquée laquelle, selon les mentions reprises sur la version déposée au dossier, a été communiquée à la requérante par un courrier du 25 avril 2019 qui aurait été reçu le 29 avril.

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la partie adverse

A. Mémoire en réponse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité. Elle fait valoir que la demande de révision a été irrégulièrement introduite et qu'aucune décision favorable à la requérante ne pourrait donc plus être prise. Elle expose que ladite demande a été adressée à une fonctionnaire travaillant au service en charge des victimes de la guerre et non au ministre ayant les intérêts des victimes civiles de la guerre dans ses attributions comme le prévoient pourtant les articles 19, 22bis et 26, alinéa 2, de la loi du 15 mars 1954, ainsi que l'article 34 de l'arrêté royal du 25 mars 1954 réglant la procédure pour l'application de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit.

B. Plaidoiries

À l'audience, la partie adverse expose que la demande de la requérante est antérieure à l'adoption de la loi du 12 janvier 2017 modifiant la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit et qu'elle ne pourrait être prise en considération que conformément à l'article 3, § 3, de cette loi, lequel prévoit que les demandes en cours d'examen et celles pour lesquelles aucune décision définitive n'a été rendue ne doivent pas être renouvelées. Encore faut-il, selon la partie adverse, que la demande formulée en 2016 satisfasse aux conditions de recevabilité telles qu'elles étaient applicables avant l'entrée en vigueur de la loi de 2017, cette dernière ne pouvant être considérée comme ayant supprimé toute condition de recevabilité des demandes introduites antérieurement et non encore traitées. Elle estime que, eu égard aux dispositions applicables avant l'entrée en vigueur de la loi de 2017, la demande de la requérante est irrecevable, et cela pour trois motifs.

D'abord, la partie adverse relève que la demande tend uniquement à « la réouverture et actualisation [du] dossier médical [de la requérante] », qu'une telle demande n'entre pas dans les hypothèses ouvertes par la loi du 15 mars 1954, et que les informations fournies dix mois après l'introduction de la demande et qui indiquent, pour la première fois, qu'il s'agirait d'une demande de révision justifiée, par l'arrêt n° 172/2015 ne peuvent être considérées comme permettant de régulariser

la demande *a posteriori* dès lors qu'elles conduisent à un changement de l'objet de celle-ci, qui ne reposerait sur aucun des éléments invoqués dans la demande initiale.

Ensuite, à supposer qu'il soit possible de rattacher la demande à l'une des hypothèses de la loi, la partie adverse estime qu'il ne pourrait s'agir que d'une demande de révision « soit pour erreur de fait ou de droit, soit sur production d'éléments nouveaux justifiant la réduction », selon les termes de l'article 26 de la loi du 15 mars 1954. Elle relève que ne figure pas dans cette demande « l'indication des erreurs de fait ou de droit, soit des éléments nouveaux justifiant la révision », ainsi que le prescrit l'article 34 de l'arrêté royal du 25 mars 1954. Selon elle, une telle obligation doit être considérée comme une condition de recevabilité de la demande.

Enfin, elle fait valoir, comme dans son mémoire en réponse, que l'article 26, alinéa 2, de la loi du 25 mars 1954 impose que la demande soit « notifiée au Ministre par lettre recommandée à la poste », ce qui n'est pas le cas en l'espèce, et que le fait que cette demande ait été adressée à une fonctionnaire ayant signé des courriers adressés à la requérante ou encore la circonstance que la partie adverse était en mesure d'identifier la requérante ainsi que sa demande initiale sur la base de son courrier du 24 février 2016 ne pallient pas le fait que la demande n'a pas été adressée à l'autorité compétente.

La partie adverse estime que, dès lors que la demande du 24 février 2016 était irrecevable, la demande de la requérante ne pouvait pas être prise en considération sur pied de l'article 3, § 3, de la loi du 12 janvier 2017. Elle en déduit qu'en l'absence de demande de révision recevable, la requérante est dépourvue d'intérêt au recours en cassation.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Pour contester l'intérêt de la requérante au présent recours en cassation, la partie adverse excipe en réalité de l'irrecevabilité de la demande introduite en 2016 devant la Commission civile d'invalidité. Les exceptions ainsi soulevées par la partie adverse au stade de la procédure en cassation ne l'ont été ni en première instance ni en degré d'appel. Le Conseil d'État, statuant au contentieux de la cassation, ne peut juger les contestations qui n'ont pas été soumises au juge administratif alors qu'elles auraient pu l'être dès lors qu'elles se fondent sur un élément antérieur à la décision attaquée. Soulevées pour la première fois en cassation, elles ne peuvent être retenues.

VI. Premier moyen, quatrième branche

VI.1. Thèses des parties

A. Requête

Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe général d'égalité et de non-discrimination, des articles 2 à 4 de la loi du 12 janvier 2017 modifiant la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, des articles 1^{er}, § 4, et 11 de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, des articles 26, § 2, 2^o, et 28, alinéas 1^{er} et 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de l'autorité de chose jugée de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 172/2015 du 3 décembre 2015, de l'article 149 de la Constitution, de l'article 17, alinéa 4, de l'arrêté royal du 25 mars 1954 réglant la procédure pour l'application de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, des principes généraux de l'obligation de motivation des décisions juridictionnelles et de l'obligation de répondre à toute demande, toute exception, toute défense et tout moyen formulé par une partie,

en ce que la décision attaquée alloue à la requérante une pension de dédommagement prenant cours au 1^{er} février 2017 et qu'une telle date de prise de cours, qui ne tient pas compte de la demande initiale de la requérante du 27 mai 2005, initialement rejetée sur la base d'une disposition inconstitutionnelle, est discriminatoire,

alors que les dispositions et principes visés au moyen imposaient à la Commission supérieure d'appel de rendre, au terme d'une motivation exacte et adéquate, une décision tenant compte de la demande initiale de la requérante du 27 mai 2005 pour fixer la date de prise de cours de la pension de dédommagement, soit le 1^{er} mai 2005 (ou subsidiairement le 1^{er} juillet 2015).

En une première branche, la requérante soutient que la Commission supérieure d'appel viole l'autorité de chose jugée de l'arrêt n° 172/2015 du 3 décembre 2015 et viole les articles 26, § 2, 2^o, et 28 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle en lui appliquant, pour la période antérieure au 1^{er} février 2017, une disposition jugée discriminatoire par la Cour constitutionnelle dans un arrêt non assorti d'une mesure de maintien des effets de la norme déclarée inconstitutionnelle.

En une deuxième branche, elle fait grief à la décision attaquée de lui appliquer, pour la période antérieure au 1^{er} février 2017, une disposition jugée discriminatoire par la Cour constitutionnelle.

En une troisième branche, elle allègue que la Commission supérieure d'appel viole l'article 1^{er}, § 4, de la loi du 15 mars 1954, précitée, en ne faisant pas rétroagir la pension de dédommagement qui lui est allouée à une date tenant compte de sa demande de pension initiale, soit le 1^{er} mai 2005, ou subsidiairement le 1^{er} juillet 2015.

Dans la quatrième branche du moyen, la requérante soutient que « la Commission supérieure d'appel a fait une interprétation erronée, et de surcroît discriminatoire, des articles 3 et 4 de la loi du 12 janvier 2017 [précitée] en interprétant ces dispositions comme faisant obstacle à l'octroi d'une pension de dédommagement à une date antérieure au 1^{er} février 2017 ».

Elle fait valoir que les articles 3 et 4 de la loi du 12 janvier 2017 constituent des dispositions transitoires contrairement à ce qu'affirme la Commission supérieure d'appel au point 8 de la décision attaquée.

Elle expose qu'ayant introduit sa demande de révision le 24 février 2016, soit avant l'adoption de la loi du 12 janvier 2017, elle était donc « en cours », au sens de l'article 3, § 3, de la loi lors de son entrée en vigueur, de sorte qu'il ne pouvait y être donné suite qu'après cette entrée en vigueur.

Elle relève par ailleurs qu'elle a fait l'objet d'une « décision exécutoire non conforme à l'article 2 de la loi » au sens de l'article 3, § 2, et que son droit au bénéfice d'une pension devait être « reconnu à dater du premier jour du mois au cours duquel la demande de révision a été effectuée », ce qui « n'implique pas nécessairement une volonté claire et explicite du législateur de déroger au principe de la rétroactivité tel qu'il est prévu à l'article 11 de la loi du 15 mars 1954 ». Selon elle, le fait qu'il n'est « donné suite » à sa demande qu'à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 12 janvier 2017 ne fait pas obstacle, en soi, à ce que la pension rétroagisse à une date antérieure par application de l'article 11 de la loi du 15 mars 1954.

La requérante relève que, selon la Commission supérieure, les articles 3 et 4 de la loi du 12 janvier 2017 doivent être interprétés en ce sens que les nouvelles conditions de recevabilité de la demande de pension ne valent que pour l'avenir. Elle

estime que cette interprétation est discriminatoire. Elle souligne que le législateur a reconnu que les anciennes conditions étaient trop strictes dès lors que le fait d'avoir acquis la nationalité belge postérieurement au 1^{er} janvier 1960 ou de ne pas avoir résidé de façon ininterrompue en Belgique ne suffit pas pour considérer qu'une personne n'est pas complètement intégrée à la communauté nationale et ne disposerait dès lors pas d'un droit à bénéficier de la solidarité nationale.

Elle considère que l'interprétation de la Commission supérieure d'appel implique une discrimination entre, d'une part, les personnes ayant introduit leur demande à la même période qu'elle mais qui, remplissant les conditions anciennes – pourtant jugées trop strictes par la Cour constitutionnelle – ont bénéficié d'une pension depuis 2005 et, d'autre part, les personnes qui, comme elle, n'auraient droit à cette pension qu'à dater du 1^{er} février 2017.

Au terme de l'exposé des quatre branches du moyen, elle soutient, en conclusion, que l'appréciation du bien-fondé de celui-ci, en chacune de ses branches, implique de s'interroger au sujet de l'interprétation et de la portée qu'il convient de donner à la loi du 12 janvier 2017 et à l'article 1^{er}, § 4, de la loi du 15 mars 1954, avant et après sa modification par la loi du 12 janvier 2017. Elle demande dès lors que les questions suivantes soient posées à la Cour constitutionnelle :

« 1. Compte tenu de Votre arrêt n° 172/2015 du 3 décembre 2015, les articles 3 et 4 de la loi du 12 janvier 2017 modifiant la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, ainsi que l'article 1^{er}, § 4, ancien, de la loi précitée du 15 mars 1954, telle qu'en vigueur jusqu'au 1^{er} février 2017, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution,

S'ils doivent être interprétés en ce sens qu'un requérant qui remplissait les conditions de l'article 2 de la loi du 12 janvier 2017 lorsqu'il a introduit une demande initiale de pension jugée irrecevable au motif qu'il ne remplissait pas les conditions de l'article 1^{er}, § 4, de la loi du 15 mars 1954 précitée avant sa modification par l'article 2 de la loi du 12 janvier 2017, ne peut pas voir la pension qui lui serait allouée prendre cours à dater de l'introduction de sa demande initiale mais au plus tôt à la date du 1^{er} février 2017 ?

2. Compte tenu de Votre arrêt n° 172/2015 du 3 décembre 2015, les articles 2 à 4 de la loi du 12 janvier 2017 modifiant la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution,

S'ils doivent être interprétés en ce sens que les nouvelles conditions de recevabilité introduites par l'article 2 de la loi du 12 janvier 2017, modifiant l'article 1^{er}, § 4, de la loi précitée du 15 mars 1954, ne s'appliquent pas de manière rétroactive au requérant qui remplissait ces nouvelles conditions lorsqu'il a introduit une demande initiale de pension jugée irrecevable au motif qu'il ne remplissait pas les conditions de l'article 1^{er}, § 4, de la loi du 15 mars 1954 précitée avant sa

modification par l'article 2 de la loi du 12 janvier 2017, pour la période allant de la date d'introduction de sa demande initiale de pension au 1^{er} février 2017 ? ».

B. Mémoire en réponse

La partie adverse répond que la requérante n'a pas intérêt au moyen, que sa demande de révision n'a pu être déclarée recevable qu'en application de la loi du 12 janvier 2017, que les moyens ne sont donc recevables qu'en ce qu'ils critiquent cette loi et que, s'il avait été fait application du régime antérieur à 2017, elle n'aurait pu introduire une demande de révision que dans les trois hypothèses suivantes :

1. soit « en application des lois postérieures à la présente loi et tendant à la révision des décisions exécutoires, non conformes aux modifications prévues par lesdites lois » (article 22bis de la loi du 15 mars 1954), ce qui n'était pas le cas de la requérante avant la loi du 12 janvier 2017 ;
2. soit « en raison d'aggravation anormale, de complications ou d'infirmités ayant donné lieu à pension » (article 24 de ladite loi), cette hypothèse ne s'appliquant pas à la requérante qui n'avait obtenu aucune pension ;
3. soit « pour erreur de fait ou de droit ou sur production d'éléments nouveaux justifiant la révision », l'arrêt n° 172/2015 ne lui étant toutefois pas applicable et sa demande de révision n'exposant aucune erreur de fait ou de droit ou le moindre élément nouveau dès lors que la requérante s'est contentée d'énoncer qu'elle demande « la réouverture et actualisation de [s]on dossier médical ».

Elle soutient qu'en l'absence de la loi du 12 janvier 2017, la Commission aurait été contrainte de conclure à l'irrecevabilité de la demande de révision et que ce n'est qu'en vertu de la loi du 12 janvier 2017 que la requérante a pu introduire une demande de révision, de sorte que le moyen ne peut donc utilement invoquer que la violation de la loi de 2017.

Elle ajoute que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 149 de la Constitution et de l'article 17, alinéa 4, de l'arrêté royal du 25 mars 1954 dès lors qu'il ne formule aucune critique par rapport au respect de ces dispositions. Elle ajoute que l'article 17, alinéa 4, précité concerne la prise de la décision à la majorité des voix et son prononcé en audience publique, et que la requérante n'expose pas de grief à ce propos.

En ce qui concerne la quatrième branche, elle fait valoir que ce sont les articles 3 et 4 de la loi du 12 janvier 2017 qui règlent la question de la date à partir de laquelle le droit à la pension prend cours, qu'il résulte de l'article 4 de la loi que celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} février 2017 et que cette loi ne prévoit pas que ses

dispositions auront un effet rétroactif, contrairement par exemple à ce que prévoyaient les lois des 17 février 1975 et 28 mai 1975.

Elle relève que l'article 3, § 2, de la loi du 12 janvier 2017 prévoit que lorsqu'il existe une décision exécutoire non conforme aux nouvelles conditions, les administrés peuvent introduire une demande de révision qui produira ses effets le premier jour du mois de son introduction (soit au plus tôt le 1^{er} février 2017), tandis que l'article 3, § 3, vise l'hypothèse des demandes déjà introduites mais non vidées au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Selon elle, ces dernières demandes ne doivent pas être réintroduites, mais il n'y est donné suite qu'à partir du 1^{er} février 2017. Elle souligne que tel est le cas de la requérante, qui a introduit une demande de révision le 24 février 2016 et dont la demande a été examinée par les commissions en ayant égard à la nouvelle loi, entrée en vigueur entretemps. Elle allègue qu'il n'est donc pas prévu de faire rétroagir une loi en matière de pension ni *a fortiori* de la faire rétroagir à la date d'introduction de la demande initiale.

Elle ajoute que le Conseil d'État n'est pas compétent pour poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suggérée par la requérante. Elle expose à cet égard que, statuant en cassation, le Conseil d'État ne connaît pas du fond des affaires et ne peut donc se substituer à la juridiction de fond pour poser une question préjudicielle qu'elle aurait refusé de poser. Elle relève que la requérante corrige d'ailleurs la portée de la question soumise à la Commission supérieure d'appel, ce qui revient à demander au Conseil d'État de court-circuiter la procédure devant la Commission supérieure d'appel. Elle constate à cet égard, d'une part, que le présent recours propose deux questions alors que seule une question était proposée devant la Commission et, d'autre part, que les questions visent désormais également l'article 2 de la loi du 12 janvier 2017, la requérante n'invoquant plus l'article 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux. Elle souligne également que la requérante vise ici l'absence de rétroactivité « à dater de l'introduction de sa demande initiale » alors qu'elle se plaignait alors de l'absence de rétroactivité « au premier jour du mois de l'introduction de sa demande initiale » et que le Conseil d'État ne pourrait poser de question préjudicielle allant plus loin que celle soumise à la Commission.

C Mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, la requérante expose qu'elle ne demande pas au Conseil d'État de se substituer à la Commission supérieure d'appel pour poser une question préjudicielle qu'elle a refusé de poser, mais de déterminer si les

dispositions dont il doit faire application dans le cadre du présent recours sont ou non discriminatoires. Elle en déduit que le Conseil d'État est, dans cette mesure, compétent pour adresser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle dont la réponse serait susceptible d'avoir une incidence sur l'appréciation du bien-fondé d'un moyen, sans qu'il soit interdit de reformuler une question ou de suggérer une autre question que celle suggérée devant la Commission supérieure d'appel.

D. Plaidoiries

La partie adverse déclare se rallier à l'analyse du premier auditeur rapporteur qui considère que la demande du 24 février 2016 est régie par l'article 3, § 3, de la loi du 12 janvier 2017 et que cette disposition ne fait pas rétroagir le droit à la pension à une date antérieure à l'entrée en vigueur de la loi, de sorte qu'en vertu de cette loi, le droit à la pension ne commence à courir que le 1^{er} février 2017.

Elle conteste en revanche la conclusion du premier auditeur qui propose de poser à la Cour constitutionnelle la seconde question suggérée par la requérante. Elle relève que l'inconstitutionnalité constatée dans l'arrêt n° 172/2015 du 3 décembre 2015 est liée aux dispositions de droit européen consacrant la liberté de circulation des personnes et que l'autorité de cet arrêt ne s'impose pas en l'espèce dès lors que la requérante n'a pas fait usage de son droit à la libre circulation au sein de l'Union européenne et qu'elle s'est seulement déplacée aux États-Unis. Elle estime que si la requérante est en mesure de se prévaloir des nouvelles conditions de recevabilité prévues par la loi du 12 janvier 2017, ce n'est pas en raison de l'autorité de chose jugée de l'arrêt de 2015 mais parce que la loi de 2017 va plus loin que ce qu'imposait cet arrêt, de sorte que la requérante est, selon elle, sans intérêt à invoquer une discrimination qui ne la concerne pas et que l'argument de l'inconstitutionnalité de l'article 3 de la loi du 12 janvier 2017 est irrecevable.

À titre subsidiaire, elle fait valoir que la question relative à l'article 3 de la loi du 12 janvier 2017 ne devrait être posée que si le Conseil d'État estimait devoir réinterroger la Cour constitutionnelle sur la compatibilité de l'article 1^{er}, § 4, de la loi de 1954 avec les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément et à la condition que la Cour réponde à cette autre question par un constat d'inconstitutionnalité. À ce propos, elle fait valoir que la question de la constitutionnalité de l'article 1^{er}, § 4, de la loi du 15 mars 1954, dans sa version antérieure à sa modification par l'article 2 de la loi du 12 janvier 2017 a été posée à la Cour, à qui il a été explicitement demandé de se prononcer sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution, « lus seuls ou conjointement avec l'article 45.1 de la Charte des droits

fondamentaux de l'Union européenne ». Elle souligne que la Cour n'a retenu que la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les dispositions de droit européen, ce qui implique qu'une lecture isolée des articles 10 et 11 de la Constitution ne suffisait pas à constater une illégalité.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à l'intérêt au moyen

La partie adverse dénie l'intérêt de la requérante au moyen, en ce que celui-ci critique la loi du 12 janvier 2017. Elle relève que c'est sur la base de cette loi que sa demande de révision a été déclarée recevable et qu'en l'absence de ladite loi, la Commission aurait été contrainte de déclarer ladite demande irrecevable.

La requérante conteste la date de prise de cours de la pension accordée par la Commission supérieure d'appel. Par la quatrième branche du moyen, elle fait valoir qu'en fixant la date de prise de cours de la pension au 1^{er} février 2017, et non au 1^{er} mai 2005 (soit le 1^{er} jour du mois de l'introduction de la demande initiale), la Commission supérieure a violé les articles 3 et 4 de la loi du 12 janvier 2017. L'exception est dépourvue de pertinence à l'égard d'une irrégularité tirée de la méconnaissance de ladite loi.

Par ailleurs, en ce qu'elle soutient, à titre subsidiaire, qu'à supposer qu'ils doivent être interprétés comme l'a fait la Commission supérieure, les articles 3 et 4 précités violent les articles 10 et 11 de la Constitution, la requérante ne remet nullement en cause la loi du 12 janvier 2017 en ce qu'elle instaure un mécanisme de révision, mais seulement la disposition qui détermine la date à partir de laquelle est reconnu le droit au bénéfice de la révision. La circonstance, alléguée par la partie adverse, que sa demande de révision n'a pu être déclarée recevable que sur la base de la loi du 12 janvier 2017, à la supposer avérée, ne permet pas de dénier l'intérêt de la requérante à soulever le moyen en sa quatrième branche.

De la même manière, à supposer, comme le soutient la partie adverse, que la loi du 12 janvier 2017 aille « plus loin » que ce qu'imposait la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 172/2015 du 3 décembre 2015, il n'en résulterait nullement qu'elle serait sans intérêt à dénoncer l'inconstitutionnalité de l'article 3 de ladite loi.

B. Quant au fond du moyen en sa quatrième branche

La requérante estime que la Commission supérieure d'appel a violé les articles 3 et 4 de la loi du 12 janvier 2017 en ne faisant courir son droit à une pension qu'à partir du 1^{er} février 2017 et qu'à supposer que la Commission ait correctement interprété les dispositions en cause, celles-ci sont discriminatoires.

En son § 1^{er}, l'article 3 de la loi du 12 janvier 2017 prévoit que, pour « bénéficier de l'avantage visé à l'article 2 », lequel a modifié l'article 1^{er}, § 4, de la loi du 15 mars 1954, l'intéressé doit introduire une demande qui « produit ses effets le premier jour du trimestre qui suit celui durant lequel la demande a été introduite ».

En son § 2, l'article 3 prévoit que « les décisions exécutoires qui ne sont pas conformes à l'article 2 » sont révisées à la demande des intéressés et que le droit au bénéfice de cette modification est reconnu à partir du premier jour du mois au cours duquel la demande de révision a été effectuée.

Le § 3 régit le sort des demandes en cours et de celles pour lesquelles aucune décision définitive n'a été rendue. Il dispose que ces demandes ne doivent pas être renouvelées et qu'« il ne leur sera donné suite qu'à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi ».

En vertu de l'article 4, la loi est entrée en vigueur le premier jour du mois ayant suivi celui de sa publication au *Moniteur belge*, soit le 1^{er} février 2017.

La Commission supérieure d'appel a jugé que la demande introduite par la requérante le 24 février 2016 est une demande de révision au sens de l'article 3 de la loi du 12 janvier 2017. Ainsi que l'indique la requérante, sa demande était donc « en cours » lors de l'entrée en vigueur de ladite loi. Elle relève dès lors de l'article 3, § 3, et il ne pouvait « y être donné suite » qu'après l'entrée en vigueur de celle-ci.

La requérante soutient que l'obligation de ne « donner suite » à la demande de l'intéressé qu'après l'entrée en vigueur de la loi ne fait pas obstacle, en soi, à ce que la pension rétroagisse à une date antérieure par application de l'article 11 de la loi du 15 mars 1954, non modifié par la loi du 12 janvier 2017, lequel prévoit que les pensions d'invalidité prennent cours le premier jour du mois de l'introduction de la demande, sans qu'elles puissent sortir des effets à une date antérieure à celle du fait dommageable. Elle souligne à cet égard, en se référant au § 2 de l'article 3 de la loi du

12 janvier 2017, que celui-ci n'indique pas une volonté claire et explicite du législateur de déroger au principe de la rétroactivité prévu par l'article 11 de la loi du 15 mars 1954.

La question se pose de savoir si, en énonçant, au § 3 de l'article 3, qu'il n'est « donné suite » à la demande qu'à partir de l'entrée en vigueur de la loi, le législateur s'est situé sur un plan exclusivement procédural, sans qu'il puisse en être inféré quelque conséquence quant à la détermination du point de départ de la pension, ou si son intention était de déterminer la date à laquelle une pension pourrait être octroyée. La portée des termes « donner suite » n'est pas claire à cet égard.

Pour résoudre ce problème d'interprétation, il peut être utilement fait référence à la version néerlandaise de l'article 3, qui se lit comme suit :

- « § 1. Om het in artikel 2 bedoelde voordeel te genieten dient de belanghebbende een aanvraag in overeenkomstig artikel 19 van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstellpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden.
De aanvraag krijgt gevolg op de eerste dag van het trimester dat volgt op datgene tijdens welk de aanvraag is ingediend.
§ 2. De uitvoeringsbeslissingen die niet conform artikel 2 zijn worden herzien op vraag van de belanghebbenden en hun recht op het voordeel van deze wijziging wordt erkend als daterend van de eerste dag van de maand waarin de aanvraag tot herziening is geschied.
§ 3. De lopende aanvragen en deze waarover niet definitief is beslist dienen niet hernieuwd te worden. Ze krijgen evenwel pas gevolg vanaf de inwerkingtreding van deze wet. »

Force est de constater que, dans la version néerlandaise, les mêmes termes « *krijgt gevolg* », sont utilisés tant au second alinéa du § 1^{er} qu'au § 3 de l'article 3. Or, le § 1^{er} énonce, en français, que la demande « produit ses effets » le premier jour du trimestre qui suit celui durant lequel la demande a été introduite. La version néerlandaise fait donc apparaître que l'intention des auteurs de la proposition de loi – tous deux néerlandophones – était, tant pour le second alinéa du § 1^{er}, que pour la seconde phrase du § 3, de déterminer la date à partir de laquelle une pension pourrait être octroyée.

La quatrième branche du moyen n'est donc pas fondée en tant qu'elle est prise de la violation des articles 3 et 4 de la loi du 12 janvier 2017.

La requérante dénonce par ailleurs la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Elle allègue que les articles 3 et 4, tels qu'interprétés par la Commission, impliquent une différence de traitement non justifiée entre deux catégories de personnes qui, selon elle, sont dans une situation comparable, à savoir :

- d'une part, les personnes ayant introduit à la même période que la requérante – soit en 2005 – leur demande de pension et qui remplissaient les anciennes conditions de nationalité et de résidence, jugées trop strictes tant par la Cour constitutionnelle que par le législateur, qui ont eu droit au bénéfice de cette pension dès l'année 2005 ;
- d'autre part, la requérante, qui n'y aurait droit qu'à dater du 1^{er} février 2017, en raison du seul fait qu'elle ne remplissait pas les anciennes conditions de nationalité et de résidence jugées trop strictes tant par la Cour constitutionnelle que par le législateur.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, il incombe au Conseil d'État de poser à la Cour constitutionnelle les questions dont la réponse s'avère utile pour trancher le litige dont il est saisi. Ce faisant, il ne se substitue pas à la Commission d'appel, mais exerce la mission que lui confère l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Il convient donc de poser à la Cour constitutionnelle la seconde question préjudicielle suggérée par la requérante, en la remaniant de la manière suivante :

« Les articles 3 et 4 de la loi du 12 janvier 2017 modifiant la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, interprétés en ce sens que les nouvelles conditions de recevabilité introduites par l'article 2 de la loi du 12 janvier 2017 ne s'appliquent pas de manière rétroactive à la requérante qui remplissait ces nouvelles conditions lorsqu'elle a introduit une demande initiale de pension jugée irrecevable au motif qu'elle ne remplissait pas les conditions de l'article 1^{er}, § 4, de la loi du 15 mars 1954 précitée avant sa modification par l'article 2 de la loi du 12 janvier 2017, pour la période allant de la date d'introduction de sa demande initiale de pension au 1^{er} février 2017, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils traitent différemment, d'une part, les personnes ayant introduit à la même période que la requérante leur demande de pension et qui remplissaient les anciennes conditions de nationalité et de résidence jugées discriminatoires par la Cour constitutionnelle et trop strictes par le législateur, lesquelles ont eu droit au bénéfice de cette pension à dater du premier jour du mois de l'introduction de leur demande, et, d'autre part, la requérante, qui n'y aurait droit qu'à dater du 1^{er} février 2017 en raison du seul fait qu'elle ne remplissait pas les anciennes conditions de nationalité et de résidence jugées discriminatoires par la Cour constitutionnelle et trop strictes par le législateur ? ».

Par ailleurs, au terme de l'exposé de son moyen, la requérante suggère que soit posée une autre question préjudicielle, qui porte sur le caractère éventuellement discriminatoire des articles 3 et 4 de la loi du 12 janvier 2017 combinés à l'article 1^{er}, § 4, ancien de la loi du 15 mars 1954 tel qu'il était en vigueur

jusqu'au 1^{er} février 2017. La critique de la requérante peut être comprise comme dénonçant le fait que les articles 3 et 4 de la loi du 12 janvier 2017 aboutissent à ce que lui soit appliquée, jusqu'au 1^{er} février 2017, une disposition discriminatoire.

La circonstance, alléguée à l'audience par la partie adverse, que la Cour constitutionnelle a constaté, dans l'arrêt n° 172/2015 du 3 décembre 2015, la violation, par l'article 1^{er}, § 4, alinéa 2, a), de la loi du 15 mars 1954, des articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, n'implique pas que la Cour ait exclu la violation des seuls articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément. Il ne peut en effet être considéré qu'elle se soit prononcée sur la violation, par l'article 1^{er}, § 4, alinéa 2, a), des seuls articles 10 et 11 de la Constitution. Il y a dès lors lieu, à titre subsidiaire, de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

- « En cas de réponse négative à la première question, les articles 3 et 4 de la loi du 12 janvier 2017 modifiant la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, interprétés en ce sens que les nouvelles conditions de recevabilité introduites par l'article 2 de la loi du 12 janvier 2017 ne s'appliquent qu'à partir du 1^{er} février 2017 au demandeur qui remplissait ces nouvelles conditions lorsqu'il a introduit une demande initiale de pension jugée irrecevable au motif qu'il ne remplissait pas les conditions de l'article 1^{er}, § 4, de la loi du 15 mars 1954 précitée avant sa modification par l'article 2 de la loi du 12 janvier 2017, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'ils impliquent que lui soit appliqué, avant le 1^{er} février 2017, l'article 1^{er}, § 4, alinéa 2, a), de la loi du 15 mars 1954 tel qu'il était en vigueur avant d'être modifié par l'article 2 de la loi du 12 janvier 2017, lequel, pour bénéficier d'une pension de dédommagement, imposait aux personnes victimes civiles de la guerre ayant la nationalité belge au moment de la demande de pension mais qui n'avaient pas cette nationalité au moment du fait dommageable ou qui n'avaient pas introduit une demande de naturalisation avant le 10 mai 1940, qui n'ont pas accompli leur 22^e année avant le 10 mai 1940, ont eu leur résidence habituelle en Belgique depuis le 1^{er} janvier 1931 et ont acquis la nationalité belge avant le 1^{er} janvier 1960, une condition de résidence ininterrompue en Belgique depuis le 1^{er} janvier 1931 jusqu'au jour de la demande de pension, alors que cette condition n'était pas exigée des personnes victimes civiles de la guerre qui avaient la nationalité belge au moment du fait dommageable ou qui avaient introduit une demande de naturalisation avant le 10 mai 1940 ? ».

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

Les questions préjudicielles suivantes sont posées à la Cour constitutionnelle :

« 1. Les articles 3 et 4 de la loi du 12 janvier 2017 modifiant la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, interprétés en ce sens que les nouvelles conditions de recevabilité introduites par l'article 2 de la loi du 12 janvier 2017 ne s'appliquent pas de manière rétroactive à la requérante qui remplissait ces nouvelles conditions lorsqu'elle a introduit une demande initiale de pension jugée irrecevable au motif qu'elle ne remplissait pas les conditions de l'article 1^{er}, § 4, de la loi du 15 mars 1954 précitée avant sa modification par l'article 2 de la loi du 12 janvier 2017, pour la période allant de la date d'introduction de sa demande initiale de pension au 1^{er} février 2017, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils traitent différemment, d'une part, les personnes ayant introduit à la même période que la requérante leur demande de pension et qui remplissaient les anciennes conditions de nationalité et de résidence jugées discriminatoires par la Cour constitutionnelle et trop strictes par le législateur, lesquelles ont eu droit au bénéfice de cette pension à dater du premier jour du mois de l'introduction de leur demande, et, d'autre part, la requérante, qui n'y aurait droit qu'à dater du 1^{er} février 2017 en raison du seul fait qu'elle ne remplissait pas les anciennes conditions de nationalité et de résidence jugées discriminatoires par la Cour constitutionnelle et trop strictes par le législateur ?

2. En cas de réponse négative à la première question, les articles 3 et 4 de la loi du 12 janvier 2017 modifiant la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, interprétés en ce sens que les nouvelles conditions de recevabilité introduites par l'article 2 de la loi du 12 janvier 2017 ne s'appliquent qu'à partir du 1^{er} février 2017 au demandeur qui remplissait ces nouvelles conditions lorsqu'il a introduit une demande initiale de pension jugée irrecevable au motif qu'il ne remplissait pas les conditions de l'article 1^{er}, § 4, de la loi du 15 mars 1954 précitée avant sa modification par l'article 2 de la loi du 12 janvier 2017, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'ils impliquent que lui soit appliqué, avant le 1^{er} février 2017, l'article 1^{er}, § 4, alinéa 2, a), de la loi du 15 mars 1954 tel qu'il était en vigueur avant d'être modifié par l'article 2 de la loi du 12 janvier 2017, lequel, pour bénéficier d'une pension de dédommagement, imposait aux personnes victimes civiles de la guerre ayant la nationalité belge au moment de la demande de pension mais qui n'avaient pas cette nationalité au moment du fait dommageable ou qui n'avaient pas introduit une demande de naturalisation avant le 10 mai 1940, qui n'ont pas accompli leur 22^e année avant le 10 mai 1940, ont eu leur résidence habituelle en Belgique depuis le 1^{er} janvier 1931 et ont acquis la nationalité belge avant le 1^{er} janvier 1960, une condition de résidence ininterrompue en Belgique depuis le 1^{er} janvier 1931 jusqu'au jour de la demande de pension, alors que cette condition n'était pas exigée des personnes victimes civiles de la guerre qui avaient la nationalité belge au moment du fait dommageable ou qui avaient introduit une demande de naturalisation avant le 10 mai 1940 ? ».

Article 3.

Sur le vu de la réponse donnée aux questions par la Cour constitutionnelle, le membre de l'auditorat, désigné par l'Auditeur général, est chargé de déposer un rapport complémentaire.

Article 4.

À dater de la notification du rapport complémentaire, chacune des parties disposera d'un délai unique de trente jours pour déposer un dernier mémoire.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le 29 janvier 2021 par :

Imre KOVALOVSKY,
David DE ROY,
Nathalie VAN LAER,
Vincent DURIEUX

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Imre KOVALOVSKY.