DOC 52 **1626/007**

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

7 december 2009

# WETSVOORSTEL

**tot toekenning aan alle betrokkenen met de Belgische nationaliteit van een herstelpensioen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**
**Nr. 47 373/4**
**van 25 november 2009**

Voorgaande documenten:

Doc 52 **1626/ (2008/2009):**
001: Wetsvoorstel van *mevrouw Salvi* en de heren Dallemagne en *Prévot*.
002: Advies.
003: Advies van het Rekenhof.
004: Amendementen.
005: Advies.
006: Vervanging.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE

7 décembre 2009

# PROPOSITION DE LOI

**visant à accorder une pension de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit à toutes les personnes ayant la nationalité belge**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT**
**N° 47 373/4**
**du 25 novembre 2009**

Documents précédents:

Doc 52 **1626/ (2008/2009):**
001: Proposition de loi de *Mme Salvi* et MM. Dallemagne et *Prévot*.
002: Avis.
003: Avis de la Cour des Comptes.
004: Amendements.
005: Avis.
006: Remplacement.

| | | |
|---|---|---|
| *cdH* | : | *centre démocrate Humaniste* |
| *CD&V* | : | *Christen-Democratisch en Vlaams* |
| *Ecolo-Groen!* | : | *Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen* |
| *FN* | : | *Front National* |
| *LDD* | : | *Lijst Dedecker* |
| *MR* | : | *Mouvement Réformateur* |
| *N-VA* | : | *Nieuw-Vlaamse Alliantie* |
| *Open Vld* | : | *Open Vlaamse liberalen en democraten* |
| *PS* | : | *Parti Socialiste* |
| *sp.a* | : | *socialistische partij anders* |
| *VB* | : | *Vlaams Belang* |

*Afkortingen bij de nummering van de publicaties:*

| | |
|---|---|
| *DOC 52 0000/000:* | *Parlementair document van de 52e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer* |
| *QRVA:* | *Schriftelijke Vragen en Antwoorden* |
| *CRIV:* | *Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)* |
| *CRABV:* | *Beknopt Verslag (blauwe kaft)* |
| *CRIV:* | *Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)* |
| *PLEN:* | *Plenum* |
| *COM:* | *Commissievergadering* |
| *MOT:* | *Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)* |

*Abréviations dans la numérotation des publications:*

| | |
|---|---|
| *DOC 52 0000/000:* | *Document parlementaire de la 52ème législature, suivi du n° de base et du n° consécutif* |
| *QRVA:* | *Questions et Réponses écrites* |
| *CRIV:* | *Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)* |
| *CRABV:* | *Compte Rendu Analytique (couverture bleue)* |
| *CRIV:* | *Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)* |
| *PLEN:* | *Séance plénière* |
| *COM:* | *Réunion de commission* |
| *MOT:* | *Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)* |

*Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers*

*Bestellingen:*
*Natieplein 2*
*1008 Brussel*
*Tel. : 02/ 549 81 60*
*Fax : 02/549 82 74*
*www.deKamer.be*
*e-mail : publicaties@deKamer.be*

*Publications officielles éditées par la Chambre des représentants*

*Commandes:*
*Place de la Nation 2*
*1008 Bruxelles*
*Tél. : 02/ 549 81 60*
*Fax : 02/549 82 74*
*www.laChambre.be*
*e-mail : publications@laChambre.be*

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
## Nr. 47 373/4
## van 25 november 2009

De Raad van State, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 30 november 2009 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een wetvoorstel "tot toekenning aan alle betrokkenen met de Belgische nationaliteit van een herstelpensioen voor de bugerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden" (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, nr. 52-1626/1), heeft het volgende advies gegeven:

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

### I. — **Strekking van het voorstel en van de amendementen daarop**

1. Het voorstel van wet en de amendementen, die voor advies aan de afdeling Wetgeving zijn voorgelegd, kunnen schematisch worden weergegeven als volgt:

— artikel 1 bepaalt dat de wet een aangelegenheid regelt als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet;

— artikel 2 van het voorstel van wet en amendement nr. 1, dat dat artikel 2 beoogt te vervangen, strekken ertoe artikel 1, § 4, tweede lid (11), a), van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden te wijzigen om de voorwaarden in verband met het nationaliteitsvereiste te versoepelen;

— artikel 3 van het voorstel stelt de werkingssfeer *ratione temporis* vast van de betalingen die zullen voortvloeien uit de toepassing van de wet;

— amendement nr. 2 strekt ertoe in de voorgestelde wet een artikel 4 in te voegen dat betrekking heeft op de afhandeling van de invaliditeitspensioenaanvragen die reeds vóór de inwerkingtreding van de wet zijn ingediend en waarover nog niet definitief uitspraak is gedaan;

— amendement nr. 3 strekt ertoe in de voorgestelde wet een artikel 5 in te voegen met betrekking tot de nadere regels

[1] Die precisering zou in de tekst van het amendement moeten worden aangebracht.

## AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
## N° 47 373/4
## du 25 novembre 2009

Le Conseil d'État, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 30 novembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi "visant à accorder une pension de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit à toutes les personnes ayant la nationalité belge" (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n° 52-1626/1) a donné l'avis suivant:

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations ci-après.

### I. — **Portée de la proposition et de ses amendements**

1. La proposition de loi et les amendements soumis à l'avis de la section de législation peuvent être schématiquement présentés comme suit:

— l'article 1er précise que la loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution;

— l'article 2 de la proposition de loi et l'amendement n° 1, qui tend à remplacer cet article 2, ont pour objet de modifier l'article 1er, § 4, alinéa 2 [1], 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 et ce, afin d'assouplir les conditions liées à l'exigence de nationalité;

— l'article 3 de la proposition fixe le champ d'application *ratione temporis* des paiements qui résulteront de l'application de la loi;

— l'amendement n° 2 tend à insérer un article 4 dans la loi proposée, relatif au sort des demandes de pension d'invalidité déjà introduites avant l'entrée en vigueur de la loi et sur lesquelles il n'a pas encore été statué définitivement;

— l'amendement n° 3 tend à insérer un article 5 dans la loi proposée, portant sur les modalités de révision des décisions

[1] Cette précision devrait être apportée dans le texte de l'amendement.

tot herziening van de uitvoerbare beslissingen die niet in overeenstemming zijn met de wet en reeds aangenomen zijn op het tijdstip van de inwerkingtreding ervan;

— de amendementen nrs. 5 en 6, die de artikelen 2/1 en 3/1 beogen in te voegen in de voorgestelde wet, strekken ertoe artikel 1, § 1, eerste lid, en 2, van de wet van 15 maart 1954 te wijzigen, zodat in die wet het begrip schade als gevolg van een aantasting van de “psychische gaafheid” wordt ingevoerd;

— en de amendementen nrs. 4 en 7, die een artikel 6 beogen in te voegen in de voorgestelde wet, strekken ertoe de Koning te machtigen de datum van inwerkingtreding van die wet vast te stellen, die uiterlijk 1 januari 2010 moet zijn.

2. In de toelichting van het voorstel staat ook het volgende te lezen:

“Volgens de indieners van dit wetsvoorstel is het normaal dat het in de wet van 15 maart 1954 bedoelde herstelpensioen wordt voorbehouden aan mensen met de Belgische nationaliteit. Daarentegen vinden zij de bijkomende voorwaarden overdreven en onbillijk.” [(2)].

En,

“Met dit wetsvoorstel streven de indieners een dubbel doel na: de voorwaarden voor de toekenning van het in de wet van 15 maart 1954 bedoelde herstelpensioen vereenvoudigen, want de bestaande tekst is té complex, en ervoor zorgen dat al wie op het tijdstip van de toekenningsbeslissing de Belgische nationaliteit had, aanspraak kan maken op voormeld pensioen; met het oog op laatstgenoemd aspect wordt voorgesteld alle thans bestaande extra voorwaarden op te heffen.” [(3)].

En nog,

“Dit wetsvoorstel strekt er uitsluitend toe een einde te maken aan een aantal absurde situaties waartoe de in de vigerende wet opgenomen limieten kunnen leiden.”[(4)].

Bij de ingediende amendementen ten slotte, waarop de adviesaanvraag ook betrekking heeft, is geen enkele verantwoording gevoegd die de strekking daarvan verduidelijkt.

## II. — **Onderzoek van het voorstel en de amendementen daarop**

Voorgestelde artikel 2 en amendement nr. 1

1. Krachtens artikel 1, § 4, van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers

exécutoires non conformes à la loi et déjà adoptées au moment de son entrée en vigueur;

— les amendements n[os] 5 et 6, qui ont pour objet d’introduire des articles 2/1 et 3/1 dans la loi proposée, tendent à modifier l’article 1[er], §§ 1[er] , alinéa 1[er], et 2, de la loi du 15 mars 1954, de manière à insérer dans cette loi la notion de dommage résultant d’une atteinte à l’intégrité “psychique”;

— et les amendements n[os] 4 et 7, qui tendent à insérer un article 6 dans la loi proposée, ont pour objet d’habiliter le Roi à fixer la date d’entrée en vigueur de cette loi, et au plus tard le 1[er] janvier 2010.

2. Dans les développements de la proposition, on lit également:

"Selon les auteurs de la présente proposition, il est normal de réserver le bénéfice 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 aux personnes ayant la nationalité belge mais, pour le reste, ils considèrent que toutes les conditions supplémentaires sont excessives et injustes." [(2)].

Par ailleurs,

"Les auteurs de la présente proposition souhaitent, d’une part, simplifier les conditions d’octroi imposées 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 car le texte actuel est beaucoup trop complexe. D’autre part, ils souhaitent accorder le bénéfice de la loi à toutes les personnes ayant la nationalité belge au moment de la décision d’octroi, en supprimant toutes les conditions supplémentaires l’accompagnant." [(3)].

Et

"Le but de la présente proposition est uniquement de mettre fin aux quelques cas absurdes qui peuvent exister à cause des limites du texte actuel." [(4)].

Enfin, les amendements déposés, sur lesquels porte également la demande d’avis, ne sont accompagnés d’aucune justification qui permette d’en comprendre la portée.

## II. — **Examen de la proposition et de ses amendements**

Article 2 proposé et amendement n° 1

1. En vertu de son article 1[er], § 4, la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles

2 Zie het voorstel van wet "tot toekenning aan alle betrokkenen met de Belgische nationaliteit van een herstelpensioen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden", Toelichting, (*Parl. St.*, Kamer 2008-2009, nr. 52-1626/1, blz. 4).

3 Ibid., blz. 4.

4 Ibid., blz. 5.

2 Voir la proposition de loi "visant à accorder une pension de dédommagement des victimes de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit à toutes les personnes ayant la nationalité belge", Développements, (*Doc. Parl*., Chambre 2008-2009, n° 52-1626/1, p. 4).

3 Ibid., p. 4.

4 Ibid., p. 5.

van de oorlog 1940-1954 en hun rechthebbenden, is deze wet “enkel op de Belgen” van toepassing.

Het voorliggende voorstel stelt dat onderscheid gebaseerd op de nationaliteit niet ter discussie. Integendeel, in de toelichting zijn de indieners van het voorstel van oordeel dat het “normaal (is) dat het in de wet van 15 maart 1954 bedoelde herstelpensioen wordt voorbehouden aan mensen met de Belgische nationaliteit.”. Het opschrift van het voorstel bevestigt die keuze. De voorliggende amendementen sluiten daarbij aan [5].

2. De wet van 11 april 2003 houdende nieuwe maatregelen ten gunste van de oorlogsslachtoffers bepaalt eveneens dat ze enkel ten goede komt aan Belgen. De afdeling Wetgeving van de Raad van State had in haar voornoemde advies 34 902/1 de volgende algemene opmerking gemaakt:

“In het voorstel worden tal van onderscheiden gemaakt die moeten kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie. Bovendien zou de in het voorstel vervatte regeling, in het licht van dat beginsel, moeten worden vergeleken met andere regelingen die voorzien in gelijkaardige tegemoetkomingen aan oorlogsslachtoffers. Gelet op de hem toegemeten uiterst korte termijn voor het uitbrengen van zijn advies, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, deze problematiek niet kunnen uitdiepen en beperkt hij zich tot het maken van de volgende opmerkingen.

(...)

Het is onzeker of het in de artikelen 12, § 1, 2°, en 15, § 1, a), 2°, opgenomen nationaliteitsvereiste, dat moet zijn vervuld op 1 januari 2003, de toets aan het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie kan doorstaan. Te dien aanzien dient erop te worden gewezen dat, krachtens de rechtspraak van het Arbitragehof, uit artikel 191 van de Grondwet enkel volgt dat een verschil in behandeling waarbij een vreemdeling wordt benadeeld, door de wetgever zelf dient te worden ingesteld, maar dat artikel niet tot doel heeft de wetgever ertoe te machtigen, wanneer hij een dergelijk verschil instelt, zich aan de inachtneming van de in de Grondwet verankerde grondbeginselen te onttrekken [6]. Er dient derhalve een ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet relevante verantwoording te bestaan voor het uitsluiten van de regeling van personen die de Belgische nationaliteit ook niet bezitten op 1 januari 2003.

Overigens rijst ook de vraag of het vereiste van in België te hebben verbleven [7] op 10 mei 1940, een relevant onderscheidingscriterium is.”

Artikel 191 van de Grondwet vereist dus, zoals het geïnterpreteerd wordt door het Grondwettelijk Hof, dat een

5 Amendement nr. 1 is wat dat betreft zeer duidelijk.

6 Voetnoot 4 van het genoemde advies: Arbitragehof, nr. 61/94, 14 juli 1994; Arbitragehof, nr. 4/96, 9 januari 1996; Arbitragehof, nr. 77/97, 17 december 1997.

7 Voetnoot 5 van het genoemde advies: Het is overigens niet geheel duidelijk wat wordt verstaan onder dit verblijfsvereiste.

de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, "ne s'applique qu'aux Belges".

La proposition examinée ne met pas en cause cette distinction fondée sur la nationalité. Au contraire, dans les développements, ses auteurs estiment qu'il "est normal de réserver le bénéfice 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 aux personnes ayant la nationalité belge". L'intitulé de la proposition confirme cette option. Les amendements soumis à examen vont également dans le même sens [5].

2. La loi du 11 avril 2003 prévoyant de nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre réserve également son bénéfice aux seuls Belges. Dans son avis 34 902/1 précité, la section de législation du Conseil d’État avait fait l’observation générale suivante:

"La proposition établit de nombreuses distinctions qui doivent pouvoir se justifier au regard du principe d’égalité et de non-discrimination. Il conviendrait en outre, en considération de ce principe, de comparer les dispositions de la proposition à celles des autres régimes instaurant des interventions similaires en faveur des victimes de la guerre. Compte tenu du délai extrêmement bref qui lui a été imparti pour donner son avis, le Conseil d’État, section de législation, n’a pas été en mesure d’approfondir cette question et se limite à formuler les observations suivantes.

(...)

Il n’est pas certain que la condition de nationalité inscrite aux articles 12, § 1er, 2°, et 15, § 1er, a), 2°, qui doit être remplie au 1er janvier 2003, puisse se concilier avec le principe constitutionnel d’égalité et de non-discrimination. On notera à cet égard que, selon la jurisprudence de la Cour d’arbitrage, il résulte uniquement de l’article 191 de la Constitution qu’une différence de traitement qui défavorise un étranger doit être établie par le législateur. Cet article n’a toutefois pas pour objet d’habiliter ce dernier à se dispenser, lorsqu’il établit une telle différence, d’avoir égard aux principes fondamentaux consacrés par la Constitution [6]. Il s’impose dès lors de fournir une justification pertinente au regard des articles 10 et 11 de la Constitution quant à l’exclusion des personnes qui ne possèdent pas davantage la nationalité belge au 1er janvier 2003 du régime envisagé.

Du reste, on peut également se demander si la condition qui requiert d’avoir résidé en Belgique [7] au 10 mai 1940 constitue un critère de distinction pertinent".

Tel qu’il est interprété par la Cour constitutionnelle, l’article 191 de la Constitution requiert donc qu’une distinction

5 L’amendement n° 1 est à cet égard explicite.

6 Note infrapaginale 4 de l’avis cité: Cour d’arbitrage, n° 61/94, 14 juillet 1994; Cour d'arbitrage, n° 4/96, 9 janvier 1996; Cour d'arbitrage, n° 77/97, 17 décembre 1997.

7 Note infrapaginale 5 de l’avis cité: Il n’apparaît au demeurant pas clairement ce qu’il faut entendre par cette condition de résidence.

onderscheid ingesteld tussen vreemdelingen en Belgen inzake grondrechten naar behoren verantwoord wordt in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet [8].

In zijn arrest 149/2004 heeft het Grondwettelijk Hof in de volgende bewoordingen geoordeeld dat de nationaliteitsvoorwaarde opgelegd door de voornoemde wet van 2 april 2003 niet in strijd was met de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet:

"B.4.3. Om voor de vergoeding in aanmerking te komen, moeten de betrokkenen in België hebben verbleven op 10 mei 1940 en Belg zijn op 1 januari 2003. Uit de totstandkoming van de bestreden bepalingen blijkt dat de wetgever bij de afbakening van het toepassingsgebied, enerzijds, naar een samenhang heeft gezocht met de reeds bestaande regelingen ten voordele van oorlogsslachtoffers, waarin in beginsel steeds een nationaliteitsvereiste werd gesteld, en, anderzijds, rekening heeft moeten houden met budgettaire beperkingen en daarom grenzen heeft gesteld (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2273/005, pp. 6 en 10, en DOC 50-2273/008, p. 3; *Parl. St.*, Senaat, 2002-2003, nr. 2-1534/3, p. 6; Hand., Kamer, CRIV Plen 335, 12 maart 2003, pp. 5, 6 en 11).

B.4.4. De bestreden maatregelen vormen een uitdrukking van de nationale erkentelijkheid ten aanzien van oorlogsslachtoffers en hun rechthebbenden en zijn gebaseerd op nationale solidariteit. Gelet op het feit dat de vergoedingen met overheidsmiddelen worden gefinancierd, vermocht de wetgever een voldoende band met België te vereisen en de vergoeding te beperken tot hen die niet alleen tijdens de Tweede Wereldoorlog in België verbleven, maar ondertussen de Belgische nationaliteit hebben verworven."

Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft zich ook moeten uitspreken over die nationaliteitsvoorwaarde in zijn beslissing omtrent de ontvankelijkheid van de zaak *Epstein en anderen tegen België* d.d. 8 januari 2008. De verzoekende partijen voerden de schending aan van artikel 14 van het Verdrag, juncto artikel 1 van Protocol nr. 1 en artikel 3 van het Verdrag. Het Hof heeft het verzoekschrift afgewezen en daarbij inzonderheid het volgende gesteld:

*"La Cour a déjà eu à connaître d'affaires qui soulevaient des griefs semblables à la présente requête [...].*

*Dans ces affaires, la Cour a déclaré que la Convention n'impose ni aux États l'obligation générale de réparer les préjudices causés par le passé, avant qu'ils ne ratifient la Convention, dans le cadre global de l'exercice du pouvoir d'État (Wos c. Pologne, précité, § 80), ni, en particulier, à l'Allemagne celle de réparer les dommages commis par le Reich allemand (Associazone nazionale reduci et 275 autres c. Allemagne précitée). Si, toutefois, un État décide de réparer des préjudices pour lesquels il ne porte aucune responsabilité, il dispose d'un*

[8] Zie onder meer B. Renaud, "*La Cour d'arbitrage et les droits fondamentaux de l'étranger*", in: A. Rasson-Roland, D. Renders en M. Verdussen, *La Cour d'arbitrage vingt ans après*, Brussel, Bruylant, 2004, blz. 119-128; S. Van Drooghenbroeck, "L'article 191 de la Constitution", Revue belge de droit constitutionnel, 2006/3, blz. 305-311.

établie entre étrangers et Belges en matière de droits fondamentaux fasse l'objet d'une justification pertinente au regard des articles 10 et 11 de la Constitution [8].

Dans son arrêt 149/2004, la Cour constitutionnelle a jugé que la condition de nationalité imposée par la loi du 2 avril 2003 précitée n'était pas contraire aux articles 10, 11 et 191 de la Constitution dans les termes suivants:

"B.4.3. Pour pouvoir bénéficier de l'indemnité, les intéressés doivent avoir résidé en Belgique à la date du 10 mai 1940 et être belges au 1er janvier 2003. Il appert de l'élaboration des dispositions attaquées que lorsqu'il a délimité leur champ d'application, le législateur, d'une part, a recherché une cohérence avec les réglementations déjà existantes en faveur des victimes de guerre, dans lesquelles il existe une exigence de nationalité et, d'autre part, a dû tenir compte de restrictions budgétaires et a, pour cette raison, imposé des limites (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2273/005, pp. 6 et 10, et DOC 50-2273/008, p. 3; *Doc. parl.*, Sénat, 2002-2003, n° 2-1534/3, p 6; Ann., Chambre, CRIV Plen 335, 12 mars 2003, pp. 5, 6 et 11).

B.4.4. Les mesures attaquées sont l'expression de la reconnaissance nationale à l'égard des victimes de guerre et de leurs ayants droit et elles sont fondées sur la solidarité nationale. Eu égard au fait que les indemnités sont financées à l'aide de moyens publics, le législateur a pu exiger un lien suffisant avec la Belgique et limiter l'indemnité à ceux qui non seulement séjournaient en Belgique durant la deuxième guerre mondiale mais qui ont acquis entre-temps la nationalité belge.".

La Cour européenne des droits de l'homme a également eu à connaître de cette condition de nationalité dans sa décision sur la recevabilité *Epstein et autres c. Belgique* du 8 janvier 2008. Les requérants invoquaient une violation de l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 et l'article 3 du la Convention, la Cour a rejeté la requête en invoquant notamment ce qui suit:

"La Cour a déjà eu à connaître d'affaires qui soulevaient des griefs semblables à la présente requête[...].

Dans ces affaires, la Cour a déclaré que la Convention n'impose ni aux États l'obligation générale de réparer les préjudices causés par le passé, avant qu'ils ne ratifient la Convention, dans le cadre global de l'exercice du pouvoir d'État (Wos c. Pologne, précité, § 80), ni, en particulier, à l'Allemagne celle de réparer les dommages commis par le Reich allemand (*Associazone nazionale reduci* et 275 autres c. Allemagne précitée). Si, toutefois, un État décide de réparer des préjudices pour lesquels il ne porte aucune responsabilité, il dispose d'un

[8] Voir not. B. Renaud, "La Cour d'arbitrage et les droits fondamentaux de l'étranger", dans: A. Rasson-Roland, D. Renders et M. Verdussen, La Cour d'arbitrage vingt ans après, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 119-128; S. Van Drooghenbroeck, "L'article 191 de la Constitution", Revue belge de droit constitutionnel, 2006/3, pp. 305-311.

*grand pouvoir d'appréciation, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer les modalités et les bénéficiaires de la réparation.*

*Un tel raisonnement s'applique à plus forte raison dans la présente affaire, où l'État belge a décidé d'accorder des réparations aux victimes de la guerre sans qu'il soit à l'origine des préjudices causés.*

*En effet, la Cour note d'emblée que, de 1954 à 2003, la Belgique a adopté un grand nombre de lois — vingt-six (voir la partie "Le droit interne pertinent") — qui visaient toutes, d'abord, à réparer les préjudices causés aux victimes civiles de la guerre de 1940-1945 et à leurs ayants droit, dont les juifs, puis à améliorer et compléter la réparation ainsi accordée. La loi du 11 avril 2003 avait pour but, comme le souligne le Gouvernement, de mettre un terme, conformément aux revendications de la communauté juive (voir la partie "Le droit interne pertinent"), à la disparité entre les personnes belges juives ayant pu bénéficier des avantages déjà existants, puisque résidant en Belgique pendant la Seconde Guerre mondiale et possédant la nationalité belge, et les personnes qui n'en avaient jamais bénéficié.*

*La loi du 11 avril 2003, qui assouplissait les conditions de nationalité introduites par la législation antérieure, a fait l'objet avant son adoption d'un large débat au sein des assemblées parlementaires et de négociations avec la communauté intéressée. Elle contient des avancées significatives en faveur des déportés et des réfractaires, ainsi que des mesures spécifiques en faveur des victimes juives et tziganes de la guerre.*

*Dans un tel contexte, l'État devait pouvoir définir librement les critères d'indemnisation des civils ayant souffert des faits de guerre causés par un État tiers et les demandeurs devaient satisfaire aux critères énoncés dans la législation pour avoir un droit à bénéficier des avantages financiers prévus.*

*À cet égard, la présente affaire se distingue des affaires Gaygusuz c. Autriche (16 septembre 1996, Recueil 1996-IV) et Koua Poirrez c. France précitée invoquées par les requérants — et dans lesquelles la Cour a conclu à la violation de l'article 1 du Protocole no 1 combiné avec l'article 14 de la Convention — et même de l'affaire Stec et autres c. Royaume-Uni ([GC], no 65731/01, ECHR 2006-..). Ces affaires concernaient toutes l'attribution des prestations sociales, contributives ou non-contributives: une allocation d'urgence à une personne ayant épuisé ses droits aux allocations de chômage dans la première, une allocation d'adulte handicapé ayant un taux d'incapacité de 80% dans la deuxième et une allocation pour diminution de la rémunération ou de la retraite à la suite d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail dans la troisième".*

Met uitzondering van het geval dat hierna in punt 3 besproken zal worden, lijkt het erop dat het behoud van de nationaliteitsvoorwaarde te wettigen valt ten aanzien zowel van de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, als van artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De versoepeling ervan, zoals beoogd in artikel 2 van het voorstel of in amendement nr. 1, zou *a fortiori* geen problemen opleveren. In de parlementaire voorbereiding behoren de aanpassingen

grand pouvoir d'appréciation, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer les modalités et les bénéficiaires de la réparation.

Un tel raisonnement s'applique à plus forte raison dans la présente affaire, où l'État belge a décidé d'accorder des réparations aux victimes de la guerre sans qu'il soit à l'origine des préjudices causés.

En effet, la Cour note d'emblée que, de 1954 à 2003, la Belgique a adopté un grand nombre de lois — vingt-six (voir la partie "Le droit interne pertinent") — qui visaient toutes, d'abord, à réparer les préjudices causés aux victimes civiles de la guerre de 1940-1945 et à leurs ayants droit, dont les juifs, puis à améliorer et compléter la réparation ainsi accordée. La loi du 11 avril 2003 avait pour but, comme le souligne le Gouvernement, de mettre un terme, conformément aux revendications de la communauté juive (voir la partie "Le droit interne pertinent"), à la disparité entre les personnes belges juives ayant pu bénéficier des avantages déjà existants, puisque résidant en Belgique pendant la Seconde Guerre mondiale et possédant la nationalité belge, et les personnes qui n'en avaient jamais bénéficié.

La loi du 11 avril 2003, qui assouplissait les conditions de nationalité introduites par la législation antérieure, a fait l'objet avant son adoption d'un large débat au sein des assemblées parlementaires et de négociations avec la communauté intéressée. Elle contient des avancées significatives en faveur des déportés et des réfractaires, ainsi que des mesures spécifiques en faveur des victimes juives et tziganes de la guerre.

Dans un tel contexte, l'État devait pouvoir définir librement les critères d'indemnisation des civils ayant souffert des faits de guerre causés par un État tiers et les demandeurs devaient satisfaire aux critères énoncés dans la législation pour avoir un droit à bénéficier des avantages financiers prévus.

À cet égard, la présente affaire se distingue des affaires Gaygusuz c. Autriche (16 septembre 1996, Recueil 1996-IV) et Koua Poirrez c. France précitée invoquées par les requérants — et dans lesquelles la Cour a conclu à la violation de l'article 1 du Protocole no 1 combiné avec l'article 14 de la Convention — et même de l'affaire Stec et autres c. Royaume-Uni ([GC], no 65731/01, ECHR 2006-..). Ces affaires concernaient toutes l'attribution des prestations sociales, contributives ou non-contributives: une allocation d'urgence à une personne ayant épuisé ses droits aux allocations de chômage dans la première, une allocation d'adulte handicapé ayant un taux d'incapacité de 80% dans la deuxième et une allocation pour diminution de la rémunération ou de la retraite à la suite d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail dans la troisième.".

À l'exception de l'hypothèse dont il sera fait mention ci-dessous au point 3, le maintien de la condition de nationalité apparaît donc pouvoir se justifier au regard tant des articles 10, 11 et 191 de la Constitution que de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Son assouplissement, tel que prévu par l'article 2 de la proposition ou par l'amendement n° 1, ne devrait *a fortiori* pas soulever de difficultés. Il convient toutefois que les travaux parlementaires fassent apparaître

aangebracht in die nationaliteitsvoorwaarde evenwel duidelijk gewettigd te worden.

3. Wat de nationaliteitsvoorwaarde betreft, wordt de aandacht van de Kamer van volksvertegenwoordigers voorts gevestigd op het feit dat de wet van 15 maart 1954 niet alleen voorziet in herstel van de schade geleden tijdens de oorlog 1940-1945, maar ook van de schade die nadien is geleden, als gevolg van de ontploffing “van munitie en oorlogstuig, welke niet in het vermogen van particulieren gekomen zijn of niet in de inventaris van het Belgisch leger of een der vreemde oorlogvoerende legers opgenomen of opnieuw opgenomen werden” [9].

De herstelvergoeding enkel en alleen toekennen aan Belgische slachtoffers van zulke “oorlogsfeiten” zou bezwaren kunnen doen rijzen ten aanzien van het beginsel van het vrije verkeer van personen en van diensten binnen de Europese Economische Ruimte. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft in zijn arrest-Cowan d.d. 2 februari 1989 immers het volgende voor recht gezegd:

“Het onder meer in artikel 7 EEG-Verdrag tot uitdrukking gebrachte non-discriminatiebeginsel moet aldus worden uitgelegd, dat het zich ertegen verzet, dat een Lid-Staat met betrekking tot personen die aan het gemeenschapsrecht het recht ontlenen om zich in het bijzonder als ontvanger van diensten naar die Staat te begeven, de toekenning van staatswege van een vergoeding voor de lichamelijke schade die in die Staat is toegebracht aan iemand die het slachtoffer van een geweldmisdrijf is geworden, afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de betrokkene een verblijfskaart bezit of onderdaan is van een land waarmee die Lid-Staat een wederkerigheidsovereenkomst heeft gesloten.” [10].

Op basis van die rechtspraak zou een burger van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte die, gebruikmakend van het vrije verkeer, op Belgisch grondgebied het slachtoffer zou zijn van de ontploffing van munitie of van een oorlogstuig bedoeld in het voornoemde artikel 2, 6°, nadat zijn land deel is gaan uitmaken van die Ruimte, de herstelvergoeding waarin de wet van 15 maart 1954 voorziet, niet geweigerd kunnen worden enkel en alleen op basis van zijn nationaliteit.

Het is evenmin uitgesloten dat in een zodanig geval van ontploffing van oorlogstuig of munitie van de oorlog 1940-1945, dat zich na afloop van die oorlog voordoet of heeft voorgedaan, weigering van een herstelvergoeding waarin de wet voorziet enkel en alleen op basis van de nationaliteitsvoorwaarde, onverenigbaar wordt geacht met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, *juncto* artikel 1 van Protocol nr. 1 of *juncto* artikel 3 van het Verdrag, indien de lering wordt gevolgd van andere beslissingen en arresten van

clairement la justification des aménagements apportés à cette condition de nationalité.

3. S’agissant de la condition de nationalité, l’attention de la Chambre des représentants est encore attirée sur le fait que la loi du 15 mars 1954 prévoit de dédommager non seulement les dommages subis au cours de la guerre 1940-1945, mais également ceux qui sont intervenus postérieurement à celle-ci, à la suite de l’explosion “de munitions et engins de guerre non entrés dans le patrimoine de particuliers ou non pris ou repris en inventaire par l’armée belge ou une des armées belligérantes étrangères” [9].

Le dédommagement des seules victimes belges de tels "faits de guerre" pourrait soulever des objections au regard du principe de la libre circulation des personnes et des services au sein de l’espace économique européen. En effet, dans son arrêt "Cowan" du 2 février 1989 la Cour de justice des Communautés européennes a dit pour droit:

"Le principe de non-discrimination, énoncé notamment à l’article 7 du Traité CEE, doit être interprété en ce sens qu’il s’oppose à ce qu’un état membre, pour ce qui concerne les personnes auxquelles le droit communautaire garantit la liberté de se rendre dans cet état, en particulier en tant que destinataires de services, subordonne l’octroi d’une indemnité de l’État, destinée à réparer le préjudice causé dans cet état à la victime d’une agression ayant entraîné un dommage corporel, à la condition d’être titulaire d’une carte de résident ou d’être ressortissant d’un pays ayant conclu un accord de réciprocité avec cet État membre." [10].

Sur la base de cette jurisprudence, un citoyen d’un État membre de l’espace économique européen qui, en faisant usage de sa liberté de circulation, aurait été victime sur le territoire belge de l’explosion d’une munition ou d’un engin de guerre visé à l’article 2, 6°, précité, postérieurement à l'entrée de son pays dans cet espace, ne pourrait se voir refuser le dédommagement prévu par la loi du 15 mars 1954 du seul fait de sa nationalité.

Il n'est pas exclu non plus que, dans pareille hypothèse d'explosion d'engins ou de munitions de la guerre 1940-1945 qui interviendrait ou serait intervenue postérieurement à cette guerre, le refus d'un dédommagement prévu par la loi sur la seule condition de nationalité, soit jugé incompatible avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 ou avec l'article 3 de la Convention, si l'on se réfère à l'enseignement des autres décisions et arrêts de la Cour européenne des

9 Artikel 2, 6°.

10 HvJ, arrest van 2 februari 1989, Cowan, zaak 186/87. Zie L. Potvin-Solis, "*La liaison entre le principe de non-discrimination et les libertés et droits fondamentaux dans la jurisprudence européenne*", Rev. trim.Dr.h., 80/2009, blz. 967-1005, inz. blz. 975.

9 Article 2, 6°.

10 CJCE, arrêt du 2 février 1989, Cowan, aff. 186/87. Voir L. Potvin-Solis, "La liaison entre le principe de non-discrimination et les libertés et droits fondamentaux dans la jurisprudence européenne", Rev. trim. Dr. h., 80/2009, pp. 967-1005, sp. p. 975.

het Europees Hof voor de rechten van de mens die door het Hof worden aangehaald in zijn beslissing *Epstein en anderen tegen België* [11].

De voorgestelde wet zou dan ook geamendeerd moeten worden zodat bepaald wordt dat, in het geval genoemd in artikel 2, 6°, op het Belgische grondgebied de nationaliteitsvoorwaarde niet geldt of op zijn minst de herstelvergoeding ook wordt toegekend aan personen die, op het tijdstip waarop ze het slachtoffer zijn geworden van de ontploffing, zich wettig op het grondgebied verplaatsten of wettig op het grondgebied verbleven of waren gevestigd [12].

4. De aandacht van de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt erop gevestigd dat het oorspronkelijke voorstel tot gevolg heeft dat iedere band met België geschrapt wordt wat betreft de oorlogsfeiten, die “de maatregelen of handelingen (zijn), tussen 27 augustus 1939 en 15 november 1945 door de vijandelijke mogendheden, hun agenten of onderdanen genomen of verricht ter gelegenheid van de oorlog”. De loutere hoedanigheid van Belg op het tijdstip van de beslissing tot toekenning van herstel of op het tijdstip van overlijden is voldoende, niet alleen ongeacht de nationaliteit of de verblijfplaats op het tijdstip van het oorlogsfeit, maar ook ongeacht de plaats waar dat oorlogsfeit is gepleegd, wat het aantal begunstigden sterk kan doen toenemen.

Amendement nr. 1 herstelt die band met België. De bepaling die bij dat amendement wordt voorgesteld zorgt weliswaar voor een uitbreiding van de werkingssfeer van de wet naar nieuwe categorieën begunstigden, maar de rechtszekerheid gebiedt dat personen die thans het voordeel van de wet genieten, niet worden uitgesloten zonder dat zulks wordt verantwoord. Daartoe moeten in dat amendement de woorden “in België hebben verbleven op 10 mei 1940, met uitzondering van de personen die na 10 mei 1940 zijn geboren uit ouders die op die datum in België verbleven” vervangen worden door de woorden “zijn gewone verblijfplaats in België hebben gehad op 10 mei 1940 of geboren zijn na 10 mei 1940, uit ouders die hun verblijfplaats op die datum in België hadden”, zodat de personen die op 10 mei 1940 toevallig in het buitenland verbleven, maar hun gewone verblijfplaats in België hadden, niet worden uitgesloten.

Amendementen nrs. 4 en 7

Zoals de afdeling Wetgeving reeds vaak heeft opgemerkt, worden de prerogatieven van de wetgever beter in acht genomen wanneer, in het geval dat voorgeschreven wordt dat de Koning de datum van inwerkingtreding van een wet bepaalt, in de wet een uiterste datum wordt vastgesteld waarop de bepalingen van het voorontwerp in ieder geval in werking treden.

droits de l'homme citées par celle-ci dans sa décision *Epstein et autres c. Belgique* [11].

Par conséquent, la loi proposée devrait être amendée afin de prévoir que, dans l’hypothèse visée à l’article 2, 6°, sur le territoire belge, la condition de nationalité ne s'applique pas, ou à tout le moins, le dédommagement soit également octroyé aux personnes qui, au moment où elles ont été victimes de l'explosion, circulaient, séjournaient ou étaient établies légalement sur le territoire [12].

4. L’attention de la Chambre des représentants est attirée sur le fait que la proposition initiale a pour effet de supprimer tout lien de rattachement avec la Belgique en ce qui concerne les faits de guerre qui sont "des mesures prises ou les faits accomplis entre le 27 août 1939 et le 15 novembre 1945 par les puissances ennemies, leurs agents ou leurs ressortissants, à l’occasion de la guerre". La seule qualité de Belge au moment de la décision d’octroi ou du décès suffit, sans considération non seulement de la nationalité ou de la résidence au moment du fait de guerre, mais également sans considération du lieu où ce fait de guerre a été commis, ce qui peut étendre considérablement le nombre de bénéficiaires.

L’amendement n° 1 rétablit ce lien de rattachement à la Belgique. Si la disposition proposée par cet amendement étend le bénéfice de la loi à de nouvelles catégories de bénéficiaires, le principe de sécurité juridique commande toutefois de ne pas exclure sans justification des personnes qui actuellement bénéficient de la loi. À cette fin, il convient de remplacer dans cet amendement les mots "avoir résidé en Belgique au 10 mai 1940, à l'exception des personnes nées après le 10 mai 1940 de parents résidant en Belgique à cette date" par les mots "avoir eu sa résidence habituelle en Belgique le 10 mai 1940 ou être née après le 10 mai 1940 de parents ayant eu leur résidence en Belgique à cette date", de manière à ne pas exclure les personnes qui tout en ayant leur résidence habituelle en Belgique au 10 mai 1940, séjournaient occasionnellement à l'étranger à cette date.

Amendements n$^{os}$ 4 et 7

Comme la section de législation l’a rappelé à de très nombreuses reprises, les prérogatives du législateur sont mieux respectées lorsque, dans l’hypothèse où l’on prévoit que le Roi fixe la date d’entrée en vigueur d’une loi, celle-ci détermine une date limite, à laquelle les dispositions de l’avant-projet entreront de toute façon en vigueur.

---

11 Arrest van 16 september 1996, Gaygusuz tegen Oostenrijk, arrest van 30 september 2003, Koua Poirrez tegen Frankrijk; arrest van 6 juli 2005, Stec en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk.

12 [12] Vergelijk met artikel 31*bis*, § 1, 2°, van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, zoals gewijzigd bij de wet van 26 maart 2003, wat betreft de voorwaarden waaronder de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden een tegemoetkoming kan toekennen.

11 Arrêt du 16 septembre 1996, Gaygusuz c. Autriche; arrêt du 30 septembre 2003, Koua Poirrez c. France; arrêt du 6 juillet 2005, Stec et autres c. Royaume-Unis.

12 Comp. avec l’article 31*bis*, § 1$^{er}$, 2°,de la loi du 1$^{er}$ août 1985 portant des mesures fiscales et autres, tel que modifié par le loi du 26 mars 2003, en ce qui concerne les conditions auxquelles la commission pour l’aide financière aux victimes d’actes intentionnels de violence peut octroyer une aide.

Gezien het tijdstip waarop dit advies wordt gegeven is amendement nr. 7, dat amendement nr. 4 in die zin aanvult, niet realistisch voor zover het bepaalt dat de wet “uiterlijk op 1 januari 2010” in werking treedt.

Amendementen nrs. 5 en 6

Aangezien bij die amendementen geen verantwoording is gevoegd, kan de afdeling Wetgeving zich niet uitspreken over de vraag of ze in overeenstemming zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, noch over de twee categorieën van aantasting van “de fysieke gaafheid” en van “de psychische gaafheid”, noch over de twee verschillende vormen van bewijs die die amendementen beogen in te voeren.

De kamer was samengesteld uit

de Heren

P. Liénardy, kamervoorzitter,

J. Jaumotte,
L. Detroux, staatsraden,

Mevrouw

C. Gigot, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. Delgrange, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. Liénardy.

*De griffier,* *De voorzitter,*

C. GIGOT P. LIÉNARDY

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, l’amendement n° 7 qui complète en ce sens l'amendement n° 4 n'est pas réaliste en ce qu'il fixe l'entrée en vigueur "au plus tard le 1er janvier 2010".

Amendements nos 5 et 6

En l’absence de toute justification sous ces amendements, la section de législation ne peut se prononcer, quant à la conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution, ni sur les deux catégories d’atteinte à "l’intégrité physique" et à "l’intégrité psychique" ni sur les deux modes de preuves différents que ces amendements tendent à introduire.

La chambre était composée de

Messieurs

P. Liénardy, président de chambre,

J. Jaumotte,
L. Detroux, conseillers d’État,

Madame

C. Gigot, greffière,

Le rapport a été présenté par M. X. Delgrange, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. Liénardy.

*Le greffier,* *Le président,*

C. GIGOT P. LIÉNARDY

Centrale drukkerij – Deze publicatie wordt uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier
Imprimerie centrale – Cette publication est imprimée exclusivement sur du papier certifié FSC