

Rolnummers 4084, 4085 en 4086
Arrest nr. 103/2007 van 12 juli 2007

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 15, § 1, b), 3°, van de wet van 11 april 2003 houdende nieuwe maatregelen ten gunste van de oorlogsslachtoffers, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arresten nrs. 165.263, 165.261 en 165.262 van 29 november 2006 in zake respectievelijk Herman Nowak, Rosa Gutterman en Louise Szczekacz tegen de Belgische Staat, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 8 december 2006, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 15, § 1, b), 3°, van de wet van 11 april 2003 houdende nieuwe maatregelen ten gunste van de oorlogsslachtoffers de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het een verschil in behandeling teweegbrengt tussen de personen aan wie het recht op een invaliditeitspensioen op grond van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstellpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 niet is toegekend en de personen aan wie dat recht wel is toegekend ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 4084, 4085 en 4086 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Herman Nowak, wonende te 1080 Brussel, Louis Mettewielaan 81/21, Rosa Gutterman, wonende te 1000 Brussel, Hoogstraat 51, Louise Szczekacz, wonende te 1180 Brussel, Vossegatlaan 10, en Eli Goldman, wonende te 1083 Brussel, Maria van Hongarijelaan 129/5;

- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 7 juni 2007 :

- zijn verschenen :

. Mr. A. Lemaire *loco* Mr. M. Hirsch, advocaten bij de balie te Brussel, voor Herman Nowak en anderen;

. Mr. A. Paternostre en Mr. P.-O. de Broux *loco* Mr. N. Cahen, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en M. Bossuyt verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen

H. Nowak, R. Gutterman en L. Szczekacz hebben eenieder een aanvraag tot rente ingediend op grond van artikel 15, § 1, van de wet van 11 april 2003 houdende nieuwe maatregelen ten gunste van de oorlogsslachtoffers. De rente is hun geweigerd om reden dat zij een invaliditeitspensioen genieten of zouden kunnen genieten op grond van de wet van 15 maart 1954. De Raad van State, waarbij de verzoekschriften tot vernietiging van die weigeringsbeslissingen werden ingediend, stelt vast dat de verzoekers de bestreden akten niet verwijten dat ze de voormelde wet van 11 april 2003 schenden, maar wel dat die wet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in zoverre artikel 15, § 1, b), 3°, ervan, van de bij die wet ingestelde voordelen de personen uitsluit die, hoewel ze voldoen aan de andere voorwaarden bedoeld in artikel 15, § 1, b), een invaliditeitspensioen genieten op grond van de wet van 15 maart 1954 of aan wie het recht is erkend om een dergelijk pensioen te genieten maar dat niet innen om reden van de toepassing van artikel 5 van die wet. Bijgevolg stelt de Raad van State aan het Hof de voormelde vragen.

III. In rechte

- A -

A.1. De verzoekers voor de Raad van State - hierna de verzoekers - zijn van mening dat artikel 15, § 1, b), van de wet van 11 april 2003 houdende nieuwe maatregelen ten gunste van de oorlogsslachtoffers een verschil in behandeling in het leven roept tussen de personen die gedurende de Tweede Wereldoorlog in de clandestiniteit hebben moeten leven, die daarvan geen lichamelijke letsels hebben overgehouden waardoor hun recht op een vergoeding wordt geopend, en die de bij de wet van 11 april 2003 ingestelde regeling genieten, enerzijds, en de personen die gedurende de Tweede Wereldoorlog in de clandestiniteit hebben moeten leven, ten aanzien van wie een lichamelijke invaliditeit is erkend en die niet de bij de wet van 11 april 2003 ingestelde regeling genieten, anderzijds.

A.2. De verzoekers zijn van oordeel dat het met die bepaling nagestreefde doel, dat erin bestaat de cumulatie van de schadeloosstellingen te vermijden, legitiem zou zijn, indien de in het geding zijnde uitkeringen van dezelfde aard waren. Zij doen echter gelden dat zulks niet het geval is, vermits het invaliditeitspensioen bedoeld in de wet van 15 maart 1954 ertoe strekt de door de slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog geleden lichamelijke schade te herstellen, terwijl de wet van 11 april 2003, harerzijds, voorziet in het herstel van morele schade. Zij voegen daaraan toe dat de maatregelen ten gunste van de in die wet bedoelde slachtoffers die joden of zigeuners zijn, voortvloeien uit de wil om de discriminaties te herstellen welke die slachtoffers vroeger hebben ondergaan en dat het systeem van herstel dat in dat verband werd ingevoerd, volkomen losstaat van hun gezondheidstoestand.

A.3. De door de Belgische Staat voor de Raad van State aangevoerde verantwoording volgens welke het doel van de in de in het geding zijnde bepaling beoogde beperking van cumulatie erin zou bestaan een andere discriminatie te vermijden, zou niet wettig zijn en berust op een onjuist postulaat. De verzoekers zetten in dat verband uiteen dat de Belgische wetgeving ten voordele van de oorlogsslachtoffers in twee hoofdregelingen voorziet, die van de pensioenen die ertoe strekt de tijdens de oorlog geleden lichamelijke schade te herstellen en die van de renten die ertoe strekt financiële voordelen toe te kennen om reden van een nationale erkenning of om de moeilijke levensomstandigheden te compenseren die sommige personen tijdens de oorlog hebben doorstaan. Zij doen gelden dat in die beide regelingen wordt voorzien in de niet-cumulatie van de vergoedingen, maar dat die nooit betrekking heeft op uitkeringen van verschillende aard. Zij voegen ten slotte daaraan toe dat de door de wet van 11 april 2003 beoogde slachtoffers van vervolging worden gelijkgesteld met de werkweigeraars voor de verplichte tewerkstelling en dus niet, zoals laatstgenoemden, kunnen worden uitgesloten van het voordeel van een rente die ertoe strekt de morele vervolgingen te compenseren die ze hebben ondergaan onder voorwendsel dat hun reeds een pensioen wordt toegekend dat ertoe strekt de lichamelijke gevolgen van de oorlog te compenseren.

A.4.1. E. Goldman, tussenkomen partij, zet uiteen dat hij zich in een situatie bevindt die soortgelijk is met die van de verzoekers voor de Raad van State, aangezien zijn aanvraag tot rente gevorderd op grond van artikel 15, § 1, b), van de wet van 11 april 2003 werd geweigerd om reden dat hij reeds een invaliditeitspensioen

geniet op grond van de wet van 15 maart 1954. Hij is bijgevolg van mening dat hij een belang heeft om tussen te komen in deze zaken.

A.4.2. Ten gronde is de argumentering van de tussenkomende partij identiek met die welke is uiteengezet door de verzoekers.

A.5. De Ministerraad zet uiteen dat de met de wet van 11 april 2003 nagestreefde doelstellingen rechtstreeks in het verlengde liggen van de opdrachten die zijn toebedeeld aan de bijzondere commissie opgericht bij de wet van 20 december 1996 en belast met het onderzoek van de concretisering van de niet voldane eisen van de slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog op grond van de budgettaire mogelijkheden. Hij leidt daaruit af dat de rente ingesteld bij artikel 15 van de wet van 11 april 2003 geen doelstelling nastreeft van schadeloosstelling of herstel van een bijzonder nadeel dat zich zou onderscheiden van datgene dat erin bestaat, in de hoedanigheid van oorlogsslachtoffer, niet reeds maatregelen te genieten waarin een andere wetgeving voorziet.

A.6. De Ministerraad voegt daaraan toe dat de situatie van de verzoekers niet dienstig kan worden vergeleken met die van de werkweigeraars voor de verplichte tewerkstelling aangezien die een eigen reglementering genieten die dateert van vóór de wet van 11 april 2003. Hij preciseert voorts dat de situatie van de personen die de rente genieten die in het leven is geroepen in artikel 15 van laatstgenoemde wet niet bij die wet is gelijkgesteld met die van de werkweigeraars, en dat de verwijzing naar laatstgenoemden enkel dient om het bedrag en de omvang van de rente vast te stellen.

A.7. De Ministerraad doet ten slotte gelden dat om reden van de bijzondere doelstelling van de in het geding zijnde maatregel, die rente noodzakelijkerwijze een rente *sui generis* is. Die staat immers, in tegenstelling tot andere renten, volkomen los van elk statuut van erkenning en is niet overdraagbaar op de rechthebbenden, het bedrag ervan is aanzienlijker dan dat van de andere renten en dat bedrag is identiek voor iedereen, ongeacht de daadwerkelijke duur van de toestand van clandestiniteit. Hij leidt daaruit af dat de in het geding zijnde rente niet kan worden vergeleken met enige andere rente.

A.8. De Ministerraad besluit dat, aangezien de in het geding zijnde bepaling enkel tot doel heeft een wettige eis waaraan nog niet werd voldaan te herstellen, het bekritiseerde verbod van cumulatie objectief in verhouding staat tot dat doel en daardoor redelijkerwijze wordt verantwoord.

A.9. De verzoekers antwoorden, enerzijds, dat uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 11 april 2003 duidelijk blijkt dat de bij artikel 15, § 1, b), van die wet ingevoerde rente en het op grond van de wet van 15 maart 1954 toegekende invaliditeitspensioen verschillende nadelen compenseren en, anderzijds, dat de wetgever uitdrukkelijk heeft gepreciseerd dat de slachtoffers van vervolging die ertoe werden verplicht in de clandestiniteit te leven, dienden te worden gelijkgesteld met de werkweigeraars voor de verplichte tewerkstelling gelet op de soortgelijke situaties. Bovendien doen zij opmerken dat het door de wetgever aangevoerde reële karakter van de begrotingsdoelstelling niet is aangetoond en dat, gelet op de leeftijd van de mogelijke begunstigden van de rente, het weinig geloofwaardig is dat de veroorzaakte meerkosten dermate groot zouden zijn dat het opnemen van de begunstigden van een invaliditeitspensioen in de toepassingssfeer van de in het geding zijnde bepaling als zijnde onevenredig met de nagestreefde doelstelling zou kunnen worden beschouwd.

A.10. De Ministerraad antwoordt dat uit niets in de parlementaire voorbereiding van de wet van 11 april 2003 blijkt dat de wetgever de bedoeling zou hebben gehad om een moreel nadeel te herstellen of te vergoeden. Elk begrip van herstel of schadeloosstelling is irrelevant in de context van de maatregelen ten gunste van de oorlogsslachtoffers vermits die maatregelen nooit op een - zelfs impliciete - erkenning van de verantwoordelijkheid van de Staat berusten. De Ministerraad leidt daaruit af dat het irrelevant is een onderscheid te maken tussen morele schade en lichamelijke schade, aangezien die beide begrippen niets te maken hebben met de in het geding zijnde wet.

- B -

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op artikel 15, § 1, van de wet van 11 april 2003 houdende nieuwe maatregelen ten gunste van de oorlogsslachtoffers, dat bepaalt :

« Er wordt een persoonlijke lijfrente ingesteld gelijk aan 4 semesters van de rente als werkweigeraar, daarin begrepen de verhoging bedoeld in artikel 2 van deze wet, ten voordele van elke persoon :

a) wiens vader en moeder, die vanuit België zijn weggevoerd ten gevolge van de rassenvervolgingen van de bezetter, tijdens de deportatie zijn overleden, voor zover de volgende voorwaarden zijn vervuld :

1° nog geen 21 jaar zijn geweest op 10 mei 1940;

2° Belg zijn op 1 januari 2003;

3° 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 en tot hun deportatie in België verbleven;

4° geen wezenpensioenen op grond van de wetten op de herstelpensioenen, gecoördineerd door het Besluit van de Regent van 5 oktober 1948 genieten of hebben genoten, noch wezenpensioenen of uitkeringen hebben ontvangen op grond van artikel 6, § 4, van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945, zoals het luidde voordat het werd gewijzigd bij de wet van 18 mei 1998, en evenmin de vergoeding of rente hebben ontvangen als bepaald bij het Franse decreet van 13 juli 2000 tot instelling van een herstelmaatregel voor de wezen wier ouders het slachtoffer waren van jodenvervolgingen.

b) of die, onderworpen aan de door de bezetter genomen maatregelen van rassenvervolgung, werd gedwongen in de illegaliteit te leven, voor zover de volgende voorwaarden vervuld zijn :

1° 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 en tot hun deportatie in België verbleven;

2° Belg zijn op 1 januari 2003;

3° geen invaliditeitspensioen op basis van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen van de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 genieten of daar niet toe gerechtigd zijn in geval van toepassing van artikel 5 van voornoemde wet ».

B.2. Aan het Hof wordt een vraag gesteld in verband met het verschil in behandeling dat door het voormelde artikel 15, § 1, b), 3°, in het leven wordt geroepen tussen de personen aan

wie het recht om een pensioen te genieten krachtens de wet van 15 maart 1954 is toegekend en diegenen aan wie dat recht niet is toegekend, in zoverre eerstgenoemden niet de bij het voormelde artikel 15 ingevoerde rente kunnen genieten, terwijl laatstgenoemden die wel kunnen genieten.

B.3. De in het geding zijnde bepaling is aangenomen als een van de « bepaalde specifieke maatregelen [...] ten voordele van de leden van de joodse gemeenschap en de zigeunergemeenschap die geleden hebben onder de rassensvervolgingen van de bezetter tijdens de Tweede Wereldoorlog ». Die maatregelen vloeien voort uit de wil van de wetgever om « discriminaties van eertijds » te compenseren (*Parl. St., Kamer, 2002-2003, DOC 50-2273/001, p. 4*), te wijten aan het feit dat de beoogde personen in het verleden niet dezelfde voordelen konden verkrijgen als andere oorlogsslachtoffers (*ibid.*, pp. 8-9; *Parl. St., Senaat, 2002-2003, nr. 2-1534/3, pp. 2-3*).

Zij heeft betrekking op, enerzijds, de wezen van gedeporteerden die niet het statuut van politiek gevangene hebben gekregen omdat zij niet beantwoordden aan de vereiste nationaliteitsvoorwaarde om dat statuut te verkrijgen en, anderzijds, de personen die aan de deportatie zijn ontsnapt dankzij het feit dat ze zijn ondergedoken in de clandestiniteit. In verband met laatstgenoemden wordt in de memorie van toelichting gepreciseerd dat het doel van de bepaling erin bestaat « via de erkenning van het leed » dat zij hebben doorstaan, « rekening te houden met de specifieke situatie » die ze hebben meegemaakt, namelijk « niet alleen [...] de voortdurende angst voor deportatie en voor de razzia's die daaraan voorafgingen, maar [...] eveneens ten gevolge van het onderduiken in de illegaliteit, fysiek en psychisch uitermate zware levensomstandigheden » (*Parl. St., Kamer, 2002-2003, DOC 50-2273/001, p. 9*).

B.4.1. De bij artikel 15, § 1, a), van de wet van 11 april 2003 ingevoerde rente ten voordele van de wezen van gedeporteerden, die het feit compenseert dat zij niet de pensioenen hebben kunnen genieten die, bij de vroegere wetgevingen in verband met herstelbetalingen voor de oorlog, aan de wezen werden toegekend omdat zij niet aan de nationaliteitsvoorwaarden voldeden, sluit aan bij de herstelpensioenen die inzonderheid werden ingevoerd bij de op 5 oktober 1948 gecoördineerde wetten op de herstelpensioenen en bij de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden. Zij heeft tot doel het nadeel te

herstellen dat die kinderen hebben geleden door het overlijden van hun ouders om reden van de oorlog. Zij wordt overigens enkel toegekend aan de personen die nog geen wezenpensioen hebben genoten, waardoor kan worden vermeden dat eenzelfde schade twee maal wordt vergoed.

B.4.2. De rente die wordt ingevoerd bij artikel 15, § 1, b), van de wet van 11 april 2003 ten voordele van de volwassenen en kinderen die in de clandestiniteit hebben geleefd, heeft daarentegen niet tot doel schade van dezelfde orde te compenseren. De invoering ervan vloeit voort uit de wil om rekening te houden met de moeilijke omstandigheden waarin die personen hebben moeten leven om reden van maatregelen van rassensvervolgingen vanwege de bezetter. Zij leunt veeleer aan bij de renten die in het raam van de statuten van nationale erkenning worden toegekend aan de werkweigeraars en gedeporteerden voor de verplichte tewerkstelling bij de wet van 12 december 1969 of aan de verzetsstrijders bij de wet van 4 juni 1982.

B.5.1. De in het geding zijnde rente en de renten die worden toegekend aan de andere categorieën van personen die een statuut van nationale erkenning genieten, verschillen weliswaar zowel door de beoogde situaties als door de bedragen ervan en de voorwaarden van toekenning, wat een precieze vergelijking bemoeilijkt. Die verschillen zijn deels te wijten aan het grote tijdsverschil tussen de totstandkoming van de verschillende regelingen, waardoor de persoonlijke situatie van de betrokkenen en de daarmee samenhangende noden verschillend zijn. Zowel de aard van de maatregel als de door de wetgever uitgedrukte wil om het lijden van de betrokkenen in de oorlog in aanmerking te nemen, tonen niettemin aan dat de bij artikel 15, § 1, b), van de wet van 11 april 2003 in het leven geroepen rente ten voordele van de « verborgen volwassenen en kinderen » kan worden ingedeeld bij de andere statuten van nationale erkenning en geen pensioen vormt dat ertoe strekt een aan de oorlog te wijten materieel nadeel te herstellen.

B.5.2. Tijdens de besprekingen in de parlementaire commissie heeft de minister van Landsverdediging gepreciseerd dat de in het geding zijnde bepaling ertoe strekte « een dubbele schadevergoeding te voorkomen » en dat « ter zake [...] de algemene regels [worden] toegepast inzake de cumulatie van pensioenen » (*Parl. St., Kamer, 2002-2003, DOC 50-2273/005, p. 12*).

Die uitleg kan echter niet het verschil in behandeling verantwoorden dat bij artikel 15, § 1, b), 3°, van de wet van 11 april 2003 wordt ingevoerd tussen de personen die geen invaliditeitspensioen genieten op grond van de wet van 15 maart 1954 en diegenen aan wie het voordeel van een invaliditeitspensioen werd toegekend op grond van die wet. Zoals is uiteengezet in B.4.2, heeft de rente die bij de in het geding zijnde bepaling wordt toegekend aan de volwassenen en kinderen die joden of zigeuners zijn die tijdens de Tweede Wereldoorlog werden verborgen, niet het karakter van een pensioen, en ze strekt niet tot de schadeloosstelling voor hetzelfde nadeel als datgene dat in aanmerking wordt genomen voor het invaliditeitspensioen dat wordt toegekend krachtens de wet van 15 maart 1954.

B.6. In zoverre de in het geding zijnde bepaling van de rente die zij invoert ten voordele van de personen die werden gedwongen in de clandestiniteit te leven, de personen uitsluit die, omdat zij onderworpen waren aan de maatregelen van rassenvolgeningen vanwege de bezetter, een invaliditeitspensioen genieten op grond van de wet van 15 maart 1954 of aan wie het recht om dat te genieten werd toegekend met toepassing van artikel 5 van dezelfde wet, roept ze een verschil in behandeling in het leven dat niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.7. De prejudiciële vragen dienen bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 15, § 1, b), 3°, van de wet van 11 april 2003 houdende nieuwe maatregelen ten gunste van de oorlogsslachtoffers schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 12 juli 2007.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior