

Numéros du rôle : 565 - 575 à 579 - 582
Arrêt n° 13/94 du 8 février 1994

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation de l'article 161 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, introduits par la commune d'Orp-Jauche et d'autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève et des juges K. Blanckaert, L.P. Suetens, P. Martens, J. Delruelle et H. Coremans, assistée du greffier H. Van der Zwalmen, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### I. *Objet des demandes*

L'annulation de l'article 161 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, publiée au *Moniteur belge* du 9 janvier 1993, est demandée par :

- la commune d'Orp-Jauche, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, dont les bureaux sont établis à 1350 Orp-Jauche, place Communale 1, par requête du 7 juin 1993 transmise par lettre recommandée à la poste le même jour et portant le numéro 565 du rôle;

- le Banc d'épreuves des armes à feu, établissement public, dont le siège est établi à 4000 Liège, rue Fond des Tawes 45, agissant par sa commission administrative, poursuites et diligences de son directeur, par requête du 28 juin 1993 transmise par lettre recommandée à la poste le même jour et portant le numéro 575 du rôle;

- la fabrique d'église de la basilique Saint-Martin à Liège, représentée par son trésorier, Charles Pâques, conformément à l'article 79 du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises, par requête du 28 juin 1993, transmise par lettre recommandée à la poste le même jour et portant le numéro 576 du rôle;

- la commune de Thimister-Clermont, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, dont les bureaux sont établis Centre 2 à 4890 Thimister-Clermont et la fabrique de l'église Saint-Pierre, à La Minerie, 4890 Thimister-Clermont, représentée par son trésorier, Jacques Delhez, conformément à l'article 79 du décret précité, par requête du 28 juin 1993 transmise par lettre recommandée à la poste le même jour et portant le numéro 577 du rôle;

- la commune de Houffalize, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, dont les bureaux sont établis en la Maison communale, à 6660 Houffalize, par requête du 29 juin 1993 transmise par lettre recommandée à la poste le même jour et portant le numéro 578 du rôle;

- la commune de Manhay, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, dont les bureaux sont établis en la Maison communale, à 6960 Manhay; la fabrique d'église de Dochamps, dont les bureaux sont établis rue du Centre 42 à 6960 Dochamps, poursuites et diligences de son trésorier, V. Seleck; la fabrique d'église de Grandmenil, dont les bureaux sont établis route d'Erezée 53b à 6960 Grandmenil, poursuites et diligences de son trésorier, C. Job, par requête du 29 juin 1993 transmise par lettre recommandée à la poste le même jour et portant le numéro 579 du rôle;

- la commune de Vielsalm, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, dont les bureaux sont établis en la Maison communale, à 6690 Vielsalm, et la fabrique d'église de Vielsalm, dont les bureaux sont établis place Paulin Moxhet 10 à 6690 Vielsalm, poursuites et diligences de son trésorier, M. Rulmont, par requête du 29 juin 1993 transmise par lettre recommandée le même jour et portant le numéro 582 du rôle.

## II. *La procédure*

### A. *Dans l'affaire inscrite sous le n° 565*

Par ordonnance du 22 juin 1993, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la prédite loi spéciale.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi spéciale susdite a été publié au *Moniteur belge* du 22 juin 1993.

*B. Dans les affaires introduites sous les n<sup>os</sup> 575 à 579 et 582*

Par ordonnances du 29 juin 1993, le président en exercice a désigné dans chaque affaire les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la prédite loi spéciale.

Par ordonnance du 13 juillet 1993, la Cour a joint ces affaires à celle introduite sous le n° 565.

*C. Dans les affaires jointes*

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi spéciale susdite, ainsi que l'ordonnance de jonction, par lettres recommandées à la poste le 31 août 1993 remises aux destinataires les 1er et 2 septembre 1993.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi spéciale susdite a été publié au *Moniteur belge* du 1er septembre 1993.

Le Conseil des ministres, représenté par le Premier ministre, dont le cabinet est établi à 1000 Bruxelles, rue de la Loi 16, a introduit un mémoire dans l'affaire n° 565 par lettre recommandée à la poste le 2 août 1993, et dans les autres affaires par lettre recommandée à la poste le 19 octobre 1993.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 8 novembre 1993 et remises aux destinataires les 9, 10, 15, 17 et 18 novembre 1993.

Le Banc d'épreuves des armes à feu a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 30 novembre 1993.

La commune d'Orp-Jauche a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 6 décembre 1993.

La commune de Thimister-Clermont, la fabrique d'église de la basilique Saint-Martin à Liège et la fabrique de l'église Saint-Pierre à La Minerie ont introduit un mémoire en réponse commun par lettre recommandée à la poste le 6 décembre 1993.

La commune de Houffalize, la commune de Manhay, la fabrique d'église de Dochamps, la fabrique d'église de Grandmenil, la commune de Vielsalm et la fabrique d'église de Vielsalm ont introduit un mémoire en réponse commun par lettre recommandée à la poste le 6 décembre 1993.

Par ordonnance du 2 décembre 1993, le juge H. Boel a été désigné pour compléter le siège en remplacement de M. L. De Grève, choisi comme président de la Cour.

Par ordonnance du 2 décembre 1993, la Cour a prorogé jusqu'au 7 juin 1994 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 21 décembre 1993, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 20 janvier 1994.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 21 décembre 1993 remises aux destinataires les 22 et 23 décembre 1993.

A l'audience du 20 janvier 1994 :

- ont comparu :

. Me E. Gillet, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

. Me A. Lesceux, avocat du barreau de Marche-en-Famenne, pour la commune de Houffalize, la commune de Manhay, la fabrique d'église de Dochamps, la fabrique d'église de Grandmenil, la commune de Vielsalm et la fabrique d'église de Vielsalm;

. Me D. Drion, avocat du barreau de Liège, pour la commune de Thimister-Clermont, la fabrique d'église de la basilique Saint-Martin à Liège et la fabrique de l'église Saint-Pierre à La Minerie;

. Me J. Putzeys, avocat du barreau de Bruxelles, pour la commune d'Orp-Jauche;

. Me Ph. Fraipont, avocat du barreau de Liège, pour le Banc d'épreuves des armes à feu;

- les juges P. Martens et L.P. Suetens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *En droit*

- A -

#### *Position de la commune d'Orp-Jauche*

A.1.1. L'église Saints Martin et Adèle à Orp-Jauche ayant été incendiée le 13 mai 1940, la commune a introduit une demande d'intervention de l'Etat qui est toujours à l'étude. Propriétaire de l'église, la commune justifie d'un intérêt à son recours.

A.1.2. L'article 161 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses viole les articles 6 et *Obis*, combinés avec l'article 11, de la Constitution, en ce que, première branche, il introduit une distinction, sans motif admissible, entre les demandes pour lesquelles un montant a déjà été fixé et les autres et en ce que, deuxième branche, il n'y a pas de rapport de proportionnalité entre le moyen utilisé et le but poursuivi qui est de clôturer à bref délai les dossiers et de restructurer l'administration chargée de l'application de la loi du 6 juillet 1948. La disposition attaquée porte atteinte au principe de la sécurité juridique, selon lequel les sujets de droit doivent être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

*Position du Banc d'épreuves des armes à feu*

A.2.1. Le requérant, qui a subi des dommages pendant la seconde guerre mondiale, a introduit, en 1946, une demande qui a donné lieu à des paiements. Un solde reste dû, pour lequel une lettre du 19 septembre 1990 annonçait qu'une décision serait prise ultérieurement.

A.2.2. Si le souci de rationaliser les structures administratives n'est pas critiquable, il n'y a pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre le moyen employé et un tel objectif, puisque le maintien de la législation en vigueur n'empêchait pas de le réaliser et qu'il est injustifié d'avaliser une situation antérieure née, comme c'est le cas en l'espèce, d'une carence de l'administration.

*Position de la fabrique d'église de la basilique Saint-Martin à Liège*

A.3.1. Un accord de principe a été donné, le 16 octobre 1991, sur un reliquat dû à la requérante pour un montant de 9.930.893 francs, sous réserve de la réalisation de certaines conditions. La requérante justifie ainsi d'un intérêt à son recours puisque la disposition attaquée la prive du bénéfice de ce reliquat.

A.3.2. La disposition attaquée viole les articles 6 et 6bis de la Constitution en ce que, première branche, le critère de différenciation qu'elle utilise est injustifié, en ce que, deuxième branche, elle n'organise aucune mesure transitoire, en ce que, troisième branche, elle supprime toute indemnisation des dommages de guerre 1940-1945, alors qu'elle laisse intacte celle des dommages de guerre 1914-1918, et en ce que, quatrième branche, elle atteint quasi exclusivement des établissements publics s'occupant du culte alors que les autres établissements publics - voiries, bâtiments civils - ont été indemnisés.

*Position de la commune de Thimister-Clermont et de la fabrique de l'église Saint-Pierre à La Minerie*

A.4.1. La fabrique d'église a introduit, dans les formes et délais légaux, une demande d'indemnisation qui a fait l'objet d'une promesse de principe le 21 juin 1966 et dont l'instruction s'est poursuivie jusqu'en 1992.

A.4.2. Les requérantes prennent le même moyen que dans l'affaire n° 576.

*Position de la commune de Houffalize*

A.5.1. La requérante a introduit, dans les formes et délais légaux, une demande d'intervention pour le remplacement du mobilier de son hôtel de ville. L'instruction de la demande s'est poursuivie jusqu'en 1992.

A.5.2. La disposition attaquée viole les articles 6 et 6bis de la Constitution en ce que, première branche, elle établit entre les demandeurs d'indemnité une distinction qui ne repose sur aucune justification objective et raisonnable, et en ce que, seconde branche, elle supprime, sous réserve de la mesure transitoire qu'elle prévoit, toute indemnisation des dommages de guerre 1940-1945, alors qu'elle laisse intacte celle des dommages de guerre 1914-1918.

*Position de la commune de Manhay et des fabriques d'église de Dochamps et de Grandmenil*

A.6.1. Les anciennes communes de Dochamps et de Grandmenil, qui aujourd'hui font partie de la commune de Manhay, ont chacune introduit, dans les formes et délais légaux, une demande d'indemnisation, la première en vue de la reconstruction de son lavoir et du remplacement des vitraux de son église, la seconde en vue du remplacement des vitraux de son église et de la reconstruction de son presbytère. L'instruction des demandes s'est poursuivie jusqu'en 1992.

A.6.2. Les requérantes prennent le même moyen que dans les affaires portant les numéros du rôle 576, 577 et 578.

*Position de la commune de Vielsalm et de la fabrique d'église de Vielsalm*

A.7.1. La fabrique d'église de Vielsalm a introduit, dans les formes et délais légaux, en vue de l'installation de nouvelles orgues dans l'église Saint-Gengoux, une demande d'indemnisation dont l'instruction s'est poursuivie jusqu'en 1992.

A.7.2. Les requérantes prennent le même moyen que dans les affaires n<sup>os</sup> 576, 577, 578 et 579.

*Position du Conseil des ministres*

*Quant au moyen unique des recours portant les n<sup>os</sup> 565 et 575 et au premier moyen, première branche, des recours portant les n<sup>os</sup> 576, 577, 578, 579 et 582*

A.8.1. Dans l'avis qu'elle a rendu sur l'avant-projet qui lui était soumis, la section de législation du Conseil d'Etat a estimé que la norme attaquée était incompatible avec l'article 6 de la Constitution. L'avant-projet prévoyait que « seuls feront encore... l'objet d'une liquidation ... les montants des promesses fermes d'intervention consenties avant l'entrée en vigueur de la présente loi ». Tenant compte des objections du Conseil d'Etat, le législateur a établi un nouvel avant-projet, comprenant le texte de la norme entreprise.

La norme attaquée n'encourt pas de critique si on se réfère à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage sur les questions de droit international. La Cour a estimé que, en fixant le moment où une loi produit ses effets, le législateur crée une distinction qui n'implique pas en soi une violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution (arrêt n° 36/90). Et dans un autre arrêt, elle a considéré qu'« à peine de rendre impossible toute modification de la loi, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle violerait (les mêmes dispositions) par cela seul qu'elle restreindrait les conditions d'application de la disposition ancienne » (arrêt n° 8/91).

Ce raisonnement peut être appliqué par analogie dans le cas présent.

Les travaux préparatoires révèlent que la loi poursuivait trois objectifs : clôturer les procédures cinquante ans après les faits; rationaliser les structures administratives; opérer des restrictions budgétaires. La mesure attaquée repose ainsi sur une appréciation qui n'est pas manifestement déraisonnable.

*Quant au premier moyen, deuxième branche, des recours portant les n<sup>os</sup> 576 et 577*

A.8.2. La Cour a déjà estimé que le grief fait au législateur de ne pas avoir pris de mesures transitoires n'établit pas à lui seul une violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution (arrêt n° 26/93).

*Quant au premier moyen, troisième branche, des recours portant les n<sup>os</sup> 576 et 577 et au premier moyen, deuxième branche, des recours portant les n<sup>os</sup> 578, 579 et 582*

A.8.3. La disposition entreprise ne vise que l'indemnisation des biens publics. Le système d'indemnisation des biens privés subsiste. Le même système est encore en vigueur pour les dommages de la guerre 1914-1918 pour lesquels il ne subsiste, en ce qui concerne les biens publics, que le dossier de la ville d'Ypres, pour lequel des paiements doivent avoir lieu en 1994, les autres dossiers ayant tous été clôturés en 1958.

*Quant au premier moyen, quatrième branche*

A.8.4. La présence du Banc d'épreuves des armes à feu parmi les requérants suffit à infirmer la thèse d'une discrimination au détriment des établissements publics qui s'occupent du culte. Certains requérants mentionnent par ailleurs des dommages aux écoles. Enfin, la mesure est générale et abstraite : même si elle concernait uniquement des immeubles affectés au culte, elle n'aurait frappé que des établissements se trouvant dans la même situation.

*Réponse de la commune d'Orp-Jauche*

A.9. La modification apportée au texte initial n'a pas fait disparaître la discrimination dénoncée par le Conseil d'Etat : la distinction est fondée sur la célérité avec laquelle l'administration a traité les demandes. Elle repose sur un critère qui n'est ni objectif ni raisonnable. Si l'instruction de la demande a tardé, c'est parce que l'administration compétente a été transférée d'un ministère à l'autre, parce que le dossier de la requérante a été égaré puis reconstitué auprès d'autres administrations et a été bloqué pendant plusieurs années par l'administration qui devait statuer sur le choix du style à adopter.

La mesure critiquée méconnaît le principe fondamental de la sécurité juridique. Elle est sans proportion avec les objectifs poursuivis.

*Réponse du Banc d'épreuves des armes à feu*

A.10. Le Conseil des ministres admet que les termes « promesses fermes », qui figuraient dans l'avant-projet, sont équivalents à « montants fixés » qui se trouvent dans la loi. La modification ne concerne que la terminologie : la critique de fond formulée par le Conseil d'Etat reste pertinente.

*Réponse de la commune de Thimister-Clermont, des fabriques d'église de l'église Saint-Pierre à La Minerie et de la basilique Saint-Martin à Liège*

A.11.1. La loi critiquée s'inspire d'une intention légitime mais, en faisant dépendre son application du bon vouloir de l'administration, elle prend une mesure qui n'est pas raisonnablement justifiée. Le dossier de la requérante démontre qu'elle a dû adresser plusieurs rappels pour que sa demande soit traitée.

A.11.2. Pour le surplus, les requérants rappellent les critiques développées dans leur requête et répondent aux arguments du Conseil des ministres.

*Réponse des communes de Houffalize et de Manhay, des fabriques d'église de Dochamps et de Grandmenil, de la commune et de la fabrique d'église de Vielsalm*



A.12. Le législateur n'a pas tenu compte des observations du Conseil d'Etat. Les critiques de celui-ci restent pertinentes. La loi attaquée distingue les demandes en cours selon que les formalités d'exécution de la décision d'octroi ont ou n'ont pas été accomplies. Ce critère n'est ni objectif ni raisonnable.

- B -

B.1. L'article 161 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, qui est la disposition attaquée par chacun des recours, énonce :

« Seuls feront encore, en application de la loi du 6 juillet 1948 mettant à charge de l'Etat la réparation des dommages de guerre aux biens nécessaires à un service public ou à la poursuite d'une fin d'intérêt général, l'objet d'une liquidation à charge de l'Etat les montants qui, conformément à l'article 4 de l'arrêté du Régent du 22 février 1949 fixant les conditions de forme et de délai d'introduction des demandes ainsi que la priorité de réparation des dommages de guerre aux biens nécessaires à un service public ou à la poursuite d'une fin d'intérêt général, ont été avant l'entrée en vigueur de la présente loi fixés sur base des soumissions ou contrats approuvés ».

B.2. Les demandes de réparation des dommages causés par la guerre aux biens visés par la loi du 6 juillet 1948 devaient, selon l'article 4 de l'arrêté du Régent du 22 février 1949, être introduites dans un délai d'un an, sous réserve des délais supplémentaires accordés par l'arrêté royal du 24 août 1951.

Ni la loi ni ses arrêtés d'exécution ne prévoyaient d'autres causes de forclusion des demandes. En décidant que feraient seuls l'objet d'une liquidation les montants qui ont été « fixés » avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée « sur la base des soumissions ou contrats approuvés », le législateur a établi une distinction parmi les personnes qui, en respectant les formes et délais imposés, avaient régulièrement demandé à bénéficier de la loi du 6 juillet 1948 : celles pour lesquelles l'administration a déjà fixé le montant

des dommages; celles pour lesquelles l'administration n'a pas encore fixé ce montant. La première catégorie continue à profiter des effets de la loi; la seconde en est privée.

Une telle distinction repose sur un critère qui n'est pas raisonnablement justifié. S'il est légitime de vouloir clôturer à bref délai les procédures d'indemnisation, rien ne justifie qu'une distinction soit faite en fonction de la diligence avec laquelle les demandes ont été instruites.

En créant *a posteriori*, au détriment d'une catégorie de bénéficiaires, une cause de déchéance fondée sur une distinction arbitraire, le législateur a violé le principe d'égalité.

B.3. Le moyen est fondé. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens ou branches de moyens, faute qu'ils puissent aboutir à une annulation plus étendue.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 161 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 8 février 1994.

Le greffier,

Le président,

H. Van der Zwalmen

M. Melchior