

Rolnummer 6110
Arrest nr. 172/2015 van 3 december 2015

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 1, § 4, tweede lid, a), van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden, zoals dat artikel vervangen werd bij artikel 1 van de wet van 17 februari 1975, gesteld door de Hogere Commissie van Beroep.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij beslissing van 1 oktober 2014 in zake Henri Goldberg, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 5 december 2014, heeft de Hogere Commissie van Beroep, ingesteld bij het koninklijk besluit van 25 maart 1954 tot regeling van de procedure voor de toepassing van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 1, § 4, a), van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie beoogd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 45, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat de vrijheid van verkeer en van verblijf van de personen binnen de Unie waarborgt, in zoverre het, teneinde een herstelpensioen te genieten, de burgerlijke oorlogsslachtoffers die de Belgische nationaliteit hebben op het ogenblik van de pensioenaanvraag, maar die die nationaliteit niet hadden op het ogenblik van het schadeverwekkende feit of die geen naturalisatieaanvraag hadden ingediend vóór 10 mei 1940, geen volle 22 jaar waren vóór 10 mei 1940, hun gewoonlijke verblijfplaats in België hebben gehad sinds 1 januari 1931 en de Belgische nationaliteit hebben verkregen vóór 1 januari 1960, een voorwaarde oplegt van ononderbroken verblijf in België sinds 1 januari 1931 tot de dag van de pensioenaanvraag, terwijl die voorwaarde niet geldt voor de burgerlijke oorlogsslachtoffers die de Belgische nationaliteit hadden op het ogenblik van het schadeverwekkende feit of die een naturalisatieaanvraag hadden ingediend vóór 10 mei 1940 ? ».

Henri Goldberg, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. C. Lemair, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 15 juli 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 16 september 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 16 september 2015 in beraad genomen.

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

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeskil*

De verzoeker voor de Hogere Commissie van Beroep te Brussel betwist de beslissing van de Burgerlijke Invaliditeitscommissie te Brussel waarbij zijn aanvraag voor een invaliditeitspensioen onontvankelijk wordt verklaard omdat hij sinds 1995 herhaaldelijk in Frankrijk verbleef, terwijl de in het geding zijnde bepaling

vereist dat hij, als aanvrager die de Belgische nationaliteit op 25 mei 1951 heeft verkregen, sinds 1 januari 1931 of sinds zijn geboorte ononderbroken in België heeft verbleven.

De Hogere Commissie van Beroep te Brussel is van mening dat de in het geding zijnde wet een verschil in behandeling invoert tussen twee categorieën van personen naar gelang van het ogenblik en de wijze waarop zij de Belgische nationaliteit hebben verkregen. Zij wijst erop dat de oorlogsslachtoffers die op het ogenblik van de schadeverwekkende feiten niet de Belgische nationaliteit hadden en die de Belgische nationaliteit pas later hebben verkregen, door te huwen, door nationaliteitskeuze of naturalisatie, alleen aanspraak kunnen maken op een invaliditeitspensioen indien zij hun band met de Natie en hun integratie in de nationale gemeenschap aantonen door een gewoonlijk en ononderbroken verblijf in België. Volgens die Commissie dient het begrip « gewoonlijk verblijf » in de gewone betekenis te worden geïnterpreteerd, zodat dat begrip van toepassing is op een lang verblijf, ongeacht de reden daartoe. Zij merkt evenwel op dat, in verschillende hypothesen, de tijdelijke onderbreking van het gewoonlijk verblijf in België het gevoel dat de aanvrager tot de Natie behoort, niet blijkt te verzwakken. Zij is derhalve van mening dat het in het geding zijnde verschil in behandeling ongrondwettig zou kunnen blijken.

De Hogere Commissie van Beroep te Brussel beschouwt zichzelf overigens als een rechtscollege in de zin van artikel 142, derde lid, van de Grondwet en van artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, vermits het is opgericht door de wetgever, is samengesteld uit leden van wie de aanwijzing bij wet is geregeld en zij op basis van een procedure op tegenspraak een administratief contentieux in hoger beroep behandelt waarbij de bestuurden en de Staat tegenover elkaar staan omtrent een door de Staat toegekende hulp. De Commissie verwijst in dat opzicht naar het arrest nr. 65/96 met betrekking tot de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, waarvan de kenmerken in wezen identiek zijn aan die van de Hogere Commissie van Beroep, en herinnert voorts aan de rechtspraak van het Hof, dat, volgens haar, het begrip rechtscollege ruim interpreteert.

De Hogere Commissie van Beroep beslist bijgevolg de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De verzoeker voor de Hogere Commissie van Beroep voert aan dat hij op 10 februari 1935 in België is geboren, zich als joods kind tijdens de nazivervolgingen schuilhield en door nationaliteitskeuze op 25 mei 1951 de Belgische nationaliteit heeft verkregen. Voorts onderstreept hij dat hij sinds zijn geboorte tot 7 december 1995 ononderbroken in België heeft verbleven, met andere woorden gedurende meer dan zestig jaar, dat hij er zijn hele loopbaan heeft gehad en er een gezin heeft gesticht, en dat hij, sinds de pensioenleeftijd, verschillende jaren in Frankrijk en in België heeft verbleven.

A.2. De verzoeker voor de Hogere Commissie van Beroep is van mening dat de in het geding zijnde wet steunt op het beginsel van de nationale solidariteit en dat de wetgever het voordeel van de herstelpensioenen derhalve heeft willen voorbehouden aan de personen met de Belgische nationaliteit. Hij merkt op dat de wet van 17 februari 1975 het toepassingsgebied van de in het geding zijnde wet heeft uitgebreid tot de oorlogsslachtoffers die op het ogenblik van het schadeverwekkende feit niet de Belgische nationaliteit hadden en die vóór 10 mei 1940 evenmin een naturalisatieaanvraag hadden ingediend, maar die Belg zijn geworden vóór 1 januari 1960, op voorwaarde dat zij op 10 mei 1940 geen volle 22 jaar waren en sinds 1 januari 1931 of sinds hun geboorte zonder onderbreking in België hebben verbleven.

A.3. Die partij is van mening dat de in het geding zijnde wet een discriminatie invoert onder de Belgen, slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog, in zoverre zij de personen die vóór 1 januari 1960 Belg zijn geworden, maar op het ogenblik van het schadeverwekkende feit niet de Belgische nationaliteit hadden en vóór 10 mei 1940 geen naturalisatieaanvraag hadden ingediend, ertoe verplicht hun ononderbroken verblijf in België aan te tonen.

Zij is van mening dat de in het geding zijnde categorieën van personen vergelijkbaar zijn, vermits zij oorlogsslachtoffers zijn en op het ogenblik van hun aanvraag voor een herstelpensioen over de Belgische nationaliteit beschikken, en merkt op dat het criterium van onderscheid de datum is waarop die personen de Belgische nationaliteit hebben verkregen.

A.4. De verzoeker voor de Hogere Commissie van Beroep geeft toe dat de wil om de toekenning van die pensioenen te beperken tot de personen die de Belgische nationaliteit hebben en sterke banden met België hebben behouden, een gewettigd doel is. Hij is evenwel van mening dat de vereiste van een ononderbroken verblijf in België niet relevant is en onevenredige gevolgen heeft. Hij meent dat het feit dat hij vóór 10 mei 1940 nog geen 22 jaar was, zijn gewoonlijke verblijfplaats in België heeft gehad sinds 1 januari 1931 en de Belgische nationaliteit heeft verkregen vóór 1 januari 1960, voldoende voorwaarden zijn om het bestaan van sterke banden tussen de aanvrager en België aan te tonen, zonder dat bovendien moet worden geëist dat hij zonder onderbreking in België heeft verbleven.

A.5. Diezelfde partij voert nog aan dat de voorwaarde van het gewoonlijk en ononderbroken verblijf in België voor de categorie van Belgen waartoe hij behoort, het vrij verkeer van de Europese burgers afremt, hetgeen onverenigbaar is met artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

- B -

B.1. Vóór de wijziging ervan bij de wet van 17 februari 1975 « tot wijziging van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden », bepaalde artikel 1, § 4, van de in het geding zijnde wet :

« De wet is enkel op de Belgen van toepassing.

Deze hoedanigheid dient te bestaan :

a) in hoofde van het slachtoffer op het ogenblik van de beslissing tot toekenning van het pensioen, of van het overlijden indien het slachtoffer vóór de erkenning van zijn rechten overleden is; het moet nochtans die hoedanigheid bezitten op het ogenblik van het schadelijk feit of een naturalisatieaanvraag hebben ingediend vóór 10 mei 1940;

[...] ».

B.2.1. Zoals vervangen bij artikel 1 van de voormelde wet van 17 februari 1975 en zoals het van toepassing is op het voor de Hogere Commissie van Beroep te Brussel hangende geschil, bepaalt artikel 1, § 4, van de in het geding zijnde wet :

« De wet is enkel op de Belgen van toepassing.

Deze hoedanigheid dient te bestaan :

a) in hoofde van het slachtoffer op het ogenblik van de beslissing tot toekenning van het pensioen of van het overlijden indien het slachtoffer vóór de erkenning van zijn rechten overleden is; het moet nochtans die hoedanigheid bezitten op het ogenblik van het schadelijk feit of een naturalisatieaanvraag hebben ingediend vóór 10 mei 1940 of aan de volgende vereisten voldoen : geen volle tweeëntwintig jaar zijn op 10 mei 1940, Belg geworden zijn vóór 1 januari 1960 en zonder onderbreking zijn gewone verblijfplaats in België hebben gehad sedert 1 januari 1931 of sedert zijn geboorte, wanneer het slachtoffer op die datum nog niet geboren was;

[...] ».

B.2.2. Met de aanneming van artikel 1 van de wet van 17 februari 1975 heeft de wetgever het voordeel van de in het geding zijnde wet onder bepaalde voorwaarden willen uitbreiden tot de personen die, wegens hun leeftijd, geen aanvraag voor een nationaliteitskeuze of naturalisatie hadden kunnen indienen vóór 10 mei 1940.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling werd aldus gepreciseerd :

« De wet van 15 maart 1954 op de pensioenen aan de burgerlijke oorlogsslachtoffers eist, in haar artikel 1, § 4, litt. a), dat de betrokkene op het ogenblik van het schadelijk feit de Belgische nationaliteit zou bezitten of minstens vóór 10 mei 1940 een aanvraag tot naturalisatie zou hebben ingediend.

Hierbij werd de situatie uit het oog verloren van de personen die op 10 mei 1940 de leeftijd voor de optie (16 jaar) of voor de naturalisatieaanvraag (22 jaar) niet hadden bereikt en de vereiste leeftijd eerst bereikt hebben tijdens de bezetting of na.

Dit kan de oorzaak zijn dat deze personen de Belgische nationaliteit niet bezaten ' op het ogenblik van het schadelijk feit ' zoals voorgeschreven door het huidige artikel 1, § 4, litt. a), van de wet van 15 maart 1954.

Door deze omstandigheden missen deze personen het genot van de huidige bepalingen van artikel 1, § 4, a) en worden zij hierdoor grotendeels benadeeld » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1974, nr. 360-1, p. 2. *Adde Parl. St.*, Kamer, 1974-1975, nr. 335/1, pp. 1-2).

Tijdens diezelfde parlementaire voorbereiding is nog verwezen naar het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden, dat is vervallen na de ontbinding van de kamers; volgens de toelichting ervan

« ware het onder meer wenselijk op de voorwaarde die bepaalt dat betrokkene de Belgische nationaliteit voor het schadegeval moest bezitten een uitzondering te voorzien voor die vreemdelingen of vaderlandlozen die zich op 10 mei 1940 in de voorwaarden bevonden om de Belgische nationaliteit te bekomen, maar wegens hun jeugdige leeftijd in de onmogelijkheid geweest zijn om vóór 10 mei 1940 de voorziene verklaringen te doen of in te leiden. De voorwaarden om zijn gewone verblijfplaats vóór 31 december 1930 in België te hebben en voor de toekenning van het pensioen de Belgische nationaliteit verworven te hebben, zouden moeten volstaan om de personen die aan die twee eisen voldoen te mogen beschouwen als zijnde feitelijk in de Belgische gemeenschap opgenomen en om hun het voordeel van de nationale solidariteit, waarop de wetgeving op het herstel van oorlogsschade van fysieke personen is gesteund, toe te kennen » (*Parl. St.*, Senaat, 1971-1972, nr. 390, p. 2).

B.3. De Hogere Commissie van Beroep te Brussel vraagt het Hof of artikel 1, § 4, a), van de in het geding zijnde wet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 45, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in zoverre, in tegenstelling tot de burgerlijke slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog die op het ogenblik van het schadeverwekkende feit reeds de Belgische nationaliteit hadden of die vóór 10 mei 1940 een naturalisatieaanvraag hadden ingediend, de burgerlijke slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog die vóór 1 januari 1960 Belg zijn geworden, zonder die hoedanigheid evenwel te hebben gehad op het ogenblik van het schadeverwekkende feit, noch vóór 10 mei 1940 een naturalisatieaanvraag hadden ingediend, sinds 1 januari 1931 of sinds hun geboorte ononderbroken in België moeten hebben verbleven om onder het toepassingsgebied van de in het geding zijnde wet te vallen.

De verzoeker voor de Hogere Commissie van Beroep, geboren op 10 februari 1935, was geen Belg op het ogenblik van het schadeverwekkende feit en had vóór 10 mei 1940 geen naturalisatieaanvraag ingediend. Op 10 mei 1940 was hij daarentegen pas 5 jaar en vóór 1 januari 1960 is hij Belg geworden. Niettemin kan hij geen aanspraak maken op een ononderbroken gewoonlijk verblijf op het nationale grondgebied vanaf zijn geboorte, vermits hij van 7 december 1995 tot 30 maart 2006, alsook van 2 september 2009 tot 13 februari 2013 in Frankrijk heeft verbleven.

B.4.1. Artikel 142, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat een « zaak [...] bij het Hof aanhangig [kan] worden gemaakt [...], prejudicieel, door ieder rechtscollege ».

Het Hof is dus bevoegd om de prejudiciële vraag te beantwoorden op voorwaarde dat de Hogere Commissie van Beroep te Brussel een rechtscollege is.

B.4.2. Uit de parlementaire voorbereiding van de voormelde wet van 15 maart 1954 blijkt dat de Hogere Commissie van Beroep een administratief rechtscollege is (*Parl. St.*, Kamer, 1950-1951, nr. 411, pp. 11-12). De rechtspraak van de Raad van State bevestigt dat (RvSt, 27 juni 1995, nr. 54.036; 31 oktober 1997, nr. 69.311; 6 juni 2003, nr. 120.226).

B.4.3. Het Hof is dus bevoegd om de gestelde prejudiciële vraag te beantwoorden.

B.5. De in het geding zijnde wet strekt ertoe « in de mate van het mogelijke de schade te herstellen die aan de [burgerlijke] slachtoffers » van de Tweede Wereldoorlog veroorzaakt werd, op grond van de « solidariteit, die alle burgers van een zelfde nationale gemeenschap onderling verbindt », waarbij die « tussenkomst [...] dus noodzakelijk beperkt [zal] worden door de economische en financiële toestand van het land » (*Parl. St.*, Kamer, 1950-1951, nr. 411, pp. 1 en 2).

B.6. Aan het Hof wordt gevraagd te bepalen of de voorwaarde van een gewoonlijk en ononderbroken verblijf op het Belgische grondgebied, uitsluitend vereist ten aanzien van de Belgische slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog die de Belgische nationaliteit niet hadden op het ogenblik van het schadeverwekkende feit en die evenmin vóór 10 mei 1940 een naturalisatieaanvraag hadden ingediend, redelijk verantwoord is ten aanzien van het door de wetgever nagestreefde doel. Zoals de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbeslissing heeft onderstreept, strekt die voorwaarde van een ononderbroken verblijf ertoe zich te vergewissen van de verbondenheid van de aanvrager met en diens integratie in de nationale gemeenschap.

B.7. Artikel 45, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« Iedere burger van de Unie heeft het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven ».

Artikel 45, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie heeft een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 21, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : VWEU) (vroeger artikel 18 van het EG-Verdrag), dat bepaalt :

« Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld ».

B.8. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat « artikel 18, lid 1, EG aldus dient te worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een wettelijke regeling van een lidstaat op grond waarvan deze laatste absoluut, onder alle omstandigheden, weigert om aan zijn onderdanen een uitkering te betalen die aan burgerslachtoffers van de oorlog of repressie is toegekend, op de loutere grond dat zij gedurende de periode dat deze uitkering wordt betaald, niet op het grondgebied van deze staat wonen, maar op dat van een andere lidstaat » (HvJ, 22 mei 2008, C-499/06, *Nerkowska*, punt 47. *Adde* HvJ, 26 oktober 2006, C-192/05, *K. Tas-Hagen*, punt 40).

Het Hof van Justitie heeft zijn beslissing als volgt gemotiveerd :

« 19. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 18, lid 1, EG aldus dient te worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een wettelijke regeling van een lidstaat op grond waarvan deze laatste weigert om aan een van zijn onderdanen een uitkering te betalen die aan burgerslachtoffers van de oorlog of repressie is toegekend, ook al heeft de bevoegde autoriteit erkend dat deze onderdaan recht heeft op deze uitkering, op de loutere grond dat de betrokkene niet woont op het grondgebied van deze staat, maar op dat van een andere lidstaat.

20. Dienaangaande moet vooraf worden vastgesteld of een situatie als die van het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht, met name van artikel 18, lid 1, EG, valt.

Toepasselijkheid van artikel 18, lid 1, EG

21. Wat de personele werkingssfeer van deze bepaling betreft, kan worden volstaan met de vaststelling dat volgens artikel 17, lid 1, EG eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, burger van de Unie is. Bovendien verbindt artikel 17, lid 2, aan deze status de rechten en plichten die bij het EG-Verdrag zijn vastgesteld, waaronder die genoemd in artikel 18, lid 1, EG (arrest van 26 oktober 2006, *Tas-Hagen en Tas*, C-192/05, *Jurispr.* blz. I-10451, punt 18).

22. Als Pools onderdaan heeft Nerkowska de bij artikel 17, lid 1, EG ingestelde status van burger van de Unie en kan zij zich dus eventueel beroepen op de bij deze status horende rechten, met name op het recht van vrij verkeer en verblijf, zoals toegekend door artikel 18, lid 1, EG.

23. Wat de materiële werkingssfeer van artikel 18, lid 1, EG betreft, dient te worden opgemerkt dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht een uitkering als aan de orde in het hoofdgeding, die tot doel heeft burgerslachtoffers van de oorlog of repressie een vergoeding te verlenen voor de door hen geleden psychische of lichamelijke schade, tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort (arrest *Tas-Hagen en Tas*, reeds aangehaald, punt 21).

24. De lidstaten moeten bij de uitoefening van deze bevoegdheid evenwel het gemeenschapsrecht eerbiedigen, met name de verdragsbepalingen betreffende het aan elke burger van de Unie toegekende recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (arrest *Tas-Hagen en Tas*, reeds aangehaald, punt 22).

25. Bovendien staat vast dat het burgerschap van de Unie, neergelegd in artikel 17 EG, niet tot doel heeft, de materiële werkingssfeer van het Verdrag uit te breiden tot interne situaties die geen enkele aanknoping met het gemeenschapsrecht hebben (arresten van 5 juni 1997, *Uecker en Jacquet*, C-64/96 en C-65/96, *Jurispr.* blz. I-3171, punt 23, en 2 oktober 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, *Jurispr.* blz. I-11613, punt 26, en arrest *Tas-Hagen en Tas*, reeds aangehaald, punt 23).

26. Het Hof heeft evenwel reeds geoordeeld dat tot de situaties die binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallen, met name die behoren die betrekking hebben op de uitoefening van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden en van de in artikel 18 EG neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (arresten van 15 maart 2005, *Bidar*, C-209/03, *Jurispr.* blz. I-2119, punt 33, en 12 juli 2005, *Schempp*, C-403/03, *Jurispr.* blz. I-6421, punten 17 en 18).

27. *In casu* moet worden vastgesteld dat een situatie als die van Nerkowska wordt beheerst door het recht van de burgers van de Unie om vrij in de lidstaten te reizen en te verblijven. Door zich in Duitsland te vestigen, heeft verzoekster in het hoofdgeding gebruikgemaakt van het in artikel 18, lid 1, EG aan elke burger van de Unie toegekende recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van een andere lidstaat dan die waarvan hij onderdaan is.

28. Voorts blijkt duidelijk uit de door de verwijzende rechter aan het Hof overgelegde stukken dat de weigering om het aan Nerkowska toegekende invaliditeitspensioen uit te keren louter het gevolg is van het feit dat zij zich in Duitsland had gevestigd.

29. Uit het voorgaande volgt dat, nu de uitoefening door Nerkowska van een door de communautaire rechtsorde erkend recht gevolgen heeft voor haar recht om een door de nationale wettelijke regeling voorziene uitkering te verkrijgen, deze situatie niet kan worden geacht zuiver intern te zijn en geen aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht te hebben.

30. Derhalve dient te worden onderzocht of artikel 18, lid 1, EG, dat op een situatie als die van het hoofdgeding van toepassing is, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling die voor de betaling van een invaliditeitspensioen voor

burgerslachtoffers van de oorlog of repressie eist dat de begunstigde woont op het grondgebied van de lidstaat die deze uitkering toekent.

Woonplaatsvereiste

31. Aangaande de werkingssfeer van artikel 18, lid 1, EG heeft het Hof reeds geoordeeld dat de door het Verdrag toegekende rechten op het gebied van vrij verkeer hun volle werking niet kunnen ontplooiën indien een onderdaan van een lidstaat ervan kan worden weerhouden deze rechten uit te oefenen door belemmeringen die bij zijn verblijf in de lidstaat van ontvangst worden opgeworpen door een regeling van zijn lidstaat van oorsprong die hem benadeelt wegens het feit dat hij deze rechten heeft uitgeoefend (arrest van 29 april 2004, *Pusa*, C-224/02, *Jurispr.* blz. I-5763, punt 19, alsook arrest *Tas-Hagen en Tas*, reeds aangehaald, punt 30).

32. Een nationale wettelijke regeling die bepaalde nationale onderdanen benadeelt, louter omdat zij hun recht om vrij in een andere lidstaat te reizen en te verblijven hebben uitgeoefend, vormt een beperking van de vrijheden die elke burger van de Unie op grond van artikel 18, lid 1, EG geniet (arrest van 18 juli 2006, *De Cuyper*, C-406/04, *Jurispr.* blz. I-6947, punt 39, en arrest *Tas-Hagen en Tas*, reeds aangehaald, punt 31).

33. De wet van 1974 vormt een dergelijke beperking. Door voor de betaling van het invaliditeitspensioen dat is ingevoerd ten voordele van burgerslachtoffers van de oorlog of repressie, als voorwaarde te stellen dat de begunstigden op het nationale grondgebied wonen, kan deze wet Poolse onderdanen in een situatie als die van verzoekster in het hoofdgeding immers ervan weerhouden om gebruik te maken van hun recht om vrij te reizen en te verblijven in een andere lidstaat dan Polen.

34. Een nationale wettelijke regeling die een dergelijke beperking stelt aan de uitoefening van de vrijheden door de nationale onderdanen, kan uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht slechts gerechtvaardigd zijn indien zij is gebaseerd op objectieve overwegingen van algemeen belang die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig is aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel (reeds aangehaalde arresten *De Cuyper*, punt 40, en *Tas-Hagen en Tas*, punt 33).

35. Wat de eerste voorwaarde betreft, blijkt uit de door verweerder in het hoofdgeding en de Poolse regering bij het Hof ingediende opmerkingen dat de beperking waarin de wet van 1974 voorziet, voornamelijk is ingegeven door de wens van de Poolse wetgever, de solidariteitsplicht ten aanzien van burgerslachtoffers van de oorlog of repressie te beperken tot diegenen die een band met het Poolse volk hebben. Het woonplaatsvereiste zou dus een uiting zijn van de mate waarin zij in de Poolse samenleving zijn geïntegreerd.

36. Verweerder in het hoofdgeding en de Poolse regering merken bovendien op dat enkel een woonplaatsvereiste als in het hoofdgeding aan de orde is, de mogelijkheid biedt om na te gaan of de situatie van de ontvanger van de betrokken uitkering geen wijzigingen heeft ondergaan die een invloed kunnen hebben op zijn recht op deze uitkering. Dienaangaande beklemtonen zij dat de bevoegde Poolse instanties geen efficiënte controle kunnen uitoefenen doordat zij geen beroep kunnen doen op de administratieve en medische bijstand van de andere lidstaten, waarin voor socialezekerheidsprestaties wordt voorzien door verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden,

die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 (*PB* 1997, L 28, blz. 1). Zij stellen ook dat andere, minder restrictieve maatregelen niet zo doeltreffend zouden zijn als dit vereiste.

37. Het is een feit dat zowel de wens om het bestaan van een band tussen de samenleving van de betrokken lidstaat en de ontvanger van een uitkering te verzekeren, als de noodzaak om na te gaan of deze laatste nog steeds voldoet aan de toekenningsvoorwaarden van deze uitkering, objectieve overwegingen van algemeen belang vormen die kunnen rechtvaardigen dat de voorwaarden voor toekenning of betaling van een dergelijke uitkering de vrijheid van verkeer van de burgers van deze lidstaat kunnen aantasten.

38. Wat de vereiste band met de samenleving van de betrokken lidstaat betreft, heeft het Hof met betrekking tot een uitkering als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die niet door het communautaire recht wordt beheerst, geoordeeld dat de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid hebben voor de vaststelling van de criteria ter beoordeling van deze band, mits zij de door het gemeenschapsrecht gestelde grenzen eerbiedigen (arrest *Tas-Hagen et Tas*, reeds aangehaald, punt 36).

39. Zo is het gerechtvaardigd dat een lidstaat, door een nationaliteits- of een woonplaatsvereiste te stellen, de aan burgerslachtoffers van de oorlog of repressie toegekende vergoeding enkel uitkeert aan personen die worden geacht een zekere mate van verbondenheid met de samenleving van de betrokken lidstaat te vertonen.

40. Zo de in punt 33 van het onderhavige arrest geconstateerde beperking al kan worden gerechtvaardigd door objectieve overwegingen van algemeen belang zoals die welke in het vorige punt zijn genoemd, moet evenwel nog blijken dat zij niet onevenredig is aan het nagestreefde doel.

41. Wat in de eerste plaats de voorwaarde betreft dat de burgerslachtoffers van de oorlog of repressie gedurende de gehele periode dat de betrokken uitkering wordt uitbetaald permanent op het nationale grondgebied wonen, wat wordt beschouwd als een element waaruit hun verbondenheid met de Poolse samenleving blijkt, dient te worden vastgesteld dat de woonplaats weliswaar een criterium is op basis waarvan een dergelijke verbondenheid kan worden vastgesteld, maar dat dit niet wegneemt dat een dergelijke voorwaarde in omstandigheden als die van het hoofdgeding verder gaat dan nodig is om het nagestreefde doel te bereiken.

42. Vaststaat immers dat Nerkowska de Poolse nationaliteit bezit en meer dan 20 jaar in Polen heeft gewoond en in die periode aldaar heeft gestudeerd en gewerkt.

43. Het feit dat de ontvanger van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitkering de nationaliteit bezit van de lidstaat die deze uitkering toekent en meer dan 20 jaar in deze staat heeft gewoond en aldaar heeft gestudeerd en gewerkt, kan volstaan als bewijs van verbondenheid tussen deze lidstaat en de ontvanger. In deze omstandigheden moet de verplichting om gedurende de gehele periode dat deze uitkering wordt betaald, in de betrokken lidstaat te wonen, als onevenredig worden beschouwd, aangezien zij verder gaat dan nodig is om een dergelijke band te verzekeren.

44. Wat in de tweede plaats het argument betreft dat het woonplaatsvereiste het enige middel is om na te gaan of de ontvanger van een invaliditeitspensioen nog steeds aan de toekenningsvoorwaarden ervan voldoet, volstaat de opmerking dat niet kan worden gesteld dat het nagestreefde doel niet met andere, minder ver gaande, maar even doeltreffende middelen kan worden bereikt.

45. Een medische of administratieve controle vereist immers weliswaar dat de ontvanger van een uitkering als in het hoofdgeding aan de orde is, op het grondgebied van de betrokken lidstaat aanwezig is, maar niets verzet zich ertegen dat deze lidstaat de betrokken ontvanger uitnodigt om zich naar deze staat te begeven om zich aan een dergelijke controle te onderwerpen, zelfs op straffe van schorsing van de uitkering in geval van ongerechtvaardigde weigering door de ontvanger.

46. Een woonplaatsvereiste als in het hoofdgeding aan de orde is, gaat bijgevolg verder dan nodig is ter bereiking van het doel, na te gaan of de ontvanger van een uitkering nog steeds aan de toekenningsvoorwaarden ervan voldoet, en voldoet dus niet aan het in de punten 34 en 40 van het onderhavige arrest genoemde evenredigheidsbeginsel ».

B.9. Om analoge redenen verzetten de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 21, lid 1, van het VWEU en met artikel 45, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zich ertegen dat de wetgever, op algemene wijze en in alle omstandigheden, sommige Belgen het voordeel ontzegt van een herstelpensioen dat wordt toegekend aan de burgerlijke slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog, om de enkele reden dat zij hun gewoonlijke verblijfplaats niet op ononderbroken wijze op het nationale grondgebied hebben gehad.

De omstandigheid dat, te dezen, niet is voldaan aan de verblijfsvoorwaarde omdat de aanvrager herhaaldelijk in Frankrijk heeft verbleven voordat hij zijn pensioenaanvraag heeft ingediend, heeft ter zake geen gevolgen. Het bestaan van een verbondenheid tussen een burgerlijk slachtoffer van de Tweede Wereldoorlog dat de Belgische nationaliteit heeft en duurzaam in België heeft verbleven, en de nationale gemeenschap wordt niet ontkend door het loutere feit dat dat slachtoffer gedurende een beperkte periode heeft verbleven in een andere lidstaat van de Europese Unie, ongeacht of dat verblijf heeft plaatsgehad vóór of na de indiening van zijn pensioenaanvraag.

B.10. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 1, § 4, tweede lid, a), van de wet van 15 maart 1954 « betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden », zoals dat artikel vervangen werd bij artikel 1 van de wet van 17 februari 1975, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en met artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in zoverre het de aanvrager op algemene wijze en in elke omstandigheid ertoe verplicht zijn gewoonlijke verblijfplaats vanaf 1 januari 1931 of vanaf zijn geboorte op ononderbroken wijze op het nationale grondgebied te hebben behouden.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 3 december 2015.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

J. Spreutels