



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 100/2022
van 22 juli 2022
Rolnummer : 7513**

In zake : de prejudiciële vragen over de artikelen 3 en 4 van de wet van 12 januari 2017 « tot wijziging van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit voorzitter P. Nihoul, rechter J. Moerman, waarnemend voorzitter, en de rechters J.-P. Moerman, Y. Kherbache, D. Pieters, E. Bribosia en W. Verrijdt, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest nr. 249.648 van 29 januari 2021, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 10 februari 2021, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schenden de artikelen 3 en 4 van de wet van 12 januari 2017 tot wijziging van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden, zo geïnterpreteerd dat de nieuwe ontvankelijkheidsvoorwaarden die zijn ingevoerd bij artikel 2 van de wet van 12 januari 2017 niet op retroactieve wijze van toepassing zijn op de verzoekster die aan die nieuwe voorwaarden voldeed wanneer zij een oorspronkelijke pensioenaanvraag heeft ingediend die onontvankelijk is bevonden omdat zij niet voldeed aan de voorwaarden van artikel 1, § 4, van de voormelde wet van 15 maart 1954 vóór de wijziging ervan bij artikel 2 van de wet van 12 januari 2017, voor de periode gaande van de datum waarop haar oorspronkelijke pensioenaanvraag is ingediend tot 1 februari 2017, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij voorzien in een verschil in behandeling tussen, enerzijds, de personen die in dezelfde periode als de verzoekster hun pensioenaanvraag hebben ingediend en die voldeden aan de vroegere voorwaarden inzake nationaliteit en verblijf die het Grondwettelijk Hof discriminerend heeft bevonden en de wetgever te strikt heeft geacht, die recht hebben gehad op het voordeel van dat pensioen vanaf de eerste dag van de maand waarin hun aanvraag is ingediend, en, anderzijds,

de verzoekster die daarop pas recht zou hebben vanaf 1 februari 2017 louter omdat zij niet voldeed aan de vroegere voorwaarden inzake nationaliteit en verblijf die het Grondwettelijk Hof discriminerend heeft bevonden en de wetgever te strikt heeft geacht ?

2. Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, schenden de artikelen 3 en 4 van de wet van 12 januari 2017 tot wijziging van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden, zo geïnterpreteerd dat de nieuwe ontvankelijkheidsvoorwaarden die zijn ingevoerd bij artikel 2 van de wet van 12 januari 2017 pas van toepassing zijn vanaf 1 februari 2017 op de aanvrager die aan die nieuwe voorwaarden voldeed wanneer hij een oorspronkelijke pensioenaanvraag heeft ingediend die onontvankelijk is bevonden omdat hij niet voldeed aan de voorwaarden van artikel 1, § 4, van de voormelde wet van 15 maart 1954 vóór de wijziging ervan bij artikel 2 van de wet van 12 januari 2017, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij inhouden dat op hem, vóór 1 februari 2017, artikel 1, § 4, tweede lid, a), van de wet van 15 maart 1954 wordt toegepast zoals dat artikel van kracht was vóór de wijziging ervan bij artikel 2 van de wet van 12 januari 2017, dat, om een herstelpensioen te genieten, de burgerlijke oorlogsslachtoffers die de Belgische nationaliteit bezaten op het ogenblik van de pensioenaanvraag, maar die nationaliteit niet bezaten op het ogenblik van het schadeverwekkende feit of die geen naturalisatieaanvraag hadden ingediend vóór 10 mei 1940, die 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 oplegde van ononderbroken verblijf in België sinds 1 januari 1931 tot de dag van de pensioenaanvraag, terwijl die voorwaarde niet gold voor de burgerlijke oorlogsslachtoffers die de Belgische nationaliteit bezaten op het ogenblik van het schadeverwekkende feit of die een naturalisatieaanvraag hadden ingediend vóór 10 mei 1940 ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Madeleine Goldmann, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Kaisergruber, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Slegers en Mr. S. Ben Messaoud, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 18 mei 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en J. Moerman 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 8 juni 2022 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 8 juni 2022 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 bodemgeschied

Madeleine Goldmann is geboren op 6 januari 1939 te Brussel. Vanaf 1942 leeft zij ondergedoken om te ontsnappen aan de toepassing van de voor joden nadelige wetten. Haar ouders worden gedeporteerd en vermoord te Auschwitz. Zij blijft leven in België en verkrijgt de Belgische nationaliteit in 1958. Na afloop van haar studies werkt zij enkele jaren in België alvorens een tijdelijke betrekking te aanvaarden in de Verenigde Staten van Amerika, waar zij verblijft van 1966 tot 1975. Sinds haar terugkeer heeft zij altijd in België gewoond.

Op 27 mei 2005 dient Madeleine Goldmann een aanvraag in voor een invaliditeitspensioen als burgerlijk slachtoffer van de oorlog 1940-1945. Op 30 oktober 2008 beslist de Burgerlijke Invaliditeitscommissie te Brussel dat die aanvraag niet ontvankelijk is om reden dat de aanvrager sinds haar geboorte geen ononderbroken gewoonlijk verblijf in België heeft gehad. Op 5 oktober 2011 bevestigt de Hogere Commissie van beroep te Brussel die beslissing, die zij doet steunen op de verblijfsvoorwaarde bepaald in 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 vervangen bij artikel 1 van de wet van 17 februari 1975 tot wijziging van de voormelde wet.

Op 3 december 2015 wijst het Hof het arrest nr. 172/2015, waarbij het oordeelt dat artikel 1, § 4, tweede lid, a), van de wet van 15 maart 1954, zoals vervangen bij artikel 1 van de wet van 17 februari 1975, in strijd is met 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 gewoonlyke verblijfplaats vanaf 1 januari 1931 of vanaf zijn geboorte op ononderbroken wijze op het nationale grondgebied te hebben behouden ».

Overwegende dat dat arrest een nieuw element is in de zin van artikel 26 van de wet van 15 maart 1954, dient Madeleine Goldmann op 24 februari 2016 een aanvraag in tot herziening van de voormelde beslissing van 30 oktober 2008. Op 23 oktober 2018 willigt de Burgerlijke Invaliditeitscommissie te Brussel die aanvraag in en beslist zij een jaarlijks invaliditeitspensioen toe te kennen aan Madeleine Goldmann vanaf 1 februari 2017. De Commissie doet haar beslissing steunen op het feit dat de wijziging van de verblijfsvoorwaarde bepaald in artikel 1, § 4, tweede lid, a), van de wet van 15 maart 1954 bij artikel 2 van de wet van 12 januari 2017 « tot wijziging van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden » tot gevolg heeft dat de toekenning van een pensioen aan Madeleine Goldmann niet meer afhankelijk is van de voorwaarde dat zij sinds haar geboorte haar gewone verblijfplaats op ononderbroken wijze in België heeft gehad, maar uitsluitend van de voorwaarde dat zij haar gewone verblijfplaats op het grondgebied heeft gehad op het ogenblik dat de oorlogsfeiten die de herstelaanvraag verantwoorden, zich hebben voorgedaan.

Op 17 januari 2019 stelt Madeleine Goldmann een beroep in tegen die laatste beslissing, in zoverre die haar pas vanaf 1 februari 2017 een pensioenrecht toekent. In hoofddorde voert zij aan dat, met toepassing van artikel 11, eerste lid, van de wet van 15 maart 1954, dat recht haar had moeten worden toegekend vanaf de eerste dag van de maand van de indiening van haar eerste pensioenaanvraag, namelijk 1 mei 2005. In ondergeschikte orde voert zij aan dat dat recht haar had moeten worden toegekend op 1 mei 2016, met toepassing van artikel 3, § 1, tweede lid, van de wet van 12 januari 2017. Op 16 april 2019 verklaart de Hogere Commissie van beroep te Brussel dat dat beroep niet gegrond is. Zij is van oordeel dat de voormelde beslissing van 30 oktober 2008 een uitvoeringsbeslissing is die niet in overeenstemming is met artikel 2 van de wet van 12 januari 2017, en merkt op dat, luidens artikel 3, § 2, van die wet, wanneer een dergelijke beslissing wordt herzien opdat rekening wordt gehouden met de wetswijziging bij artikel 2, het recht op het voordeel van die wijziging wordt toegekend vanaf de eerste dag van de maand tijdens welke de aanvraag tot herziening van de uitvoeringsbeslissing is geformuleerd. De Hogere Commissie van beroep te Brussel is van mening dat de aanvraag van 24 februari 2016 een aanvraag tot herziening is in de zin van artikel 3, § 2, van de wet van 12 januari 2017, maar is van oordeel dat de wetswijziging bij artikel 2 van die wet pas van toepassing is vanaf de dag van inwerkingtreding van die wet, namelijk 1 februari 2017, zodat de herziening van de voormelde beslissing geen uitwerking kan hebben vóór die datum.

De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onderzoekt het cassatieberoep dat is gericht tegen de door de Hogere Commissie van beroep te Brussel op 16 april 2019 gewezen beslissing, en oordeelt dat de aanvraag tot herziening van 24 februari 2016 een « lopende aanvraag » is in de zin van artikel 3, § 3, van de wet van 12 januari 2017, en dat, volgens die bepaling, een pensioen naar aanleiding van een dergelijke aanvraag pas kan

worden toegekend vanaf de inwerkingtreding van die wet, namelijk 1 februari 2017. Overwegende dat de beslissing van 16 april 2019 de artikelen 3 en 4 van de wet van 12 januari 2017 niet schendt, acht de Raad van State het nuttig aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen te stellen, die door Madeleine Goldmann aan de Raad van State zijn gesuggereerd.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.1.1. Volgens Madeleine Goldmann dient de vraag bevestigend te worden beantwoord.

A.1.2. Zij is van mening dat zij zich bevindt in een situatie die vergelijkbaar is met die van de andere slachtoffers van de oorlog 1940-1945 die, in 2005, een aanvraag hebben ingediend voor een invaliditeitspensioen met toepassing van de wet van 15 maart 1954 en die toen voldeden aan de nationaliteits- en verblijfsvoorwaarden bepaald in artikel 1, § 4, tweede lid, *a*), van die wet, zoals die was geformuleerd vóór de wijziging ervan bij artikel 2 van de wet van 12 januari 2017.

A.1.3. Madeleine Goldmann zet uiteen dat het verschil in behandeling dat de artikelen 3 en 4 van die laatste wet doen ontstaan tussen de twee beschouwde categorieën van personen, op geen enkel objectief en redelijk criterium berust.

Zij onderstreept dat het verslag van de parlementaire voorbereiding van de wet van 12 januari 2017 geen enkele commentaar bij die twee wetsbepalingen bevat. Zij leidt daarentegen uit die parlementaire voorbereiding af dat de wetgevende macht voortaan ervan uitgaat dat de nationaliteits- en verblijfsvoorwaarden bepaald in artikel 1, § 4, tweede lid, *a*), van de wet van 15 maart 1954, zoals geformuleerd na de wijziging ervan bij artikel 1 van de wet van 17 februari 1975, niet langer redelijk verantwoord zijn. Zij merkt op dat de wijziging van die laatste bepaling bij de wet van 12 januari 2017 tot doel heeft de toekenning mogelijk te maken van een invaliditeitspensioen aan de slachtoffers die, net als zij, in het buitenland hebben verbleven. Zij voert aan dat, gelet op die doelstelling, niets kan verantwoorden dat het voordeel van dat pensioen dat wordt toegekend aan dergelijke slachtoffers, geen terugwerkende kracht heeft, naar het voorbeeld van wat is bepaald voor de slachtoffers die niet in het buitenland hebben verbleven. Zij preciseert dat de overwegingen van budgettaire aard de niet-naleving van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet kunnen verantwoorden. Zij voegt eraan toe dat de wetgevende macht, teneinde dat beginsel in acht te nemen, de voorwaarden inzake de toekenning van het pensioen niet vermocht te versoepelen zonder een overgangsregeling aan te nemen die de retroactieve toepassing van die hervorming mogelijk maakt voor de personen die reeds een invaliditeitspensioen hadden aangevraagd en ten aanzien van wie de toekenning ervan was geweigerd omdat zij niet voldeden aan de voorwaarden bepaald in de vorige versie van de wet.

Madeleine Goldmann is ten slotte van mening dat het in de prejudiciële vraag opgeworpen verschil in behandeling des te minder verantwoord is daar het tot gevolg heeft artikel 1, § 4, tweede lid, *a*), van de wet van 15 maart 1954, zoals het van kracht was tot 1 februari 2017, op haar van toepassing te maken, terwijl het Hof bij het arrest nr. 172/2015 heeft geoordeeld dat die bepaling ongrondwettig was. Zij beweert dat die vaststelling van ongrondwettigheid een terugwerkende kracht *erga omnes* heeft, zodat die versie van die wetsbepaling niet langer van toepassing is. Zij voegt eraan toe dat zij, naar aanleiding van dat arrest, rechtmatig een beslissing kon verwachten waarbij haar het voordeel van het aangevraagde pensioen zou worden toegekend vanaf haar eerste aanvraag in 2005.

Madeleine Goldmann preciseert dat de overheid volgens haar niet ertoe verplicht zou zijn de personen op te sporen die niet voldeden aan de voorwaarden bepaald in artikel 1, § 4, tweede lid, *a*), van de wet van 15 maart 1954, zoals het van kracht was tot 1 februari 2017, teneinde hen erover in te lichten dat zij, naar aanleiding van de inwerkingtreding van artikel 2 van de wet van 12 januari 2017, voortaan voldoen aan de voorwaarden die zijn vastgelegd in die bepaling van de wet van 15 maart 1954. Zij betwist niet de regel die is vervat in artikel 3, § 2, van de wet van 12 maart 2017, volgens welke het aan die personen toekomt zich te vergewissen van de

wetswijzigingen en de stappen te doen die nodig zijn voor de herziening van een eerdere weigeringsbeslissing die niet verenigbaar zou zijn met de nieuwe wettelijke voorwaarden, niet in het geding.

A.1.4. Madeleine Goldmann zet ook uiteen dat de afwezigheid van een redelijke verantwoording voor het in het geding zijnde verschil in behandeling noodzakelijkerwijs gevolgen heeft die niet evenredig zijn met het nagestreefde doel.

Zij merkt op dat de niet-retroactiviteit van de wijziging van de voorwaarden inzake de toekenning van het pensioen als gevolg van artikel 2 van de wet van 12 januari 2017 onevenredige gevolgen heeft voor haar persoonlijke situatie.

A.2.1. Volgens de Ministerraad dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

A.2.2. Hij herinnert allereerst eraan dat de vereiste van rechtszekerheid en het beginsel van gelijkheid van de Belgen voor de wet de wetgevende macht ertoe verplichten aan een nieuwe wet slechts uitzonderlijk een terugwerkende kracht toe te kennen.

Hij preciseert dat, te dezen, de terugwerkende kracht van de wetswijziging bij artikel 2 van de wet van 12 januari 2017 een verschil in behandeling zou doen ontstaan tussen twee categorieën van slachtoffers die niet voldeden aan de voorwaarden bepaald in de vorige versie van artikel 1, § 4, tweede lid, *a*), van de wet van 15 maart 1954 : enerzijds, diegenen die toch een pensioenaanvraag hadden ingediend en, anderzijds, diegenen die niet een dergelijke aanvraag hadden ingediend. De Ministerraad merkt op dat, bij gebrek aan een aanknopingspunt in het verleden voor die laatstgenoemden, het niet mogelijk zou zijn de nieuwe wet ten voordele van hen terugwerkende kracht te geven. Hij vraagt zich ook af hoe de overheid de slachtoffers zou kunnen terugvinden die geen aanvraag hadden ingediend omdat zij niet voldeden aan de vroegere voorwaarden, maar die een eventuele terugwerkende kracht van de nieuwe wet zouden kunnen genieten, zoals Madeleine Goldmann dat wenst.

A.2.3. De Ministerraad herinnert vervolgens eraan dat de wetgevende macht, wanneer die een wet wijzigt, in beginsel niet ertoe gehouden is te voorzien in een overgangsregeling.

Hij merkt evenwel op dat de wet van 12 januari 2017 een evenwicht bewerkstelligt tussen de onmiddellijke toepassing van de nieuwe regels en de vrijwaring van de belangen van de betrokken slachtoffers. Zij stelt met name de personen die een aanvraag tot herziening hadden ingediend vóór de inwerkingtreding van die wet, ervan vrij een nieuwe aanvraag in te dienen en waarborgt hun dat die aanvraag zal worden onderzocht in het licht van de nieuwe regels, opdat zij de nieuwe wettelijke voorwaarden vanaf 1 februari 2017 kunnen genieten. De Ministerraad erkent dat de wetgevende macht daarentegen heeft beslist aan de voormelde wet geen terugwerkende kracht toe te kennen. Hij merkt op dat de wetgevende macht ervoor heeft gekozen de rechten uit het verleden niet te wijzigen opdat de slachtoffers die, wegens de vroegere voorwaarden, het aangevraagde pensioen niet konden verkrijgen of het niet hadden aangevraagd, de nieuwe, soepelere voorwaarden kunnen genieten. Hij is van mening dat de terugwerkende kracht van de nieuwe voorwaarden zou hebben geleid tot praktische problemen, rechtsonzekerheid en discriminerende situaties.

A.2.4. De Ministerraad onderstreept ook dat, luidens artikel 26 van de wet van 15 maart 1954, de herziening van een eerdere beslissing pas uitwerking heeft op de eerste dag van de maand van de aanvraag tot herziening. Hij voegt eraan toe dat een beslissing tot herziening alleen geldt voor de toekomst en dat een aanvraag tot herziening geen rechtsmiddel is tegen een beslissing tot weigering van het pensioen.

A.2.5. De Ministerraad merkt ten slotte op dat de personen die menen te zijn geraakt door de ongrondwettigheid die het Hof in zijn arrest nr. 172/2015 heeft vastgesteld, een beroep tot vernietiging konden instellen met toepassing van artikel 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, alsook een jurisdictioneel beroep met toepassing van artikel 18 van dezelfde wet, of een vordering tot vergoeding van de geleden schade op basis van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek.

Hij merkt op dat de wijziging die artikel 2 van de wet van 12 januari 2017 aanbrengt in artikel 1, § 4, tweede lid, *a*), van de wet van 15 maart 1954 meer dan alleen de ongrondwettigheid verhelpt die is vastgesteld bij het arrest nr. 172/2015, en dat de door het Hof in die zaak onderzochte situatie verschilt van die van Madeleine Goldmann.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.3. Madeleine Goldmann voert in hoofdorde aan dat de tweede prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, daar de eerste prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord.

A.4.1. In ondergeschikte orde zet Madeleine Goldmann uiteen dat de tweede prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord.

A.4.2. Allereerst leidt zij uit het arrest nr. 172/2015 van het Hof, alsook uit de motieven van de verwijzingsbeslissing af dat die prejudiciële vraag het Hof indirect verzoekt om zich uit te spreken over de bestaanbaarheid, met alleen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 1, § 4, tweede lid, *a*), van de wet van 15 maart 1954, zoals het was geformuleerd vóór de vervanging ervan bij artikel 2 van de wet van 12 januari 2017.

A.4.3. Madeleine Goldmann merkt vervolgens op dat de prejudiciële vraag het Hof verzoekt zich uit te spreken over twee verschillen in behandeling.

Zij is van mening dat het eerste van die twee verschillen identiek is aan het verschil waarover de eerste prejudiciële vraag wordt gesteld en bevestigt dat de twee categorieën van personen waarop dat verschil in behandeling betrekking heeft, zich in situaties bevinden die vergelijkbaar zijn in het licht van de in het geding zijnde norm.

Ten aanzien van het tweede verschil in behandeling voert Madeleine Goldmann aan dat de personen die recht hebben op een invaliditeitspensioen met toepassing van de wet van 15 maart 1954 en die hebben verbleven in een Staat die geen lid is van de Europese Unie, zich in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van de personen die recht hebben op hetzelfde pensioen, maar die niet in het buitenland hebben verbleven of die, vóór of na hun pensioenaanvraag, hebben verbleven in een andere lidstaat van de Europese Unie.

A.4.4. Madeleine Goldmann zet vervolgens uiteen dat, in het licht van het door de wet van 12 januari 2017 nagestreefde doel, het niet objectief en redelijk verantwoord is om aan die laatste categorie van personen een invaliditeitspensioen toe te kennen vanaf de eerste dag van de maand van indiening van hun aanvraag, terwijl de personen die een dergelijke aanvraag hebben ingediend na te hebben verbleven in een Staat die geen lid is van de Europese Unie, pas vanaf 1 februari 2017 recht hebben op dat pensioen.

Zij herinnert eraan dat artikel 2 van de wet van 12 januari 2017 steunt op de idee dat de voorwaarde van een ononderbroken verblijf in België onvoldoende relevant is. Zij onderstreept dat die wet in dat verband geen enkel onderscheid maakt tussen, enerzijds, de begunstigen van een pensioen die in een andere lidstaat van de Europese Unie hebben verbleven en, anderzijds, diegenen die hebben verbleven in een Staat die geen lid is van de Unie. Zij is dus van mening dat niets toelaat te verantwoorden dat die laatstgenoemden dat pensioen niet op dezelfde wijze als de eerstgenoemden kunnen genieten.

Madeleine Goldmann is ten slotte van mening dat het Hof op zijn minst gedeeltelijk reeds heeft geantwoord op de tweede prejudiciële vraag, bij het arrest nr. 172/2005, en dat de motieven van dat arrest het Hof niet toelaten die vraag ontkennend te beantwoorden. Zij preciseert dat, ten aanzien van het bestaan of de omvang van het recht op een invaliditeitspensioen ingevoerd bij de wet van 15 maart 1954, een verschil in behandeling onder Belgische slachtoffers alleen zou kunnen worden verantwoord door een afwezigheid van voldoende banden met de « nationale gemeenschap ». Zij merkt op dat de plaats van een verblijf in het buitenland in dat verband geen belang heeft.

A.5.1. Volgens de Ministerraad dient de tweede prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

A.5.2. Hij merkt allereerst op dat de vraag betrekking heeft op de voorwaarden inzake de toekenning van het invaliditeitspensioen bepaald in artikel 1, § 4, tweede lid, *a*), van de wet van 15 maart 1954, zoals die van toepassing waren vóór de inwerkingtreding van artikel 2 van de wet van 12 januari 2017.

A.5.3. Vervolgens zet hij in hoofdorde uiteen dat het bekritiseerde verschil in behandeling op twee manieren kan worden begrepen.

Indien het zo wordt begrepen dat de personen die een pensioenaanvraag hebben ingediend vóór de inwerkingtreding van de wet van 12 januari 2017 worden geplaatst tegenover de personen die een dergelijke

aanvraag na die inwerkingtreding hebben ingediend, dan komt zij erop neer dat de situatie van de begunstigden van een vroegere wet worden vergeleken met die van de begunstigden van een nieuwe wet. De Ministerraad is van mening dat een dergelijk verschil in behandeling niet discriminerend is.

Indien het verschil in behandeling voortvloeit uit het feit dat de voorwaarden inzake de toekenning van het pensioen bepaald in artikel 2 van de wet van 12 januari 2017 niet van toepassing zijn op de periode vóór de inwerkingtreding van die wet, komt het opwerpen van dat verschil erop neer dat het de afwezigheid van terugwerkende kracht van die wet wordt bekritiseerd. De Ministerraad verwijst dan naar de opmerkingen die hij heeft geformuleerd in verband met de eerste prejudiciële vraag.

A.5.4. De Ministerraad zet vervolgens in ondergeschikte orde uiteen dat de verblijfsvoorwaarde bepaald in artikel 1, § 4, tweede lid, *a*), van de wet van 15 maart 1954, zoals het van toepassing was vóór de inwerkingtreding van artikel 2 van de wet van 12 januari 2017, evenredig is met het doel dat de wetgevende macht indertijd nastreefde. Hij herinnert eraan dat die laatstgenoemde op het vlak van politieke opportuniteit over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt wanneer zij de voorwaarden inzake de toekenning van de door haar ingevoerde sociale voordelen bepaalt. Hij herinnert eraan dat, te dezen, de wetgevende macht de toekenning van een invaliditeitspensioen afhankelijk heeft willen maken van het bestaan van een voldoende band met België.

De Ministerraad verklaart dat het Hof van Justitie van de Europese Unie, bij het arrest *Nerkowska* van 22 mei 2008, heeft geoordeeld dat die voorwaarde relevant is en dat zij een « objectieve overweging van algemeen belang » vormt. Hij voegt eraan toe dat die voorwaarde niet onevenredig is wanneer zij wordt toegepast op een persoon die geen aanspraak kan maken op een recht van vrij verkeer of een recht van vestiging op het grondgebied van de Staat waar hij verblijft.

- B -

B.1.1. De wet van 15 maart 1954 « betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1954 en hun rechthebbenden » (hierna : de wet van 15 maart 1954) legt onder meer de voorwaarden vast om een invaliditeitspensioen te verkrijgen teneinde schade te herstellen die voortvloeit uit een oorlogsfeit.

B.1.2. Oorspronkelijk bepaalde artikel 1, § 4, van die 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 voor 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.1.3. Het « schadelijk feit » in de zin van de wet van 15 maart 1954 is « de aantasting van de lichamelijke gaafheid van de persoon door de oorlogshandeling », onder de daarin bepaalde voorwaarden (artikel 1, § 2).

B.1.4. Vóór 10 mei 1940 moest men in beginsel minstens de volle leeftijd van 30 jaar hebben om de « staatsnaturalisatie » te verkrijgen en minstens de volle leeftijd van 22 jaar om de « gewone naturalisatie » te verkrijgen (artikel 12, eerste lid, 1^o, en artikel 13, van de wet op de verwerving, het verlies en de herkrijging van de nationaliteit, zoals die voortvloeit uit de coördinatie bij een koninklijk besluit van 14 december 1932). De echtgenote van de vreemdeling die door naturalisatie Belg is geworden, alsook de meerderjarige of ontvoogde kinderen van die laatstgenoemde konden, in bepaalde bij de wet gepreciseerde omstandigheden, de naturalisatie verkrijgen zonder aan die leeftijdsvoorwaarden te moeten voldoen (artikel 15 van dezelfde wet).

B.2. Artikel 1 van 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 » (hierna : de wet van 17 februari 1975) heeft artikel 1, § 4, van de wet van 15 maart 1954 vervangen door de volgende tekst :

« 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 te hebben gehad sedert 1 januari 1931 of sedert zijn geboorte, wanneer het slachtoffer op die datum nog niet geboren was;

[...] ».

B.3.1. Artikel 2 van de wet van 12 januari 2017 « tot wijziging van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden » (hierna : de wet van 12 januari 2017) vervangt artikel 1, § 4, van de wet van 15 maart 1954 door de volgende tekst :

« De wet is enkel op de Belgen van toepassing.

Deze hoedanigheid dient te bestaan :

a) ten aanzien 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 slachtoffer bezat nochtans die hoedanigheid op het ogenblik van het schadelijk feit of heeft een naturalisatieaanvraag ingediend vóór 10 mei 1940, of voldoet aan de volgende vereisten : geen volle tweeëntwintig jaar geweest zijn op 10 mei 1940, Belg geworden zijn vóór 1 januari 2003 en zijn gewone verblijfplaats in België hebben gehad op het moment van de oorlogshandelingen als gedefinieerd door artikel 2 van de wet van 15 maart 1954;

[...] ».

B.3.2. Artikel 3 van de wet van 12 januari 2017 bepaalt :

« § 1. Om het in artikel 2 bedoelde voordeel te genieten dient de belanghebbende een aanvraag in overeenkomstig artikel 19 van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden.

De aanvraag krijgt gevolg op de eerste dag van het trimester dat volgt op datgene tijdens welk de aanvraag is ingediend.

§ 2. De uitvoeringsbeslissingen die niet conform artikel 2 zijn worden herzien op vraag van de belanghebbenden en hun recht op het voordeel van deze wijziging wordt erkend als daterend van de eerste dag van de maand waarin de aanvraag tot herziening is geschied.

§ 3. De lopende aanvragen en deze waarover niet definitief is beslist dienen niet hernieuwd te worden. Ze krijgen evenwel pas gevolg vanaf de inwerkingtreding van deze wet ».

B.3.3. Artikel 4 van de wet van 12 januari 2017 bepaalt :

« Deze wet treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt op de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* ».

B.4.1. In de twee prejudiciële vragen wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van een verschil in behandeling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.4.2. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.5. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de grondwettigheid van de artikelen 3 en 4 van de wet van 12 januari 2017, in zoverre die wetsbepalingen een verschil in behandeling zouden doen ontstaan tussen de personen die op 10 mei 1940 jonger waren dan twee jaar, die tussen het einde van de oorlog 1940-1945 en 1 januari 1960 Belg zijn geworden en die een aanvraag voor een invaliditeitspensioen als burgerlijk slachtoffer van de oorlog 1940-1945 op 27 mei 2005 hebben ingediend :

- enerzijds, diegenen die hun gewone verblijfplaats ononderbroken in België hebben gehad sinds hun geboorte en die dus voldeden aan alle voorwaarden inzake de toekenning van het pensioen bepaald in artikel 1, § 4, tweede lid, *a*), van de wet van 15 maart 1954, zoals het indertijd geformuleerd was;

- anderzijds, diegenen die, na Belg te zijn geworden, niet langer gewoonlijk in België zijn verbleven gedurende enkele jaren en die daardoor niet voldeden aan de voorwaarde van de « gewone verblijfplaats » « zonder onderbreking » zoals vastgelegd in diezelfde wetsbepaling.

Die twee categorieën van personen zouden verschillend worden behandeld door de in het geding zijnde wetsbepalingen, in zoverre die laatste het recht op het voordeel van het voor de periode van 27 mei 2005 tot 1 februari 2017 aangevraagde pensioen alleen zou toekennen aan de personen die tot de eerste van die twee categorieën behoren.

B.6. De artikelen 3 en 4 van de wet van 12 januari 2017 hebben geen uitwerking gehad vóór 1 februari 2017.

Die wetsbepalingen kennen het recht op het voordeel van het voormelde pensioen toe aan geen van beide in B.5 omschreven categorieën van personen.

Het in de prejudiciële vraag opgeworpen verschil in behandeling vloeit dus niet voort uit de in het geding zijnde wetsbepalingen.

B.7. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.8. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing en de uiteenzetting van de prejudiciële vraag blijkt dat het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de grondwettigheid van artikel 1, § 4, tweede lid, *a*), van de wet van 15 maart 1954, zoals het geformuleerd was vóór de vervanging ervan bij artikel 2 van de wet van 12 januari 2017, in zoverre die wetsbepaling een verschil in behandeling doet ontstaan tussen de personen die in België zijn geboren minder dan twee jaar vóór 10 mei 1940 en die gewoonlijk hebben verbleven in België sinds hun geboorte en die in 2005 een invaliditeitspensioen hebben aangevraagd als burgerlijk slachtoffer van de oorlog 1940-1945 : enerzijds, diegenen die reeds Belg waren op het ogenblik van het « schadelijk feit » en, anderzijds, diegenen welke die nationaliteit pas hebben verkregen tussen het einde van de oorlog en 1 januari 1960.

In geval van toepassing van de in het geding zijnde wetsbepaling kunnen de personen die behoren tot de tweede categorie, in tegenstelling tot de personen die behoren tot de eerste categorie, alleen een invaliditeitspensioen verkrijgen indien hun gewoonlijke verblijfplaats « zonder onderbreking » tussen hun geboorte en het ogenblik waarop zij dat pensioen hebben aangevraagd in België gelegen was.

B.9.1. De memorie van toelichting van het wetsontwerp dat aan de oorsprong ligt van de wet van 15 maart 1954 vermeldt :

« Van het begin af hadden de vijandelijkheden, die wij doorworsteld hebben, een totaal karakter. In deze strijd werden alle krachten door de oorlogvoerenden ingezet. De burgerbevolking kon er niet aan ontsnappen. Even goed als de militairen werd zij in een tot dan toe ongekennde mate in het gevecht gewikkeld.

Zo komt het dat meer Belgen dan ooit het geval was, door de laatste oorlog in hun fysieke integriteit getroffen werden.

De solidariteit, die al de burgers van een zelfde nationale gemeenschap onderling verbindt, doet de Staat de verbintenis aangaan om in de mate van het mogelijke de schade te herstellen die aan de slachtoffers van deze oorlog veroorzaakt werd » (*Parl. St.*, Kamer, 1950-1951, nr. 411, p. 1).

Teneinde diegenen die, vóór het voorvallen van het « schadelijk feit » in voldoende mate lid waren van de gemeenschap om de naturalisatie aan te vragen en die deze overigens hebben verkregen vóór de vergoeding, die nationale solidariteit te laten genieten, werd beslist het personele toepassingsgebied van de vergoedingsregeling uit te breiden tot de slachtoffers die geen Belg waren op het ogenblik van het « schadelijk feit » en die vóór 10 mei 1940 een naturalisatieaanvraag hadden ingediend (*Hand.*, Senaat, 28 januari 1954, pp. 605 en 607).

B.9.2. De wet van 17 februari 1975 heeft dat personele toepassingsgebied andermaal uitgebreid door het voordeel van een staatsvergoeding tevens toe te kennen aan de slachtoffers die nog geen Belg waren op het ogenblik van het « schadelijk feit », die op 10 mei 1940 nog niet de volle leeftijd van 22 jaar hadden, die Belg waren geworden vóór 1 januari 1960 en die « zonder onderbreking hun gewone verblijfplaats in België » hadden sinds 1 januari 1931, of sinds hun geboorte indien zij op die datum nog niet waren geboren.

Het doel bestond erin rekening te houden met de « situatie [...] van die 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 [erna] », en 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; *Parl. St.*, Senaat, 1973-1974, nr. 138, pp. 1-2; *Parl. St.*, Senaat, 1974, nr. 360/1, p. 2; *ibid.*, nr. 360/2, p. 1).

Het ging meer algemeen erom « de toestand te regelen van sommige buitenlanders of vaderlandlozen, die een bijzondere aandacht zouden moeten verdienen [en] reeds voor het

schadegeval in de nationale gemeenschap waren opgenomen en nu de Belgische nationaliteit bezitten » (*Parl. St.*, Senaat, 1974, 360/1, p. 1).

B.9.3. Ten aanzien van de aanvragers van een pensioen die op 10 mei 1940 minder dan twee jaar oud waren, geldt de voorwaarde van de gewone verblijfplaats in België alleen voor diegenen die Belg zijn geworden na het voorvallen van het « schadelijk feit ».

Die voorwaarde kan worden verantwoord in het licht van het legitieme doel dat erin bestaat het voordeel van de « nationale solidariteit » voor te behouden aan de personen die werkelijk zijn geïntegreerd in de « nationale gemeenschap ».

B.9.4. De parlementaire voorbereiding van de wet van 17 februari 1975 laat daarentegen niet toe te begrijpen hoe die doelstelling zou verantwoorden dat het voordeel van die solidariteit kan worden geweigerd aan personen die gewoonlijk in België hebben verbleven tussen het voorvallen van het « schadelijk feit » en de indiening van hun pensioenaanvraag, om de enige reden dat die personen er niet zonder onderbreking gewoonlijk hebben verbleven.

B.9.5. De wijziging die artikel 2 van de wet van 12 januari 2017 aanbrengt in de in het geding zijnde wetsbepaling heeft onder meer tot doel elke verblijfsvoorwaarde op te heffen voor de periode na de « oorlogshandelingen » die aan de oorsprong van het « schadelijk feit » liggen.

De toekenning van een vergoeding bepaald bij de wet van 15 maart 1954 in naam van de nationale solidariteit kan worden voorbehouden aan de personen die het bestaan aantonen van een « sterke band » met de Staat, hetgeen, voor de personen die de Belgische nationaliteit pas hebben verworven na de oorlog, erop neerkomt het bestaan aan te tonen van « een band met de nationale gemeenschap » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, 1697/1, pp. 4-5).

Voor de personen die Belg zijn geworden vóór 1 januari 1960, blijken die banden evenwel voldoende uit het feit dat die personen hun gewone verblijfplaats in België hebben gehad gedurende de oorlog. Een voorwaarde van een ononderbroken verblijf is niet langer relevant, daar « zowel het trauma als de onzekerheid van het privé- of beroepsleven [...] de slachtoffers [hebben] kunnen bewegen tot het verlaten van het nationale grondgebied voor kortere of langere periodes » (*ibid.*, pp. 4-5).

B.9.6. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat het in B.8 omschreven verschil in behandeling zonder redelijke verantwoording is.

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 1940-1954 en hun rechthebbenden », zoals het was geformuleerd vóór de vervanging ervan bij artikel 2 van de wet van 12 januari 2017 « tot wijziging van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden », schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de woorden « zonder onderbreking » van toepassing zijn op het slachtoffer.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 22 juli 2022.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul