

Commentaire

Décision n° 2015-504/505 QPC du 4 décembre 2015

*Mme Nicole B. veuve B.
et autre*

(Allocation de reconnaissance II)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 25 septembre 2015 par le Conseil d'État (décision n° 391331 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée pour Mme Nicole B. veuve B., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés dans sa rédaction issue du paragraphe I de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013.

Le même jour, il a été saisi par le Conseil d'État (décision n° 392164 du même jour) d'une QPC posée pour M. Jean de R., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des mêmes dispositions.

Dans sa décision n° 2015-504/505 QPC du 4 décembre 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

I. Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – L'indemnisation des anciens membres des formations supplétives avant la décision n° 2010-93 QPC

Sont considérés comme membres des forces supplétives qui ont servi en Algérie (pour un total estimé à près de 153 000 personnes) :

– les membres des harka : formations militaires encadrées par des militaires français, elles participaient aux tâches de maintien de l'ordre et étaient rémunérées par l'armée ;

– les maghzens : ils assuraient la protection des sections administratives spécialisées et des sections administratives urbaines. Personnels civils, ils participaient cependant à des opérations de guerre et étaient rémunérés par le gouvernement général d'Algérie ; les moghaznis relèvent de cette catégorie ;

- les groupes mobiles de protection rurale et les groupes mobiles de sécurité : ils dépendaient du ministère de l'intérieur ;
- les groupes d'autodéfense : armés sommairement pour la protection des villages, ils n'étaient pas rémunérés ;
- les agents contractuels de police auxiliaire ;
- les agents techniques occasionnels de police.

Le législateur a pris, depuis 1987, différentes mesures indemnitaires en faveur de ces personnes.

Ces mesures, successives, ont été : une allocation versée en trois fois¹, une allocation forfaitaire complémentaire versée en une seule fois², une rente viagère³, rebaptisée « allocation de reconnaissance » et indexée sur les prix⁴ et, enfin, un système à option entre rente et capital⁵.

* L'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés a accordé une allocation de 60 000 F aux membres des forces supplétives ayant servi en Algérie « *qui ont conservé la nationalité française en application de l'article 2 de l'ordonnance n° 62-825 du 21 juillet 1962 relative à certaines dispositions concernant la nationalité française, prises en application de la loi n° 62-421 du 13 avril 1962* », et qui ont fixé leur domicile en France (premier alinéa). Le premier alinéa de l'article 2 de l'ordonnance précitée disposant que « *Les personnes de statut civil de droit local originaires d'Algérie ainsi que leurs enfants peuvent, en France, se faire reconnaître la nationalité française selon les dispositions du titre VII du code de la nationalité* », il en résultait que cette allocation était réservée en tout état de cause à des personnes de statut civil de droit local.

Aux termes des deuxième et troisième alinéas de cet article, en cas de décès de l'intéressé, cette allocation est versée au conjoint survivant remplissant les mêmes conditions et, à défaut de conjoint survivant, aux enfants lorsqu'ils ont la nationalité française et qu'ils ont fixé leur domicile en France. Cette allocation unique devait être versée en trois étapes : 1989, 1990 et 1991. L'article 5 de la loi du 11 juin 1994 a permis que cette allocation soit demandée jusqu'au 31 décembre 1997.

¹ Loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés.

² Loi n° 94-488 du 11 juin 1994 relative aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie.

³ Loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 de finances rectificative pour 1999.

⁴ Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002.

⁵ Loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

La condition de nationalité nécessaire pour bénéficier de cette allocation a été maintenue sans modification dans les différentes lois successives. L'objet de la loi du 16 juillet 1987 était d'indemniser le préjudice correspondant aux difficultés liées au rapatriement des membres des forces supplétives et de leurs familles. Il s'agissait d'une « *allocation destinée à leur permettre de vivre un peu mieux* »⁶, d'« *indemniser les harkis du préjudice moral spécifique qu'ils ont subi du fait de leur rapatriement* »⁷, autrement dit d'une allocation forfaitaire ayant « *la nature d'un "pretium doloris," destiné à compenser le préjudice moral subi par ceux qui ont combattu aux côtes de l'armée française et à faciliter une insertion difficile dans la société française* »⁸.

* L'article 2 de la loi du 11 juin 1994, dite « loi Romani », a créé une « *allocation forfaitaire complémentaire* » de 110 000 F versée aux mêmes personnes.

Toutefois, l'allocation forfaitaire complémentaire pouvait être servie aux enfants si le conjoint survivant ne remplissait pas les conditions requises, alors que tel n'était pas le cas pour l'allocation forfaitaire.

Par ailleurs, cette loi a étendu la condition de résidence, pour les seuls enfants nés de l'union entre le premier intéressé et son conjoint et susceptibles, en cas de décès de leurs parents, de percevoir l'allocation, à l'ensemble du territoire de l'Union européenne – cette extension avait, dans les faits, été réalisée dès 1989 par voie de circulaire pour l'ensemble des allocataires.

La loi du 11 juin 1994 avait le même objet que la loi du 16 juillet 1987 : il s'agissait de « *compenser les préjudices moraux subis par les anciens membres des formations supplétives... victimes d'un déracinement important dont les effets se manifestent encore aujourd'hui* »⁹.

* Le paragraphe I de l'article 47 de la loi du 30 décembre 1999 de finances rectificative pour 1999 a institué, à compter du 1^{er} janvier 1999, sous conditions d'âge¹⁰ et de ressources¹¹, une « *rente viagère* »¹², non réversible, au profit des

⁶ Jean Francou, rapporteur, Sénat, séance du 17 juin 1987.

⁷ André Santini, secrétaire d'État aux anciens combattants, Sénat, séance du 17 juin 1987

⁸ Claude Barate, *Rapport sur le projet de loi, modifié par le Sénat, relatif au règlement de l'indemnisation des rapatriés*, Assemblée nationale, VIII^e législature, n° 882, 19 juin 1987.

⁹ Termes de l'exposé des motifs, *Projet de loi relatif aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie*, Assemblée nationale, X^e législature, n° 1152, 20 avril 1994.

¹⁰ Le même décret a fixé l'âge minimum pour obtenir cette rente à soixante ans.

¹¹ L'allocation est versée aux personnes ayant un revenu de moins de 6 300 F par mois, soit inférieur au minimum vieillesse.

¹² Le décret n° 2000-359 du 26 avril 2000 pris pour l'application de l'article 47 de la loi de finances rectificative pour 1999 a fixé le montant annuel de la rente à 9 000 F.

personnes désignées par le premier alinéa de l'article 2 de la loi du 11 juin 1994, c'est-à-dire les personnes visées au premier alinéa de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987, soit les supplétifs – à l'exclusion de leurs ayants droit – qui sont Français et qui ont fixé leur domicile en France.

Il s'agissait par ce dispositif de conjuguer « *une logique de la réparation des préjudices subis par les anciens harkis en raison de leur engagement pour la France pendant la guerre d'Algérie et un souci d'aider les plus vulnérables socialement* »¹³.

* L'article 61 de la loi du 30 décembre 2000 de finances rectificative pour 2000 a inséré dans l'article 47 de la loi du 30 décembre 1999 un paragraphe *I bis* permettant le versement, à compter du 1^{er} janvier 2001, de cette « *rente viagère* » aux conjoints ou ex-conjoints survivants non remariés des supplétifs à condition que ces conjoints remplissent les conditions de nationalité prévues en 1987, c'est-à-dire à condition qu'ils aient conservé la nationalité française.

* L'article 67 de la loi du 30 décembre 2002 est venu modifier de nouveau l'article 47 de la loi du 30 décembre 1999 pour, d'une part, rebaptiser la « *rente viagère* » en « *allocation de reconnaissance* »¹⁴ et, d'autre part, supprimer la condition de ressources, ne laissant subsister pour les supplétifs que les conditions de nationalité, de résidence et d'âge et, pour leur conjoint, que les conditions de nationalité et d'âge. Cette loi a également modifié l'article 81 du code général des impôts pour exclure cette allocation de l'assiette de l'impôt sur le revenu. Ces modifications sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2003.

Cette mesure a bénéficié à 11 500 anciens supplétifs et assimilés ainsi qu'à leurs veuves.

* La loi du 23 février 2005 a modifié à nouveau les modalités de versement de l'allocation de reconnaissance, prolongé la période d'aide et assoupli la condition de nationalité sans toutefois la supprimer.

L'article 6, à titre principal :

– a ouvert un droit d'option¹⁵ entre trois formules : maintien de l'allocation avec augmentation du taux annuel à compter du 1^{er} janvier 2005 (2 800 euros) ; maintien de l'allocation avec taux en vigueur au 1^{er} janvier 2004

¹³ Déclaration de M. Jean-Paul Dupré durant la séance du 9 décembre 1999 de l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1999.

¹⁴ D'un montant de 1 372 euros par an.

¹⁵ L'article 1^{er} du décret n° 2005-477 du 17 mai 2005 pris pour application des articles 6, 7 et 9 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 ouvre le droit d'option jusqu'au 1^{er} octobre 2005.

(1 830 euros) et avec versement d'un capital (20 000 euros) ; versement d'un capital de 30 000 euros « *pour solde de tout compte* ».

– et prévu la possibilité, en cas de décès de l'ancien supplétif et de ses conjointes ou ex-conjointes, de répartir une allocation de 20 000 euros entre les enfants issus de leur(s) union(s) s'ils possèdent la nationalité française et ont fixé leur domicile en France ou dans un État de la Communauté européenne ; cette possibilité est étendue, selon les mêmes conditions de nationalité et de résidence, aux pupilles de la Nation et orphelins, dont l'un des parents était supplétif.

L'article 9 a autorisé le ministre chargé des rapatriés, par dérogation aux conditions fixées pour bénéficier de l'allocation de reconnaissance et des aides spécifiques au logement prévues à l'article 7 de la loi (conservation de la nationalité française et domicile fixé en France), à accorder le bénéfice de ces aides aux supplétifs et à leurs veuves, âgés de soixante ans et plus, qui peuvent justifier d'un domicile continu en France ou dans un État de la Communauté européenne depuis le 1^{er} janvier 1973 et qui ont acquis la nationalité française avant le 1^{er} janvier 1995.

2. – La décision n° 2010-93 QPC et ses suites législatives

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 25 novembre 2010, d'une QPC relative à l'ensemble des dispositions législatives précitées prévoyant une indemnisation des supplétifs rapatriés. En l'espèce, ces dispositions étaient contestées en ce qu'elles subordonnaient à la possession de la nationalité française le bénéfice des différentes allocations, rentes et aides spécifiques accordées aux anciens membres des forces supplétives.

Dans sa décision n° 2010-93 QPC du 4 février 2011, le Conseil constitutionnel a censuré la condition de nationalité prévue par ces différentes dispositions législatives comme contraire au principe d'égalité :

« Considérant qu'en instituant les allocations et rentes de reconnaissance et aides spécifiques au logement précitées en faveur des anciens harkis et membres des formations supplétives ayant servi en Algérie et qui ont fixé leur domicile en France ou dans un autre État de l'Union européenne, le législateur a décidé de tenir compte des charges entraînées par leur départ d'Algérie et leur réinstallation dans un État de l'Union européenne ; que, pour ce faire, il a pu, sans méconnaître le principe d'égalité, instituer un critère de résidence en lien direct avec l'objet de la loi ; qu'en revanche, il ne pouvait, sans méconnaître ce

*même principe, établir, au regard de l'objet de la loi, de différence selon la nationalité »*¹⁶.

Au sein de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987, la condition de nationalité résultait des dispositions précitées de son premier alinéa aux termes duquel seuls les membres des forces supplétives « *qui ont conservé la nationalité française en application de l'article 2 de l'ordonnance n° 62-825 du 21 juillet 1962 relative à certaines dispositions concernant la nationalité française, prises en application de la loi n° 62-421 du 13 avril 1962* » pouvaient bénéficier des allocations prévues par cet article. Dans sa décision n° 2010-93, le Conseil constitutionnel a donc censuré ces mots.

Compte tenu des termes de l'article 2 de l'ordonnance du 21 juillet 1962, étaient uniquement visées les « *personnes de statut civil de droit local originaires d'Algérie, ainsi que leurs enfants* » ayant, dans le délai qui leur était imparti, opté pour la conservation de la nationalité française. L'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 excluait donc du bénéfice de l'allocation qu'il prévoyait, à la fois les personnes de statut civil de droit local n'ayant pas opté pour la nationalité française et les membres des forces supplétives soumis au statut civil de droit commun ayant conservé leur nationalité française de plein droit.

Si le Conseil constitutionnel a, en pratique, censuré cette double restriction dans la mesure où les critères de la nationalité et de statut étaient indissociables, il l'a fait au seul motif que la nationalité française ne constituait pas un critère pertinent. Il ne s'est pas prononcé dans cette décision sur la constitutionnalité d'une distinction entre statut civil de droit local et statut civil de droit commun.

En revanche, la condition de résidence a été expressément validée par le Conseil dans cette même décision où il a déclaré le surplus des articles contestés conforme à la Constitution.

À la suite de cette censure partielle du Conseil constitutionnel, prononcée à effet immédiat et, partant, susceptible d'être invoquée dans les instances en cours¹⁷, l'attribution de l'allocation de reconnaissance ne pouvait plus être refusée, ni pour des raisons tenant à la nationalité du demandeur, ni pour des raisons tenant au statut de droit civil du demandeur. Pouvait ainsi y prétendre l'ensemble des membres des forces supplétives, qu'ils aient à l'origine été soumis au statut civil de droit commun ou au statut civil de droit local.

¹⁶ Décision n° 2010-93 QPC du 4 février 2011, *Comité Harkis et Vérité (Allocation de reconnaissance)*, cons. 10.

¹⁷ Décision n° 2010-93 QPC précitée, cons. 12.

Dans une décision du 20 mars 2013, le Conseil d'État a ainsi refusé de transmettre une QPC au Conseil constitutionnel portant sur les dispositions des articles 47-1 de la loi de finances rectificative n° 99-1173 du 10 décembre 1999 dans sa rédaction issue de l'article 67 de la loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002, et 9 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés, au motif que : « *si par ces dispositions le législateur a entendu réserver l'allocation de reconnaissance aux seuls membres des formations supplétives qui avaient, avant l'indépendance de l'Algérie, un statut civil de droit local, le Conseil constitutionnel a, par sa décision n° 2010-93 du 4 février 2011 susvisée, déclaré contraires à la Constitution celles des dispositions du premier alinéa de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés, du dernier alinéa de l'article 2 de la loi n° 94-488 du 11 juin 1994 relative aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie, du paragraphe I bis de l'article 47 de la loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 susvisée, des sixième et septième alinéas de l'article 6 et de l'article 9 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 qui mentionnaient la nationalité française ; que ces dispositions étant les seules, par les renvois qu'elles opéraient, à borner le champ d'application des dispositions objets de la présente question prioritaire aux supplétifs relevant du statut local, la question est désormais dépourvue d'objet et par suite de caractère sérieux* »¹⁸.

L'article 52 de la loi n° 2013-1198 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale a rétabli la seule condition portant sur le statut civil de droit local des intéressés avant l'indépendance de l'Algérie pour pouvoir bénéficier de ces allocations, aides et avantages.

Désormais, ainsi que cela résulte de la version de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 examinée dans la décision commentée, l'allocation de reconnaissance est réservée aux anciens harkis, moghaznis et personnels des diverses formations supplétives « *de statut civil de droit local* » qui ont fixé leur domicile en France.

Du fait des renvois à la condition prévue par l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 par les lois ultérieures, cette condition s'applique non seulement à l'allocation de reconnaissance¹⁹ mais également aux autres aides prévues par le législateur.

¹⁸ CE, 20 mars 2013, req. n° 345648.

¹⁹ Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002.

L'objectif ainsi poursuivi par le législateur en 2013 était d' « empêcher tout effet d'aubaine et [de] rétablir les intentions du législateur de réserver le bénéfice de l'allocation de reconnaissance aux seuls supplétifs de statut civil de droit local et à leurs ayants droit en introduisant une rédaction conforme tant au principe d'égalité posé par le préambule de la Constitution qu'aux dispositions de l'article 14 de la convention européenne »²⁰. Il était notamment avancé que la censure du Conseil constitutionnel a eu pour effet « d'ouvrir le bénéfice de l'allocation de reconnaissance aux membres des formations supplétives de statut civil de droit commun dont le ministère de la Défense évalue le nombre potentiel à 9 119. Le ministère chiffre le coût de cette extension à plus de 270 millions d'euros. À ce jour, la Mission interministérielle aux rapatriés a déjà été destinataire d'environ 300 demandes du bénéfice de l'allocation de reconnaissance de la part de cette catégorie pour un coût total de 9 millions d'euros annuels »²¹.

Lors des débats en première lecture devant le Sénat, à l'occasion de l'examen d'un amendement visant à étendre le bénéfice de l'allocation à l'ensemble des anciens supplétifs, quel que soit leur statut, M. Jean-Louis Carrère avait ainsi justifié son rejet : « Le nombre de bénéficiaires de l'allocation, si l'on suit les auteurs de cet amendement, passerait de 6 000 à 15 000, pour un coût de l'ordre de 270 millions d'euros. En opportunité, cet amendement n'est donc ni juste ni raisonnable ».

« Il n'est pas juste, car le préjudice subi par les harkis, leur déracinement, leurs difficultés d'intégration sont beaucoup plus importants que ceux des supplétifs de statut civil de droit commun, et je crains qu'il n'entraîne, de surcroît, de nouvelles revendications.

« À mon sens, il n'est pas non plus raisonnable dans la situation économique actuelle de notre pays. Au moment où nous devons garantir un niveau minimal de moyens à la défense, nous ne disposons pas de 270 millions d'euros pour ouvrir cette allocation spécifique à de nouvelles catégories. Si nous connaissions une autre situation économique, nous pourrions réfléchir à une forme d'indemnisation certainement plus adaptée, mais, dans les circonstances actuelles, ce serait très compliqué »²².

Par ailleurs, il était également avancé lors des travaux préparatoires que ce critère du statut civil de droit local « rétablit, de ce fait, la volonté initiale du

²⁰ M. Jean-Louis Carrère, *Rapport sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale*, Sénat, session ordinaire 2013-2014, n° 50, 8 octobre 2013.

²¹ *Ibidem*.

²² Compte rendu de la séance du 21 octobre 2013, *J.O. Débats Sénat*.

législateur, à savoir indemniser les harkis, qui avaient souffert de leur rapatriement et de leurs conditions d'intégration en France »²³.

Le paragraphe II de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013 est venu préciser que les dispositions du paragraphe I introduisant cette nouvelle condition d'octroi de l'allocation « *sont applicables aux demandes d'allocation de reconnaissance présentées avant leur entrée en vigueur qui n'ont pas donné lieu à une décision de justice passée en force de chose jugée* ».

Par ailleurs, on peut signaler que l'article 51 du projet de loi de finances pour 2016 en cours de discussion au Parlement prévoit la création d'une allocation de reconnaissance des conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens supplétifs de statut civil de droit local ayant servi en Algérie qui ont fixé leur domicile en France, qui devra être demandée dans l'année suivant le décès de l'ancien membre des formations supplétives.

B. – Les jurisprudences du Conseil d'État et de la CEDH

Le Conseil d'État, dans sa décision du 30 mai 2007, *Union nationale laïque des anciens supplétifs*²⁴, à l'occasion d'un recours en annulation pour excès de pouvoir à l'encontre d'un décret d'application de la loi du 23 février 2005, définissant les modalités de versement de l'allocation de reconnaissance aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie, a jugé que « *l'allocation de reconnaissance vise à reconnaître les sacrifices consentis par les harkis, moghaznis et anciens membres des formations supplétives et assimilés en Algérie soumis au statut civil de droit local, qui se sont installés en France, et a pour objet de compenser les graves préjudices qu'ils ont subis lorsque, contraints de quitter l'Algérie après l'indépendance, ils ont été victimes d'un déracinement et connu des difficultés spécifiques et durables d'insertion lors de leur accueil et de leur séjour en France ; que les intéressés, qui relevaient d'un statut juridique spécifique, se trouvaient dans une situation objectivement différente de celle des anciens supplétifs soumis au statut civil de droit commun ; que par suite, si le législateur a subordonné l'octroi de l'allocation de reconnaissance à la soumission antérieure des intéressés au statut civil de droit local, une telle condition est fondée sur un critère objectif et rationnel en rapport avec les buts de la loi, et ne méconnaît pas les stipulations [de l'article 14] de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

²³ Mmes Patricia Adam et Geneviève Gosselin-Fleury, *Rapport sur le projet de loi modifié par le Sénat relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale*, Assemblée nationale, XIV^{ème} législature, n° 1551, 14 novembre 2013.

²⁴ CE, 30 mai 2007, *Union nationale laïque des anciens supplétifs*, req. n° 282553.

Dans un arrêt du 23 janvier 2014, *Montoya c/ France*²⁵, la Cour européenne des droits de l'homme a également jugé que cette différence de traitement était justifiée : « *La Cour constate que la différence de traitement dénoncée par le requérant entre les anciens supplétifs qui relevaient du statut civil de droit local et les anciens supplétifs qui relevaient du statut civil de droit commun, révèle une distinction entre les anciens supplétifs d'origine arabe ou berbère et les anciens supplétifs d'origine européenne. Cette distinction s'opère au sein d'un groupe de personnes qui ont en commun d'être d'anciens membres des formations supplétives auxquelles les autorités françaises ont eu recours lors de la guerre d'Algérie et d'avoir été rapatriées en France à la fin de celle-ci. Qu'elles aient été d'origine européenne ou d'origine arabe ou berbère, elles se trouvent dans une situation comparable quant à la revendication de la reconnaissance par la France de leur dévouement à son égard – similitude que cette dernière a d'ailleurs admise en leur accordant à toutes, sans distinction, le statut d'ancien combattant – et des souffrances qu'elles ont endurées.*

« *Il convient donc de vérifier si cette distinction poursuit un but légitime et s'il y a un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et ce but.*

« *Le Gouvernement indique que tous les supplétifs rapatriés ont bénéficié d'aides visant à faciliter leur installation en France, puis se sont vus reconnaître la qualité d'ancien combattant, mais que le législateur a jugé nécessaire de mettre en sus en œuvre des aides spécifiques au profit des anciens supplétifs d'origine arabo-berbère eu égard aux difficultés et souffrances particulières qu'ils ont endurées.*

« *La Cour constate que les explications du Gouvernement trouvent écho dans la décision du Conseil d'État du 30 mai 2007, qui retient notamment que les anciens supplétifs d'origine arabo-berbère ont été victimes d'un déracinement et connu des difficultés spécifiques et durables d'insertion lors de leur accueil et de leur séjour en France (paragraphe 14 ci-dessus). Les conclusions de la commissaire du gouvernement dans l'affaire qui a donné lieu à cette décision (paragraphe 15 ci-dessus) sont particulièrement explicites à cet égard.*

« *Au vu de ces éléments, la Cour estime que la France a pu raisonnablement juger légitime de reconnaître spécifiquement le dévouement et la souffrance des anciens supplétifs d'origine arabe ou berbère. Par ailleurs, notant que l'allocation de reconnaissance n'est que l'une des modalités de la reconnaissance par la France du dévouement à son égard des anciens supplétifs et des souffrances qu'ils ont endurées, et prenant en compte la marge*

²⁵ CEDH, 23 janvier 2014, *Motoya c. France*, req. n° 62170/10.

d'appréciation dont elle dispose, la Cour ne voit pas de raison de conclure qu'il est disproportionné de mettre en œuvre un dispositif réservé aux anciens supplétifs d'origine arabe ou berbère afin de réaliser ce but. On ne saurait donc retenir que la différence de traitement dont il est question manque de justification objective et raisonnable »²⁶.

C. – Origine de la QPC et question posée

L'époux de Mme Nicole B. a formulé, le 14 novembre 2014, une demande d'allocation de reconnaissance nationale, telle que prévue à l'article 6 de la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés. Par une décision en date du 18 février 2015, l'office national des anciens combattants et victimes de guerre des Alpes-Maritimes a rejeté la demande au motif que le requérant relevait du statut civil de droit commun. La requérante a introduit, devant le tribunal administratif de Nice, une requête en annulation, pour le compte de son mari, décédé, contre cette décision. À cette occasion, elle a soulevé une QPC à l'encontre des dispositions de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987, dans sa rédaction issue du paragraphe I de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013.

De même, M. Jean de R. a formé une demande d'allocation de reconnaissance, telle que prévue à l'article 6 de la loi du 23 février 2005, devant l'office national des anciens combattants et victimes de guerre de la Haute-Garonne. Le 10 décembre 2014, il s'est vu refuser le bénéfice de cette allocation, au motif qu'il relevait du statut civil de droit commun. Il a alors formé un recours gracieux contre cette décision, par courrier en date du 11 février 2015. Le silence gardé pendant deux mois par le directeur de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre de la Haute-Garonne a fait naître une décision implicite de rejet. Saisissant alors le tribunal administratif de Toulouse d'un recours en annulation de ces deux décisions, il a posé, à cette occasion, une QPC à l'encontre des dispositions de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987, dans sa rédaction issue du paragraphe I de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013.

Par deux décisions en date du 25 septembre 2015, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 dans sa rédaction issue du paragraphe I de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013, au motif « *que les moyens tirés de ce que ces dispositions méconnaissent l'autorité de chose jugée qui s'attache, en vertu de l'article 62 de la Constitution, à la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-93 QPC du 4 février 2010 et le principe d'égalité garanti par l'article 6 de la Déclaration de 1789 soulèvent une question présentant un caractère sérieux* ».

²⁶ Ibidem, § 31 à 35.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Les requérants soutenaient que les dispositions contestées portent atteinte à l'autorité qui s'attache aux décisions du Conseil constitutionnel en vertu de l'article 62 de la Constitution, en ce qu'elles rétablissent une condition qui a été abrogée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2010-93 QPC. Ils faisaient également valoir une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, dès lors qu'est rétablie, pour bénéficier d'une indemnisation, une distinction entre les anciens supplétifs, selon qu'ils relevaient du statut civil de droit local ou de droit commun. Ils faisaient enfin valoir que sont méconnus tant le principe de sécurité juridique que le droit de propriété, en raison du caractère rétroactif des dispositions en cause, qui s'appliquent à toutes les demandes présentées avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2013 et qui n'ont pas donné lieu à une décision de justice passée en force de chose jugée.

Dans sa décision n° 2015-504/505 QPC, le Conseil constitutionnel a restreint le champ de la QPC aux seuls mots « *de statut civil de droit local* » figurant au premier alinéa de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 (cons. 4).

A. – Le grief tiré de l'atteinte à l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Aux termes du dernier alinéa de l'article 62 de la Constitution, « *les décisions du Conseil constitutionnel (...) s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles* ».

Dans sa décision n° 89-258 DC du 8 juillet 1989, le Conseil constitutionnel a explicité la portée de cette disposition : « *l'autorité des décisions visées par cette disposition s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même ; (...) si l'autorité attachée à une décision du Conseil constitutionnel déclarant inconstitutionnelles des dispositions d'une loi ne peut en principe être utilement invoquée à l'encontre d'une autre loi conçue en termes distincts, il n'en va pas ainsi lorsque les dispositions de cette loi, bien que rédigées sous une forme différente, ont, en substance, un objet analogue à celui des dispositions législatives déclarées contraires à la Constitution* »²⁷.

²⁷ Décision n° 89-258 DC du 8 juillet 1989, *Loi portant amnistie*, cons. 12 et 13.

La portée de ce principe en cas de succession d'un contrôle *a priori* et d'un contrôle *a posteriori* a été évoquée par le Conseil dans sa décision n° 2013-349 QPC du 18 octobre 2013²⁸. Dans sa décision sur la loi relative à la sécurisation de l'emploi²⁹, le Conseil constitutionnel avait déclaré contraire à la Constitution l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2006-344 du 23 mars 2006 relative aux retraites professionnelles supplémentaires en application de la jurisprudence dite néo-calédonienne. Le Conseil constitutionnel a considéré que l'autorité de chose jugée s'appliquait pleinement à une telle décision rendue à l'occasion d'un contrôle *a priori*, y compris sur les questions d'effets dans le temps, à l'occasion d'une question transmise en contrôle *a posteriori*. Il a jugé « *que l'autorité qui s'attache aux décisions du Conseil constitutionnel fait obstacle à ce qu'il soit de nouveau saisi afin d'examiner la conformité à la Constitution des dispositions de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale dans leur rédaction déclarée contraire à la Constitution ; que, par suite, il n'y a pas lieu, pour le Conseil constitutionnel, de se prononcer sur la question prioritaire de constitutionnalité relative à cet article* »³⁰.

Dans sa décision n° 2014-417 QPC, le Conseil constitutionnel était saisi d'un grief tiré de la méconnaissance de l'autorité de chose jugée par sa décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, à l'occasion d'une contestation portant sur une contribution sur les boissons caféinées. En l'espèce, il a jugé qu'il : « *ressort des travaux parlementaires de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 qu'en créant cette imposition, le législateur a entendu prévenir les effets indésirables sur la santé de boissons ayant une teneur élevée en caféine ; que, si les dispositions contestées instituent une contribution dont l'assiette et le taux présentent des similitudes avec les dispositions déclarées contraires à la Constitution dans la décision du 13 décembre 2012, ces dispositions ont un objet différent de celui des dispositions censurées ; que, par suite, en adoptant les dispositions contestées, le législateur n'a pas méconnu l'autorité qui s'attache, en vertu de l'article 62 de la Constitution, à la décision du Conseil constitutionnel du 13 décembre 2012* »³¹.

2. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée du 4 décembre 2015, le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé que, dans sa décision n° 2010-93 QPC du 4 février 2011, il avait censuré la condition de nationalité énoncée par l'article 9 de la loi du 16

²⁸ Décision n° 2013-349 QPC du 18 octobre 2013, *Sociétés Allianz IARD et autre (Autorité des décisions du Conseil constitutionnel)*.

²⁹ Décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013, *Loi relative à la sécurisation de l'emploi*.

³⁰ Décision n° 2013-349 DC du 18 octobre 2013, précitée, cons. 3.

³¹ Décision n° 2014-417 QPC du 19 septembre 2014, *Société Red Bull On Premise et autre (Contribution prévue par l'article 1613 bis A du code général des impôts)*, cons. 8.

juillet 1987. En pratique, du fait du renvoi opéré à l'article 2 de l'ordonnance n° 62-825 du 21 juillet 1962, cette condition ne visait que les supplétifs ayant un statut civil de droit local et ayant fait le choix de conserver la nationalité française.

Pouvait, dès lors, se poser la question de savoir si le législateur n'avait pas rétabli, par l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013, une condition analogue à celle ayant été précédemment censurée.

Cet article 52 ne pouvait être analysé comme un retour pur et simple à la situation antérieure à la censure opérée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2010-93 QPC du 4 février 2011, puisque la condition d'acquisition de la nationalité française n'était pas rétablie. La circonstance que les effets de la nouvelle condition puissent, dans certains cas, être proches de ceux de la condition précédemment censurée par le Conseil n'a pas conduit ce dernier à considérer que l'objet de la nouvelle disposition était similaire à celui de l'ancienne disposition. Le Conseil constitutionnel, après avoir relevé que la loi du 18 décembre 2013 n'a pas réintroduit une condition de nationalité, mais prévu une condition d'une nature différente, en a déduit « *que, par suite, en adoptant les dispositions contestées, le législateur n'a pas méconnu l'autorité qui s'attache, en vertu de l'article 62 de la Constitution, à la décision du Conseil constitutionnel du 4 février 2011* » (cons. 8).

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de la méconnaissance de l'autorité de la chose jugée par le Conseil constitutionnel.

B. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité

1. – La jurisprudence constitutionnelle

De manière constante, le Conseil constitutionnel juge que le principe d'égalité devant la loi, fondé sur l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « *ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »³².

Dans sa décision n° 2010-93 QPC du 4 février 2011, le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'en instituant les allocations et rentes de reconnaissance et aides*

³² V., notamment, les décisions n°s 2010-24 QPC du 6 août 2010, *Association nationale des sociétés d'exercice libéral et autres (Cotisations sociales des sociétés d'exercice libéral)*, cons. 5 et 6, et 2011-180 QPC du 13 octobre 2011, *M. Jean-Luc O. et autres (Prélèvement sur les « retraites chapeau »)*, cons. 4.

spécifiques au logement précitées en faveur des anciens harkis et membres des formations supplétives ayant servi en Algérie et qui ont fixé leur domicile en France ou dans un autre État de l'Union européenne, le législateur a décidé de tenir compte des charges entraînées par leur départ d'Algérie et leur réinstallation dans un État de l'Union européenne ; que, pour ce faire, il a pu, sans méconnaître le principe d'égalité, instituer un critère de résidence en lien direct avec l'objet de la loi ». Le lien entre installation et critère de résidence est direct. La différence de traitement instituée entre les anciens supplétifs qui sont installés en France, ou plus généralement dans l'Union européenne, et ceux qui, par exemple, sont installés en Algérie était donc justifiée.

En revanche, comme indiqué précédemment, il a considéré, dans cette même décision, en ce qui concerne ces mêmes allocations et rentes, que le législateur *« ne pouvait, sans méconnaître ce même principe, établir, au regard de l'objet de la loi, de différence selon la nationalité ».*

Ce faisant, cette décision s'est inscrite dans une logique similaire à celle de la décision n° 2010-18 QPC du 23 juillet 2010³³. Dans cette espèce, le Conseil constitutionnel avait en effet censuré le critère de nationalité ainsi que le critère de résidence auxquels était soumise l'attribution de la carte du combattant aux membres des forces supplétives ayant combattu en Algérie, au Maroc et en Tunisie, au motif que ces critères n'étaient pas justifiés par l'objet de la loi qui était de témoigner la reconnaissance de la Nation à tous ceux qui ont fait partie de forces que la République française a souhaité tout particulièrement distinguer. Dans ces conditions, les critères de nationalité ou de résidence étaient contraires au principe d'égalité devant la loi.

Enfin, il convient également de rappeler la décision n° 2012-259 QPC du 29 juin 2012, dans laquelle le Conseil constitutionnel, après avoir relevé que, par la disposition contestée, le législateur a entendu conférer, en raison de leurs mérites, à certains Français musulmans d'Algérie relevant du statut personnel des droits politiques identiques à ceux qui étaient exercés par les Français de statut civil de droit commun domiciliés en Algérie, a jugé que *« le principe d'égalité n'imposait ni que des personnes bénéficiant de droits politiques identiques soient soumises au même statut civil ni qu'elles soient soumises aux mêmes règles concernant la conservation de la nationalité française »*³⁴.

³³ Décision n° 2010-18 QPC du 23 juillet 2010, M. Lahcène A. (*Carte du combattant*).

³⁴ Décision n° 2012-259 QPC du 29 Juin 2012, M. Mouloud A. (*Statut civil de droit local des musulmans d'Algérie et citoyenneté française*), cons. 5.

2. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a tout d'abord jugé que la différence de traitement qui était contestée par les requérants reposait sur une différence de situation entre différentes catégories d'anciens membres des formations supplétives. Il a considéré que *« les anciens harkis et membres des formations supplétives ayant servi en Algérie qui relevaient du statut civil de droit local ne sont pas dans la même situation que les anciens harkis et membres des formations supplétives ayant servi en Algérie qui relevaient du statut civil de droit commun »* (cons. 12).

Le Conseil a ensuite considéré que cette différence de traitement reposait sur un critère en rapport direct avec l'objet de la loi.

Dans sa décision n° 2010-93 QPC, le Conseil constitutionnel avait relevé *« qu'en instituant les allocations et rentes de reconnaissance et aides spécifiques au logement précitées en faveur des anciens harkis et membres des formations supplétives ayant servi en Algérie et qui ont fixé leur domicile en France ou dans un autre État de l'Union européenne, le législateur a décidé de tenir compte des charges entraînées par leur départ d'Algérie et leur réinstallation dans un État de l'Union européenne »*.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a considéré que l'objectif poursuivi par le législateur, tel qu'il ressortait des travaux préparatoires de la loi du 18 décembre 2013, différait de celui précédemment poursuivi : *« qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 18 décembre 2013 que le législateur a entendu indemniser non les charges entraînées par le départ d'Algérie mais le préjudice de ceux des anciens harkis et membres des formations supplétives ayant servi en Algérie qui ont connu des difficultés particulières d'insertion après leur arrivée sur le territoire national »* (cons. 12).

Mme Claire Landais, commissaire du Gouvernement, dans ses conclusions sous la décision du Conseil d'État du 30 mai 2007, avait relevé que : *« S'agissant d'abord des conditions de rapatriement en France, il nous semble que les travaux des historiens, sans minimiser l'intensité des souffrances ressenties par l'ensemble des rapatriés, mettent tous en lumière le drame vécu par les supplétifs d'origine nord-africaine. (...) Nul ne conteste donc les conditions dramatiques qui ont entouré le rapatriement de la communauté des Pieds-Noirs et donc des supplétifs d'origine européenne parmi eux. Mais il ne nous paraît pas indécent de remarquer que les supplétifs arabo-berbères ont connu un*

drame tout particulier, par l'ampleur des massacres et par la mauvaise volonté manifeste des autorités françaises de l'époque à les accueillir en métropole »³⁵.

Au regard de cet objectif, le Conseil constitutionnel a relevé que la distinction opérée pour le bénéfice de l'attribution de l'allocation de reconnaissance était bien en rapport direct avec l'objet de la loi. Il a donc écarté le grief tiré d'une méconnaissance du principe d'égalité.

C. – Le grief tiré de l'atteinte à la garantie des droits

Les requérants avaient soulevé le grief tiré de la méconnaissance de la garantie des droits, en raison de l'application rétroactive des dispositions législatives contestées à des demandes d'attribution de l'allocation de reconnaissance formées antérieurement à la modification de ses conditions d'attribution.

Si le paragraphe I de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013 a en effet procédé à l'édiction d'une nouvelle condition, c'est le paragraphe II du même article 52, en vertu duquel « *Les dispositions du I sont applicables aux demandes d'allocation de reconnaissance présentées avant leur entrée en vigueur qui n'ont pas donné lieu à une décision de justice passée en force de chose jugée* », qui détermine les conditions d'application de ces dispositions.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé que « *le grief tiré de la méconnaissance de la garantie des droits, qui n'est pas dirigé à l'encontre des dispositions du paragraphe II de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013, est inopérant* » (cons. 14). Il n'était en effet saisi que de dispositions introduites par le paragraphe I de cet article.

On peut ajouter à cet égard que, lorsqu'il a délibéré sur la présente décision, le Conseil constitutionnel venait d'être saisi d'une nouvelle QPC (n° 2015-522 QPC), portant à la fois sur l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 tel que modifié par le paragraphe I de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013 et sur le paragraphe II du même article 52³⁶.

³⁵ C. Landais, conclusions sous CE, 30 mai 2007, n° 282553, AJDA 2007, n° 26, p. 1408.

³⁶ CE, décision *Mme Bonnavion-Morand*, n° 392473, 30 novembre 2015.

D. – Le grief tiré de l’atteinte au droit de propriété

Les requérants soutenaient que les dispositions contestées méconnaissent le droit de propriété des anciens membres des formations supplétives rapatriés qui s’étaient vus reconnaître un droit de créance en raison de la censure prononcée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 4 février 2011.

Toutefois, un dispositif d’indemnisation qui ne vise pas à compenser une perte de propriété est contrôlé au regard des exigences de l’article 13 de la Déclaration de 1789³⁷. Un tel contrôle est alternatif à un contrôle au regard des exigences des articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789³⁸.

Le Conseil a donc jugé « *que les dispositions contestées, sont relatives aux conditions de l’indemnisation du préjudice subi par les anciens harkis et membres des formations supplétives ayant servi en Algérie du fait de leurs difficultés particulières d’insertion après leur arrivée sur le territoire national ; que, par suite, doit être rejeté comme inopérant le grief tiré de la méconnaissance du droit de propriété* » (cons. 15).

Le Conseil constitutionnel a finalement déclaré les mots « *de statut civil de droit local* » figurant au premier alinéa de l’article 9 de la loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 dans sa rédaction actuellement en vigueur conformes à la Constitution.

³⁷ Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, *Loi de finances pour 1988*, cons. 21 à 24.

³⁸ Décision 2010-624 DC du 20 janvier 2011, *Loi portant réforme de la représentation devant les cours d’appel*, cons. 16.