

Décision n° 2010-93 QPC du 4 février 2011

Comité Harkis et Vérité

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 25 novembre 2010, par le Conseil d'État (décision n° 342957), d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par le Comité Harkis et Vérité, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions suivantes relatives, à titre principal, à l'allocation de reconnaissance attribuée aux anciens membres des formations supplétives et assimilées (les « harkis ») ou victimes de la captivité en Algérie :

– article 9 de la loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés ;

– 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 ;

– article 47 de la loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 de finances rectificative pour 1999 ;

– article 67 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002 ;

– et articles 6, 7 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.

Dans sa décision n° 2010-93 QPC du 4 février 2011, le Conseil constitutionnel a jugé contraire à la Constitution la condition de nationalité à laquelle ces dispositions subordonnaient l'octroi des allocations et rentes prévues par ces différents textes. Il a jugé conforme à la Constitution le surplus de ces articles.

I. – Les dispositions contestées

Les dispositions contestées forment une chaîne de dispositions imbriquées les unes dans les autres, ce qui imposait au Conseil d'État de les renvoyer « en bloc » au Conseil constitutionnel. Elles fixent toutes des conditions, à la fois de nationalité et de résidence, pour bénéficier de l'allocation de reconnaissance.

Cette allocation fait partie des différentes mesures prises en faveur des anciens membres des formations supplétives et assimilées ou des victimes de la captivité en Algérie et de leurs familles.

Elle a pris cinq formes successives : une allocation versée en trois fois en 1989 (loi de 1987), une allocation forfaitaire complémentaire versée en une seule fois (loi de 1994), une rente viagère (loi de 1999), rebaptisée « *allocation de reconnaissance* » et indexée sur les prix (loi de 2002) et, enfin, un système à options entre rente et capital (loi de 2005).

Seule, parmi ces lois, la loi du 30 décembre 1999 avait été déférée au Conseil constitutionnel, mais ce dernier ne s'était pas prononcé sur l'article 47 qui était ici en cause.

* L'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 précitée institue une allocation de 60 000 F pour les membres des forces supplétives ayant servi en Algérie qui ont conservé leur nationalité française et qui sont domiciliés en France¹ (premier alinéa), ainsi qu'à leurs ayants droit remplissant les mêmes conditions (deuxième alinéa pour les conjoints, troisième alinéa pour les enfants). Cette allocation unique devait être versée en trois étapes : 1989, 1990 et 1991. L'article 5 de la loi du 11 juin 1994 précitée a permis que cette allocation soit demandée jusqu'au 31 décembre 1997.

Sont considérés comme membres des forces supplétives :

– 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 (SAS) et des sections administratives urbaines (SAU). 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 ;

¹ C'est-à-dire ayant une résidence stable et permanente coïncidant avec le centre des attaches familiales et des occupations professionnelles de l'individu.

- les groupes mobiles de protection rurale (GMPR) et les groupes mobiles de sécurité (GMS) : 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...

Au total, en 1994, ce sont près de 15 000 harkis et assimilés qui avaient bénéficié de cette allocation.

L'objet de la loi était d'indemniser les difficultés liées au rapatriement des membres des forces supplétives et de leur famille. Il s'agissait d'une « *allocation destinée à leur permettre de vivre un peu mieux* »², d'« *indemniser les harkis du préjudice moral spécifique qu'ils ont subi du fait de leur rapatriement* »³ ou encore d'attribuer une allocation forfaitaire qui aura « *la nature d'un "pretium doloris", destiné à compenser le préjudice moral subi par ceux qui ont combattu aux côtés de l'armée française et à faciliter une insertion difficile dans la société française* »⁴.

* L'article 2 de la même 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, la condition de résidence a été étendue, pour les seuls enfants nés de l'union entre l'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 a, dans les faits, été réalisée dès 1989 par voie de circulaire pour l'ensemble des allocataires. Les demandes d'allocation forfaitaire étaient ouvertes jusqu'au 31 décembre 1997.

² Jean Francou, rapporteur, Sénat, séance du 17 juin 1987.

³ André Santini, secrétaire d'État aux anciens combattants, Sénat, séance du 17 juin 1987).

⁴ Claude Barate, *Rapport fait au nom de la commission des finances 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.

L'objet de la loi reste le même : il s'agit 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* »⁵.

Saisi d'un moyen de contrariété avec la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH), le Conseil d'État, par une décision du 27 juin 2005⁶, a jugé que « *l'allocation forfaitaire ainsi que l'allocation forfaitaire complémentaire ont le caractère d'un bien au sens des stipulations de l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel ; que leur institution a pour objet, ainsi qu'il ressort des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption tant de la loi du 16 juillet 1987 que celle du 11 juin 1994 de compenser les préjudices moraux que les harkis, moghaznis et anciens membres des formations supplétives et assimilés de statut civil de droit local ont subi lorsque, contraints de quitter l'Algérie après l'indépendance ils ont été victimes d'un déracinement et connu des difficultés d'insertion en France ; qu'une différence de traitement quant à l'octroi de ces allocations selon que les intéressés ont opté en faveur de l'adoption de la nationalité française ou se sont abstenus d'effectuer un tel choix, ne justifie pas, eu égard à l'objet de l'une et l'autre de ces allocations, une différence de traitement ; que les dispositions législatives précitées en ce qu'elles se réfèrent à la nationalité du demandeur sont de ce fait incompatibles avec les stipulations de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

Le Conseil d'État a donc condamné la condition de nationalité française prévue par la loi pour l'octroi des allocations forfaitaire et forfaitaire complémentaire.

* Dans un premier temps, le paragraphe I de l'article 47 de la loi du 30 décembre 1999 précitée a institué, à compter du 1^{er} janvier 1999, sous forme de « *rente viagère* »⁷, sous conditions d'âge⁸ et de ressources⁹, non réversible, ce qui deviendra l'« *allocation de reconnaissance* » au profit des seules personnes désignées par le premier alinéa de l'article 2 de la loi du 11 juin 1994, c'est-à-dire aux personnes visées au premier alinéa de l'article 9, c'est-à-dire aux seuls supplétifs – à l'exclusion de leurs ayants droit – qui sont français et qui ont fixé leur domicile en France.

⁵ 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.

⁶ Conseil d'État, 10^e et 9^e sous-sections réunies, 27 juin 2005, *M. Madani X.*, n° 251766.

⁷ 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.

⁸ Le même décret a fixé l'âge minimum pour obtenir cette rente à soixante ans.

⁹ L'allocation est versée aux personnes ayant un revenu de moins de 6 300 F par mois, soit inférieur au minimum vieillesse.

Il s'agit 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* »¹⁰.

Dans un deuxième temps, l'article 61 de la loi n° 2000-1353 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 1er 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 précitée 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* »¹¹ et, d'autre part, supprimer la condition de ressources, ne laissant subsister, pour les membres des forces supplétives, que les conditions de nationalité, de résidence et d'âge et, pour leur conjoint, que les conditions de nationalité et d'âge. Par ailleurs, la loi du 30 décembre 2002 a 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.

* Les articles 6, 7 et 9 de la loi du 23 février 2005 précitée ont modifié de 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 :

– ouvre un droit d'option¹² 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, au taux en vigueur au 1^{er} janvier 2004 (1 830 euros), avec versement d'un capital (20 000 euros) ;

¹⁰ Jean-Paul Dupré, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1999 devant l'Assemblée nationale, deuxième séance du 9 décembre 1999, *Journal officiel Débats Assemblée nationale*, 10 décembre 1999, p. 10834.

¹¹ D'un montant de 1 372 euros par an.

¹² 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 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés ouvre le droit d'option jusqu'au 1^{er} octobre 2005.

. versement d'un capital de 30 000 euros « pour solde de tout compte ».

– et prévoit la possibilité, en cas de décès de l'ancien supplétif et de ses conjoints ou ex-conjoints, de répartir une allocation de 20 000 euros entre les enfants issus de leur union 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 autorise le ministre chargé des rapatriés, par dérogation aux conditions fixées pour bénéficier de l'allocation de reconnaissance, mais aussi 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 membres des forces supplétives ou 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.

L'article 7 renvoyé par le Conseil d'État est relatif aux aides spécifiques au logement. Elles sont distribuées dans les mêmes conditions que l'allocation de reconnaissance.

Ainsi, pour résumer, l'ensemble de ces lois subordonnait l'octroi de l'allocation de reconnaissance à une double condition de résidence (en France, voire dans la Communauté européenne dans certains cas) et de nationalité française.

Dans la logique de sa décision du 27 juin 2005 précitée, le Conseil d'État, dans une décision du 6 avril 2007¹³, a jugé la condition de nationalité fixée pour obtenir l'allocation de reconnaissance incompatible avec les stipulations de l'article 14 de la CESDH, aux termes duquel « *la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation* ».

¹³ Conseil d'État, 10^e et 9^e sous-sections réunies, 6 avril 2007, *Comité Harkis et Vérité*, n° 282390.

II. – La non-conformité de la condition de nationalité

A. – Le grief

Le comité requérant contestait les dispositions renvoyées au motif qu'elles subordonnaient le versement des aides qu'elles prévoyaient à une double condition de nationalité et de résidence en France ou dans un État membre de l'Union européenne. Ainsi, selon le requérant, ces dispositions méconnaissaient le principe d'égalité devant la loi garanti par les articles 1^{er} et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 et les alinéas 1^{er} et 18 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

B. – Les dispositions constitutionnelles de référence

De manière constante, le Conseil constitutionnel juge que « *le principe d'égalité 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* »¹⁴. Le principe d'égalité implique qu'à des situations semblables il soit fait application de règles semblables.

À l'aune de cette jurisprudence, le Conseil, dans sa première décision rendue sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution¹⁵, , a estimé qu'au regard de l'objet de la loi examinée – qui était de garantir par l'octroi d'une pension civile ou militaire à toutes les personnes qui avaient servi la France « *des conditions de vie en rapport avec la dignité des fonctions exercées au service de l'État* »¹⁶ – une différence selon la nationalité ne pouvait se justifier.

De la même façon, dans cette même décision, à propos cette fois, non plus des pensions civiles et militaires, mais des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant, le Conseil constitutionnel a censuré « *une différence de traitement fondée sur la nationalité entre les titulaires de pensions militaires d'invalidité et des retraites du combattant selon qu'ils sont ressortissants algériens ou ressortissants des autres pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France* », dans la mesure où cette « *différence est injustifiée au regard de l'objet de la loi qui vise à rétablir l'égalité entre les*

¹⁴ Décisions n^{os} 97-388 DC du 20 mars 1997, *Loi créant les plans d'épargne retraite*, cons. 27 ; 2008-571 DC du 11 décembre 2008, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009*, cons. 20.

¹⁵ Décision n^o 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *Consorts L. (Cristallisation des pensions)*.

¹⁶ *Idem*, cons. 9.

prestations versées aux anciens combattants qu'ils soient français ou étrangers ».

Dans sa décision n° 2010-18 QPC du 23 juillet 2010, *M. Lahcène A (Carte du combattant)*, le Conseil constitutionnel a 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 loi¹⁷.

Par ailleurs, la condition de nationalité a déjà été jugée discriminatoire dans plusieurs cas par le Conseil d'État, pour l'octroi de pensions d'anciens combattants¹⁸ ou encore pour l'octroi d'une pension militaire d'invalidité aux membres des forces supplétives françaises en Algérie¹⁹.

C. – Application à l'espèce

L'objet des dispositions successives contestées est resté le même : tenir compte des charges supportées par les anciens membres des forces supplétives et leur famille à raison à la fois de leur départ d'Algérie et de leur réinstallation en France, voire dans un autre État de l'Union européenne.

Le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision du 4 février 2011, que le critère de résidence ou de domicile peut être justifié par l'objet de la loi, qui tient compte des bouleversements liés au déplacement mais aussi des difficultés liées à l'installation (en France ou dans un État de l'Union européenne). Le lien entre installation et critère de résidence est direct. La différence de traitement instituée entre ceux 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, le Conseil constitutionnel, comme il l'a fait à propos de l'attribution de la carte du combattant aux anciens membres des forces supplétives en Afrique du Nord, a jugé que le critère de nationalité ne pouvait

¹⁷ *A contrario*, lorsqu'il s'agit de pensions « classiques » de retraite, dans la mesure où celles-ci ont pour but d'assurer des conditions de vie matérielles en rapport avec la dignité de fonctions exercées au service de l'État, un critère de résidence est admissible (Conseil constitutionnel, décision n° 2010-1 QPC précitée).

¹⁸ Conseil d'État, assemblée, 30 novembre 2001, *Ministre de la défense c. Diop*, n° 212179.

¹⁹ Conseil d'État, 1^{ère} et 6^e sous-sections réunies, 11 juillet 2008, *Mme Kheira X.*, n° 295816.

être justifié par l'objet de la loi au regard de la Constitution. Il a donc censuré, dans l'ensemble des dispositions qui lui étaient renvoyées, les termes qui imposaient un critère de nationalité. Il a précisé que cette abrogation prenait effet à compter de la publication de sa décision et devait être appliquée à toutes les instances en cours.

Il a déclaré les autres dispositions des textes précités conformes à la Constitution.