

Commentaire

Décision n° 2013-324 QPC du 21 juin 2013

Mme Micheline L.

(Droits du conjoint survivant pour l'attribution de la pension militaire d'invalidité)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 8 avril 2013 par le Conseil d'État (décision n° 365832 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Micheline L. et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 43 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG).

Dans sa décision n° 2013-324 QPC du 21 juin 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique

L'article L. 43 CPMIVG trouve son origine dans une loi du 31 mars 1919 qui a profondément réformé le régime des pensions militaires d'invalidité après la Première guerre mondiale.

La philosophie de ce texte ressort nettement de l'article L. 1 CPMIVG : « *La République française, reconnaissante envers les anciens combattants et victimes de la guerre qui ont assuré le salut de la patrie, s'incline devant eux et devant leurs familles. Elle proclame et détermine, conformément aux dispositions du présent code, le droit à réparation due :*

« *1° Aux militaires des armées de terre, de mer et de l'air, aux membres des forces françaises de l'intérieur, aux membres de la Résistance, aux déportés et internés politiques et aux réfractaires affectés d'infirmités résultant de la guerre ;*

« *2° Aux conjoints survivants, aux orphelins et aux ascendants de ceux qui sont morts pour la France. »*

La « pension du feu » est donc tout à la fois une récompense nationale et une œuvre de réparation.

Le montant de la pension est déterminé par un nombre de points d'indice fixé en fonction du taux d'invalidité. Il tient également compte du grade du pensionné et peut être complété par des allocations spécifiques pour les invalidités les plus graves.

Cette reconnaissance ne se limite pas au militaire mais bénéficie également à son conjoint survivant, à ses descendants et à ses ascendants.

Au 31 décembre 2004, plus de 280 000 pensions militaires d'invalidité étaient servies à des ayants droit, pour un coût de 1,23 milliard d'euros. Le montant moyen d'une pension en année pleine s'élevait à 4 377 euros, et le montant médian à 1 856 euros. À la même date, 126 069 pensions étaient servies aux veuves et aux orphelins, et 7 253 à des ascendants¹.

L'article L. 43 CPMIVG vise à déterminer dans quelle mesure l'autre membre du couple formé avec le militaire peut toucher la pension d'invalidité. Le législateur distingue différentes hypothèses :

- dans certains cas, le conjoint survivant a droit à une pension à taux complet ;
- dans d'autres cas, il doit se contenter d'une pension au taux de réversion, qui correspond en général aux 2/3 de la pension à taux complet (article L. 50 CPMIVG).

La loi n° 55-1476 du 12 novembre 1955 allouant aux compagnes des militaires, marins ou civils " morts pour la France " un secours annuel égal à la pension de veuve de guerre a permis d'accorder une pension militaire d'invalidité à la concubine survivante, à des conditions plus restrictives que pour l'épouse ; il est notamment exigé que le concubinage ait duré au moins trois ans avant la mobilisation du militaire défunt.

Le domaine de l'article L. 43 CPMIVG a été sensiblement étendu par la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 :

- d'une part, l'égalité des sexes a été réalisée en étendant au conjoint le bénéfice de la pension, qui était jusqu'alors réservée à la veuve. Si le défunt est une femme militaire, son époux peut désormais toucher la pension militaire d'invalidité ;

¹ M. Nicolas About, *Rapport sur la proposition de loi relative au partage de la réversion des pensions militaires d'invalidité*, Sénat, session ordinaire 2005-2006, n° 194, 2 février 2006.

– d’autre part, la pension peut désormais bénéficier au partenaire de PACS survivant. La règle figure au paragraphe II de l’article L. 1 *ter* du CPMIVG : « *Le partenaire lié par un pacte civil de solidarité bénéficie des mêmes droits aux pensions d’invalidité et est soumis aux mêmes obligations que le conjoint cité dans le présent code* ».

Dans certaines hypothèses, au contraire, le conjoint survivant ne peut bénéficier de la pension militaire d’invalidité ou perd son droit à pension :

– selon l’article L. 58 CPMIVG, « *En cas de séparation de corps, le conjoint survivant contre lequel elle a été admise ne peut prétendre à la pension de conjoint survivant* » ;

– l’article L. 59 CPMIVG prévoit différents cas dans lesquels la déchéance du droit à pension du conjoint survivant peut être prononcée, notamment s’il a été déchu de l’autorité parentale, ou si l’invalidé avait introduit avant son décès une demande en divorce ;

– l’article L. 48 CPMIVG dispose, en son 1^{er} alinéa, que « *Les conjoints survivants qui contractent un nouveau mariage, un nouveau pacte civil de solidarité ou vivent en état de concubinage notoire perdent leur droit à pension* ».

En toute hypothèse, l’époux divorcé ne peut pas bénéficier de la pension militaire d’invalidité.

Une proposition de loi relative au partage de la réversion des pensions militaires d’invalidité a été présentée au Sénat afin d’étendre le bénéfice de la pension militaire d’invalidité à l’ex-conjoint survivant ; elle a été adoptée le 22 février 2006 par le Sénat, mais n’a jusqu’à présent pas été discutée à l’Assemblée Nationale.

B. – Origine de la QPC et question posée

Madame L. a épousé Monsieur K. en 1954. En 1956, ce dernier a été frappé d’invalidité pour une cause imputable au service ; il a été reconnu invalide à un taux de 100 %. Le divorce a été prononcé en 1990 et Monsieur K. est décédé en 2010. Madame L. a alors demandé le bénéfice de la pension militaire de son ex-époux, ce qui lui a été refusé par le tribunal départemental des pensions militaires de l’Hérault en application de l’article L. 43 CPMIVG : la pension n’est, selon ce texte, accordée qu’au conjoint survivant du défunt, et est exclue en cas de divorce.

En appel, Madame L. a contesté la constitutionnalité de cette disposition au regard du principe d'égalité. Le 6 février 2013, la cour régionale des pensions de Montpellier a transmis la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État. Ce dernier a renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel le 8 avril 2013 en retenant que « *le moyen tiré de ce que cet article, en excluant du droit à réversion les anciens conjoints divorcés des bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité, porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au principe d'égalité devant la loi garanti par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

Le respect du principe d'égalité pose problème à deux égards : d'une part, dans la différence de traitement entre le conjoint survivant et le conjoint divorcé survivant ; d'autre part dans la différence de solutions adoptées par le législateur pour les pensions militaires d'invalidité et pour les pensions de retraite, lesquelles bénéficient à l'ancien conjoint divorcé, en application des articles L. 44 du code des pensions civiles et militaires de retraite, et L. 353-3 du code de la sécurité sociale.

II. – Examen de constitutionnalité des dispositions contestées

Rappelant les termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 1789, le Conseil a fait une application de sa jurisprudence bien établie selon laquelle « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que 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* »².

Le Conseil a ensuite affirmé que « *les pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et les pensions de retraite prévues tant par le code des pensions civiles et militaires de retraite que par le code de la sécurité sociale ont principalement pour objet d'assurer, pour les premières, un droit à réparation et, pour les secondes, un revenu de substitution ou d'assistance ; qu'ainsi, elles n'ont pas le même objet* ». Ce faisant, le Conseil se situe dans le prolongement de sa jurisprudence antérieure puisqu'il a déjà jugé :

² Récemment, décision n° 2013-299 QPC du 28 mars 2013, *Mme Maïtena V. (Procédure de licenciement pour motif économique et entreprises en redressement ou en liquidation judiciaires)*, cons. 3.

– d’une part, que « *les pensions militaires d’invalidité et des victimes de la guerre ont pour objet de réparer des dommages subis par des militaires, des victimes civiles de guerre ou des victimes d’actes de terrorisme* »³ ;

– d’autre part, que « *la pension de réversion a pour objet de compenser la perte de revenus que le conjoint survivant subit du fait du décès de son époux fonctionnaire civil* »⁴.

Cette différence d’objet avait précédemment amené le Conseil à reconnaître que « *le législateur pouvait, sans méconnaître le principe d’égalité, maintenir pour les titulaires de ces pensions [militaires d’invalidité et des victimes de la guerre] un avantage qu’il a supprimé ou restreint pour les titulaires de pensions civiles et militaires de retraite* »⁵.

Cela conduit ici le Conseil à affirmer que « *les différences entre les régimes d’attribution et de réversion de ces pensions, s’agissant notamment de la désignation de leurs bénéficiaires, ne méconnaissent pas le principe d’égalité* ».

Par ailleurs, le Conseil précise que « *le conjoint survivant et le conjoint divorcé se trouvent dans des situations différentes* ». En effet, le divorce a mis fin au mariage et à tous les devoirs qui en résultaient. Même le devoir de secours est supprimé : il n’y a plus aucune solidarité financière entre les conjoints divorcés. Le lien d’alliance a disparu du fait du divorce. Il en résulte que le législateur ne porte pas atteinte au principe d’égalité en réservant le bénéfice des pensions militaires d’invalidité au conjoint survivant.

Le Conseil ajoute qu’« *aucune autre exigence constitutionnelle* » n’impose d’octroyer au conjoint divorcé le bénéfice d’une pension accordée au conjoint survivant (cons. 5).

Il confirme ainsi une décision antérieure : aux requérants qui soutenaient « *qu’une règle minimale de partage des droits à réversion d’une prestation relevant du domaine de la loi, lorsque l’assuré décédé a eu successivement plusieurs conjoints, aurait dû être fixée* », le Conseil avait répondu que « *si le législateur a prévu que le droit à réversion [du plan épargne retraite] ne pourra bénéficier qu’au seul conjoint survivant de l’adhérent et à ses enfants mineurs,*

³ Décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, *M. Alain C. et autre (Indemnité temporaire de retraite outre-mer)*, cons. 20

⁴ Décision n° 2011-155 QPC du 29 juillet 2011, *Mme Laurence L. (Pension de réversion et couples non mariés)*, cons. 4 ; voir également la décision n° 2010-108 QPC du 25 mars 2011, *Mme Marie-Christine D. (Pension de réversion des enfants)*, cons. 4.

⁵ Décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, précitée, cons. 20.

incapables ou invalides, une telle disposition ne porte atteinte à aucun principe de valeur constitutionnelle »⁶.

Le choix de réserver la pension au conjoint survivant ou de la partager avec l'ancien conjoint relève de complexes considérations d'équité qui peuvent se révéler plus ou moins justes en fonction des cas d'espèce (état de fortune de chacun des époux, durée du premier et du second mariage, conditions financières du divorce, etc). La décision du Conseil constitutionnel implique que, dans la prise en compte des différences de situations pour fixer les règles d'attribution et de réversion des pensions au conjoint survivant ou au conjoint divorcé, le législateur dispose d'une large marge d'appréciation.

En définitive, le Conseil a déclaré l'article L. 43 CPMIVG conforme à la Constitution.

⁶ Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997, *Loi créant les plans d'épargne retraite*, cons. 11 et 16.