



Commentaire

Décision n° 2017-690 QPC du 8 février 2018

M. Abdelkader K.

(Condition de nationalité française pour le bénéfice du droit à pension en cas de dommage physique du fait d'attentat ou de tout autre acte de violence en relation avec les événements de la guerre d'Algérie)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 23 novembre 2017 par le Conseil d'État (décision n° 414421 du 22 novembre 2017) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Abdelkader K. portant sur l'article 13 de la loi n° 63-778 du 31 juillet 1963 de finances rectificative pour 1963, dans sa rédaction résultant de la loi n° 64-1330 du 26 décembre 1964 portant prise en charge et revalorisation de droits et avantages sociaux consentis à des Français ayant résidé en Algérie, modifiée par la décision du Conseil constitutionnel n° 2015-530 QPC du 23 mars 2016¹.

Dans sa décision n° 2017-690 QPC du 8 février 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré les mots « *de nationalité française* » figurant deux fois au premier alinéa de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963 contraires à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – Historique

a. – La genèse des dispositions contestées

L'article 13 de la loi n° 63-778 du 31 juillet 1963 de finances rectificative pour 1963 a instauré un régime d'indemnisation ouvrant droit à pension pour les victimes civiles de dommages physiques subis en Algérie entre le 31 octobre

¹ Dans sa décision n° 2015-530 QPC du 23 mars 2016, *M. Chérif Y. (Modalités d'appréciation de la condition de nationalité française pour le bénéfice du droit à pension en cas de dommage physique du fait d'attentat ou de tout autre acte de violence en relation avec les événements de la guerre d'Algérie)*, le Conseil constitutionnel avait déclaré contraires à la Constitution des dispositions du premier alinéa de l'article 13 de la loi n° 63-778 du 31 juillet 1963 de finances rectificative pour 1963, en ce qu'elles limitaient le bénéfice du droit à pension aux personnes possédant la nationalité française « *à la date de promulgation de la présente loi* » (considérant 5).

1954 et le 29 septembre 1962, c'est-à-dire durant la période correspondant à la guerre d'Algérie².

Le premier alinéa de l'article 13 disposait, dans sa version initiale, que « *les personnes de nationalité française à la date de promulgation de la présente loi ayant subi en Algérie depuis le 31 octobre 1954 et jusqu'au 29 septembre 1962 des dommages physiques du fait d'attentat ou de tout autre acte de violence en relation avec les événements survenus sur ce territoire ont, ainsi que leurs ayants cause, droit à pension* ».

L'institution de ce droit à pension s'explique par la « *carence du gouvernement Algérien* »³ à assurer le paiement des rentes dues aux victimes ou à leurs ayants cause. Il ressort en effet de l'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative pour 1963 qu'« *une décision de l'Assemblée algérienne, homologuée par un décret du 30 juillet 1955, ayant mis à la charge de l'Algérie la réparation des dommages physiques subis par les victimes civiles des événements survenus sur ce territoire depuis le 1^{er} novembre 1954, un régime spécial d'indemnisation avait été créé par des arrêtés d'applications. Les rentes versées, au titre de cette réglementation, aux victimes ou à leurs ayants cause, ainsi que les dossiers non encore liquidés, devraient, en vertu des accords d'Évian, être pris en charge par l'État Algérien. Mais celui-ci n'assure plus le paiement des rentes dues aux victimes ou à leurs ayants cause. Ainsi, compte tenu de la situation souvent précaire des intéressés, le Gouvernement a-t-il estimé opportun que, dans un souci de solidarité nationale, l'État français prenne l'initiative de mesures susceptibles de remédier à cette situation* »⁴.

C'est donc afin, selon les termes de Louis Vallon, rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, de « *combler une lacune juridique* »⁵ imputée à la défaillance des autorités algériennes vis-à-vis des engagements pris en 1955, puis dans le cadre des accords d'Évian ouvrant la voie à l'indépendance de l'Algérie⁶, que ce droit à pension a été institué, « *les victimes d'attentat ou*

² L'expression « *guerre d'Algérie* » a remplacé la référence aux « *événements survenus sur ce territoire* » à la suite de la refonte du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre par l'ordonnance n° 2015-1781 du 28 décembre 2015.

³ M. Robert Boulin, *in* compte-rendu des débats du Sénat, séance du 26 juillet 1963.

⁴ Exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative pour 1963.

⁵ Rapport n° 466 (Assemblée nationale – II^e législature) de M. Louis Vallon fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi de finances rectificative pour 1963, déposé le 17 juillet 1963.

⁶ L'article 18 de la déclaration de principe du 19 mars 1962 relative à la coopération économique et financière a servi de fondement à l'obligation initialement mise à la charge de l'État algérien. Selon ce texte : « *L'Algérie assume les obligations et bénéficie des droits contractés en son nom ou en celui des établissements publics algériens par les autorités françaises compétentes* » (*JORF*, 20 mars 1962, p. 3026). Le Conseil d'État a confirmé que l'ensemble des obligations qui pesaient sur la France au titre de l'Algérie avaient été transférées à l'État algérien au jour de son indépendance (Conseil d'État, 5 décembre 1980, n° 11092, *Com. du Gouvernement*

d'acte de violence en relation avec les évènements survenus en Algérie se trouvant jusqu'ici pratiquement privées de toute réparation »⁷.

Louis Vallon insista d'emblée sur le fait que « *le bénéfice de la réparation qu'il [le texte proposé] institue est limité aux personnes de nationalité française à la date de promulgation de la loi* »⁸. Le législateur n'avait ainsi pas entendu reprendre à sa charge l'indemnisation de toutes les victimes civiles de la guerre d'Algérie, cette charge incombant selon lui aux autorités algériennes, mais seulement celle des victimes de nationalité française.

Le rapporteur de la commission des finances à l'Assemblée nationale observa toutefois qu'« *une telle condition, justifiée dans son principe, risque cependant d'écartier du bénéfice de la loi un certain nombre de réfugiés politiques algériens qui n'ont pas été mis en mesure d'opter définitivement pour la nationalité française malgré des formalités simplifiées instituées à leur profit. Il conviendrait dès lors que les règlements d'administration publique, prévus par le présent article et qui doivent fixer les conditions dans lesquelles certaines personnes ne possédant pas la nationalité française pourront être admises au bénéfice de la réparation, ne négligent pas des cas de cette nature* »⁹.

Le droit à pension institué par l'article 13 de la loi n° 63-778 du 31 juillet 1963 avait ainsi vocation à être accordé par principe aux personnes de nationalité française et par exception aux personnes ne possédant pas cette nationalité mais répondant aux conditions fixées par voie réglementaire.

b. – L'évolution des dispositions contestées

* **L'article 12 de la loi n° 64-1330 du 26 décembre 1964** portant prise en charge et revalorisation de droits et avantages sociaux consentis à des Français ayant résidé en Algérie a modifié les dispositions du premier alinéa de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963 afin de préciser que la condition de nationalité française était également applicable aux ayants cause des victimes. Elle s'appréciait à la même date que la nationalité de ces dernières, de sorte que seuls les ayants cause de nationalité française au 31 juillet 1963 pouvaient prétendre bénéficier du droit à pension.

près la Commission d'arrondissement des dommages de guerre de Paris c/ Consorts d'Hespel et Conseil d'État, 13 janvier 1984, n° 35028, Min. c/ Consorts Hovelacque).

⁷ *Ibid.*

⁸ Rapport n° 466 (Assemblée nationale – II^e législature) précité de M. Louis Vallon.

⁹ *Ibid.*

Il s'agissait, selon l'exposé des motifs du projet de loi, de « *mettre ces dispositions en accord avec la jurisprudence en la matière* »¹⁰. Le législateur a prévu que la modification ainsi introduite par l'article 12 de la loi du 26 décembre 1964 avait un caractère interprétatif.

* **L'ordonnance n° 2015-1781 du 28 décembre 2015** relative à la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) a abrogé, à compter du 1^{er} janvier 2017, l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963. Ses dispositions ont cependant été reprises dans des termes quasi-identiques par les articles L. 113-6, L. 115-1, L. 124-11 et L. 124-17 du CPMIVG.

Dans le rapport accompagnant le texte de l'ordonnance, la position de la commission supérieure de codification a été mise en avant pour justifier le maintien de la condition de nationalité s'agissant des pensions d'invalidité versées aux victimes civiles de la guerre d'Algérie, à la différence de ce qui a été décidé pour les déportés politiques¹¹. Dans un avis du 2 décembre 2014, la commission supérieure de codification avait en effet considéré : « *Si, de façon générale, subordonner l'ouverture d'un droit à une condition de nationalité est susceptible de soulever des difficultés d'ordre constitutionnel et conventionnel, en l'espèce l'octroi des pensions d'invalidité et des victimes de guerre est l'expression de la solidarité nationale. Or la commission considère qu'il n'existe pas de règle constitutionnelle dont le respect s'imposerait nécessairement au stade de la définition du champ d'un régime de solidarité nationale. Il lui apparaît, également au regard des exigences conventionnelles, qu'eu égard à l'objet de ce régime, le critère de la nationalité (plutôt que celui de la résidence) est pertinent pour fonder une différence de traitement* »¹².

* Entre-temps, l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963 a fait l'objet d'une première QPC critiquant la différence de traitement opérée par la loi entre les victimes ou leurs ayants cause de nationalité française, selon qu'ils possédaient ou non cette nationalité à la date de promulgation de la loi. Après avoir observé « *qu'au regard de l'objet de la loi, ces personnes ne sont pas dans une situation différente selon qu'elles possédaient ou non la nationalité française à la date de promulgation de la loi créant le régime d'indemnisation, dès lors qu'elles satisfont aux autres conditions posées par le législateur* », le Conseil

¹⁰ Projet de loi n° 148 portant prise en charge et revalorisation de droits et avantages sociaux consentis à des français ayant résidé en Algérie, déposé le 4 novembre 1964.

¹¹ L'ordonnance du 28 décembre 2015 a supprimé l'exigence de possession de la nationalité française concernant les personnes déportées depuis le sol français. Jusque là, elles ne pouvaient prétendre au bénéfice d'une pension d'invalidité que si elles possédaient la nationalité française au jour de la demande.

¹² Commission supérieure de codification, avis n° 8 sur le projet de livre I^{er} de la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, § IV.

constitutionnel a jugé, dans sa **décision n° 2015-530 QPC du 23 mars 2016**, « *qu'en réservant le bénéfice de l'indemnisation aux personnes de nationalité française à la date de promulgation de cette loi, les dispositions contestées instaurent une différence de traitement qui n'est justifiée ni par une différence de situation ni par l'objectif de solidarité nationale poursuivi par le législateur* »¹³. Par suite, il a censuré les mots « *à la date de promulgation de la présente loi* » et les mots « *à la même date* » figurant au premier alinéa de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963.

2. – Objet des dispositions contestées

a. – Les personnes susceptibles de bénéficier du droit à pension

* Comme il a été indiqué précédemment, et compte tenu de la décision n° 2015-530 QPC, seules peuvent en principe bénéficier du droit à pension, en vertu de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963, les personnes de nationalité française victimes civiles de la guerre d'Algérie, ainsi que leurs ayants cause de nationalité française¹⁴.

Comme l'indiquait le commissaire du gouvernement Laurent Olléon dans ses conclusions sous la décision *Mme Hadda Lebrache* rendue par le Conseil d'État le 4 mars 2009¹⁵, « *il ne s'agissait en aucune façon d'un dispositif général d'indemnisation dont le bénéfice aurait pu être revendiqué par tout le monde, et en particulier par les personnes de nationalité algérienne* »¹⁶.

* Dès l'origine, une exception a néanmoins été prévue par le dernier alinéa de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963 pour permettre au pouvoir réglementaire d'étendre aux personnes de nationalité étrangère le bénéfice du droit à pension. Le législateur a en effet renvoyé à des règlements d'administration publique le soin de fixer « *les conditions dans lesquelles certaines personnes ne possédant pas la nationalité française pourront être admises au bénéfice des dispositions du présent article* ».

¹³ Décision n° 2015-530 QPC précitée, cons. 5

¹⁴ C'est d'ailleurs ainsi que le Conseil d'État a interprété ce texte : « *qu'il résulte de la décision du Conseil constitutionnel du 23 mars 2016 que les dispositions de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963 doivent être désormais entendues comme ouvrant droit à la pension qu'elles prévoient à toutes les personnes de nationalité française, quelle que soit la date à laquelle elles ont acquis cette nationalité, qui ont subi en Algérie entre le 31 octobre 1954 et le 29 septembre 1962 des dommages physiques du fait d'attentat ou de tout autre acte de violence en relation avec les événements survenus sur ce territoire* » (Conseil d'État, 22 juillet 2016, n° 387277).

¹⁵ Conseil d'État, 4 mars 2009, *Ministre de la défense c/ Mme Hadda Lebrache*, n° 302058.

¹⁶ Laurent Olléon, concl. sur Conseil d'État, 4 mars 2009, *Ministre de la défense c/ Mme Hadda Lebrache*, précité.

En ce sens, le décret n° 69-402 du 25 avril 1969¹⁷ a notamment ouvert le bénéfice du droit à pension aux personnes étrangères qui avaient quitté l'Algérie en raison des événements politiques et avaient soit servi dans l'armée française, soit fait preuve de dévouement à l'égard de la France ou rendu des services exceptionnels, soit perdu un descendant, un ascendant ou leur conjoint mort pour la France. Il a également ouvert le bénéfice de ce droit à certains ayants cause de victimes civiles de la guerre d'Algérie.

Sur ce dernier point, dans la décision précitée du 4 mars 2009¹⁸, le Conseil d'État a relevé que « *les pensions servies en application de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963 [...] ont pour objet de garantir à leurs bénéficiaires une compensation des pertes de revenus et des charges financières résultant des dommages physiques imputables aux événements mentionnés au premier alinéa de cet article* ». Il a considéré que « *la différence de situation entre leurs ayants cause, prévue par les dispositions précitées de cette loi et par celles du décret du 25 avril 1969 pris pour son application, selon qu'ils sont ou non de nationalité française n'est pas de nature à justifier la différence de traitement instituée par ces mêmes dispositions, dès lors que la pension servie à l'ayant cause a pour objet de garantir à celui-ci une compensation de la perte de la pension qui était servie au bénéficiaire décédé* ». Par suite, il a jugé que les dispositions du décret du 25 avril 1969 étaient « *incompatibles avec les stipulations combinées de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à cette convention* ».

b. – Les autres conditions d'octroi du droit à pension

Outre la condition de nationalité, l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963 soumet le bénéfice du droit à pension à plusieurs autres conditions et prévoit certaines restrictions.

*** Les événements survenus en Algérie durant la période du 31 octobre 1954 au 29 septembre 1962 :**

Peuvent prétendre au droit à pension institué par les dispositions contestées, les victimes françaises de dommages physiques subis du fait d'attentat ou de tout

¹⁷ Décret n° 69-402 du 25 avril 1969 portant règlement d'administration publique relatif à l'admission au bénéfice de l'article 13 de la loi n° 63-778 du 31 juillet 1963 concernant la réparation des dommages physiques subis en Algérie par suite des événements survenus sur ce territoire depuis le 31 octobre 1954 et jusqu'au 29 septembre 1962 de certaines personnes ne possédant pas la nationalité française à la date de promulgation de ce texte.

¹⁸ Conseil d'État, 4 mars 2009, précitée.

autre acte de violence en relation avec les événements survenus en Algérie « depuis le 31 octobre 1954 et jusqu'au 29 septembre 1962 ».

Il ressort des travaux parlementaires que « cette période a été prévue de manière à ne pas laisser en dehors du champ d'application de la loi les dommages subis entre la signature des accords d'Évian et le rétablissement de la sécurité pour nos compatriotes »¹⁹.

*** Les dommages physiques subis par les victimes :**

En vertu des 1°, 2° et 3° de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963, ouvrent droit à pension « les infirmités ou le décès résultant :

« 1° De blessures reçues ou d'accidents subis du fait d'attentat ou de tout autre acte de violence en relation avec les événements d'Algérie (...) ;

« 2° De maladies contractées du fait d'attentat ou de tout autre acte de violence en relation avec les événements précités ;

« 3° De maladies contractées ou aggravées du fait de mauvais traitements ou de privations subis en captivité en relation avec les mêmes événements ».

Par ailleurs, le sixième alinéa de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963 précise que sont réputés causés par les faits précités « les décès, même par suite de maladie, s'ils sont survenus pendant la captivité ».

*** Les restrictions au bénéfice du droit à pension :**

Le législateur a expressément prévu deux exclusions du droit à pension :

– d'une part, en vertu du septième alinéa de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963, « lorsque la blessure, l'accident, la maladie ou la mort sont dus à une faute inexcusable de la victime, ils ne donnent droit à aucune indemnité » ;

– d'autre part, en vertu du huitième alinéa du même article, « les personnes qui auront participé directement ou indirectement à l'organisation ou à l'exécution d'attentats ou autres actes de violence en relation avec les événements mentionnés à l'alinéa premier ou auront incité à les commettre seront, ainsi que leurs ayants cause, exclues du bénéfice des dispositions du présent article ».

¹⁹ Rapport n° 466 (Assemblée nationale – IIe législature) de M. Louis Vallon

3. – Les autres régimes d'indemnisation des victimes de dommages de guerre ou d'actes terroristes

Comme a pu le relever la doctrine, « *le législateur a préparé l'affirmation constitutionnelle [du principe de solidarité nationale] par la pratique qu'il a adoptée d'accorder des secours [...]. On trouve des exemples d'intervention des institutions publiques en faveur des habitants frappés par une calamité [...]. La Révolution est une étape importante dans la réflexion sur les indemnités à accorder aux citoyens à raison des dommages causés par la guerre. [...] Un décret du 11 août 1792 déclare dans son article 1^{er} : "Il sera accordé des secours ou des indemnités aux citoyens français qui, pendant la durée de la guerre auraient perdu, par le fait des ennemis extérieurs, tout ou partie de leur propriété". [...] Par le décret des 14-16 août 1793 l'Assemblée consacre "au nom de la Nation" un véritable droit à réparation. [...] La Première, comme la Seconde Guerre mondiale, donnent lieu, de la part du Parlement, à la consécration d'un véritable droit à réparation au profit des sinistrés* »²⁰.

a. – La loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre

L'article 1^{er} de la loi du 17 avril 1919 indique expressément que l'institution de ce droit à réparation repose sur les principes d'égalité et de « *la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre* ». Il ressort des travaux parlementaires que ces « *premières paroles du texte [...] contiennent la philosophie de la loi et montrent quelle en est la portée. Cette affirmation, placée en dehors et au-dessus des dispositions de la loi, les domine et leur imprime un caractère éminemment national. Très heureusement elle rapproche et associe les deux idées d'égalité et de solidarité qui s'expliquent et se complètent. C'est parce que les Français doivent être égaux devant les charges de la guerre que la solidarité intervient pour réparer les inégalités de fait qui se produisent au détriment des pays envahis* »²¹.

Le premier alinéa de l'article 2 de la loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre dispose que : « *les dommages certains, matériels et directs causés, en France et en Algérie, aux biens immobiliers ou mobiliers par les faits de la guerre, ouvrent droit à la réparation intégrale instituée par l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914, sans préjudice du droit, pour l'État français, d'en réclamer le paiement à l'ennemi* ». Par cette référence aux biens, meubles et immeubles, il s'est agi d'employer

²⁰ Jean-Marie Pontier, « Alinéa 12 », in Gérard Conac, Xavier Prétot et Gérard Teboul (dir.), *Le Préambule de la Constitution de 1946. Histoire, analyse et commentaires*, Dalloz, 2001, p. 287-288.

²¹ Rapport n° 315 de M. Georges Reynald, enregistré au Sénat le 3 août 1917.

« l'expression la plus large possible, [c'est-à-dire] tout ce qui fait partie du patrimoine de l'individu »²². Le dernier paragraphe du même article prévoit que : « les dommages sont constatés et évalués et l'indemnité est fixée pour chaque sinistré par catégories [...] conformément aux dispositions de la présente loi. Le sinistré a la faculté de produire en même temps ses réclamations pour les diverses catégories des dommages qu'il a subis ».

Le premier paragraphe de l'article 3 de la même loi identifie les bénéficiaires du droit à réparation. En ce sens, il prévoit que sont admis à l'exercice du droit à la réparation intégrale « les particuliers et leurs héritiers, les associations, établissements publics ou d'utilité publique, communes, départements ». Autrement dit, « tous les Français, personnes privées et personnes publiques, sont admis au bénéfice de la réparation »²³.

À l'Assemblée nationale, le rapporteur de la commission des dommages de guerre indiquait : « nous avons eu la préoccupation de faire l'œuvre de réparation aussi large que possible et d'appeler au nombre des bénéficiaires tous ceux qui, sous une forme ou une autre, peuvent invoquer le principe de la solidarité nationale. Tout d'abord, les Français, tous les Français, sans distinction de personnes ou de fortune, sans qu'on recherche quels sont les autres éléments de leur patrimoine. (...) Nous ne faisons pas non plus de distinction entre les personnes privées et les personnes publiques »²⁴.

En outre, le quatrième paragraphe du même article dispose que : « le droit à la réparation appartiendra aux étrangers en France et aux naturalisés à qui la qualité de Français a été retirée, dans les conditions déterminées par les traités à conclure entre la France et la nation à laquelle ressortissent ou ont ressorti ces étrangers ou ces naturalisés. À titre purement conservatoire, les étrangers seront admis à faire constater et évaluer les dommages dont ils auront souffert ».

Le rapporteur de la commission des dommages déclarait devant l'Assemblée nationale « que les étrangers ne peuvent pas trouver place dans une loi de solidarité [...] Une loi de solidarité ne peut s'appliquer qu'aux Français. Ils mettent en commun leur sang et, demain, ils mettront en commun leur épargne comme ils l'ont fait hier ; et c'est précisément parce qu'ils mettent tout cela en commun qu'on comprend qu'ils y mettent aussi leurs pertes. Ce raisonnement ne peut pas s'appliquer aux étrangers »²⁵.

²² M. Georges Desplas, in compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale, séance du 3 octobre 1916.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

Depuis la réforme par ordonnance du CPMIVG, l'article L. 113-12 de ce code dispose que : « *Le droit à pension de victime civile de guerre est ouvert à tout Français victime, après la cessation des hostilités, d'accidents en lien avec la guerre 1914-1918 [...]* ».

b. – La loi du 20 mai 1946 portant remise en vigueur, modification et extension de la loi du 24 juin 1919 sur les réparations à accorder aux victimes civiles de la guerre

L'article 1^{er} de la loi du 24 juin 1919 sur les réparations à accorder aux victimes civiles de la guerre dispose notamment que : « *tout Français ne se trouvant pas dans une situation auxquelles s'applique la loi du 31 mars 1919 sur les pensions des armées de terre et de mer et qui, par suite d'un fait de guerre survenu entre le 2 août 1914 et l'expiration d'un délai d'un an à dater du décret fixant la cessation des hostilités, aura, dans les circonstances prévues par l'article 2, reçu une blessure ou contracté une maladie ayant entraîné une infirmité, aura droit à une pension définitive ou temporaire* ».

La loi n° 46-1117 du 20 mai 1946 a étendu le bénéfice de la loi du 24 juin 1919 :

– aux « *Français ou ressortissants français qui, par suite d'un fait de guerre survenu sur le territoire français entre le 2 septembre 1939 et l'expiration d'un délai d'un an à compter du décret fixant la date légale de la cessation des hostilités, auront reçu une blessure, subi un accident ou contracté une maladie ayant entraîné une infirmité* » ;

– aux « *Français ou ressortissants français qui, par suite d'un fait de guerre survenu à l'étranger, dans la [même] période [...], auront reçu une blessure, subi un accident ou contracté une maladie ayant entraîné une infirmité, dans le cas où ils ne seront pas couverts par des accords de réciprocité* » ;

– aux « *ayants cause des personnes décédées dans les conditions [précédemment] définies, si la victime avait au moins atteint l'âge de dix ans révolus* » ;

– aux « *ayant cause des personnes disparues dans les mêmes conditions, en cas de disparition dûment constatée* » ;

– aux Français et ressortissants français, ayant la qualité de déporté ou d'interné politique, et leurs ayants cause.

L'application de cette loi, initialement réservée aux personnes de nationalité française, a été progressivement étendue, à compter de 1947, par voie de

conventions bilatérales puis de modifications législatives, à certaines personnes de nationalité étrangère.

Les articles L. 113-1 à L. 113-4, L. 124-8 à L. 124-10 du CPMIVG, dans leur rédaction issue de l'ordonnance du 28 décembre 2015, reprennent et complètent les dispositions de la loi du 20 mai 1946. L'article L. 113-4 prévoit, en particulier, que :

« Les étrangers qui ont été victimes au cours de la guerre 1939-1945, sur le territoire français, de faits de guerre tels que prévus aux articles L. 124-1 et suivants, ont droit à pension :

« 1° Lorsqu'ils sont ressortissants d'un pays ayant signé une convention de réciprocité avec la France sur l'indemnisation des victimes civiles de guerre ;

« 2° Lorsqu'ils entrent dans le champ d'application de la convention du 28 octobre 1933 relative au statut international des réfugiés ou de la convention du 10 février 1938 concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne ».

c. – L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme

Comme le relève la doctrine, les victimes immédiates du terrorisme *« sont généralement choisies au hasard (cibles opportunistes) ou sélectivement (cibles représentatives ou symboliques) dans une population cible et servent de générateurs de message. Les processus de communication basés sur la violence ou la menace entre les (organisations) terroristes, les victimes (potentielles) et les cibles principales sont utilisés pour manipuler le public, transformé en une cible de terreur, une cible d'exigences, ou une cible d'attention, selon que l'intimidation, la coercition, ou la propagande est le premier but recherché »*²⁶.

Or, *« comme toute victime d'infraction, indépendamment et préalablement à toutes poursuites judiciaires, des droits naissent de toute victimisation, quelle que soit sa qualification. Ils sont de nature à rassurer la victime quant à la reconnaissance des souffrances qu'elle a subies et à l'éclairer quant à l'opportunité, pour elle, de s'engager – ou non – dans une action contentieuse »*²⁷. En ce sens, *« l'indemnisation apparaît [...] comme l'un des [...] grands principes directeurs du droit pénal moderne [...], même si la*

²⁶ Robert Cario, « L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme en droit français », *AJ Pénal*, 2013, p. 264.

²⁷ *Ibid.*

compensation monétaire n'est pas l'unique réparation ou aide à offrir aux victimes d'une infraction »²⁸.

La loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme a institué un mécanisme d'indemnisation au profit des victimes d'attentats. En l'état actuel du droit, les dispositions législatives relatives à l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme sont prévues par les articles L. 126-1, L. 126-2 et L. 422-1 à L. 422-3 du code des assurances.

En particulier, l'article L. 126-1 de ce code prévoit que « *les victimes d'actes de terrorisme commis sur le territoire national, les personnes de nationalité française victimes à l'étranger de ces mêmes actes ainsi que leurs ayants droit, quelle que soit leur nationalité, sont indemnisés* » par le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI). L'article L. 422-1 du même code précise que ce fonds assure « *une réparation intégrale des dommages résultant d'une atteinte à la personne* ».

B. – La jurisprudence conventionnelle relative au principe d'égalité protégé par l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

* La condition de nationalité a déjà été jugée discriminatoire dans plusieurs cas par le Conseil d'État, que ce soit pour l'octroi d'une pension d'ancien combattant²⁹, d'une pension militaire d'invalidité aux membres des forces supplétives françaises en Algérie³⁰ ou encore d'une pension civile d'invalidité à l'ayant cause d'une victime de la guerre d'Algérie admise au bénéfice du droit à pension selon les conditions prévues par le décret du 25 avril 1969 pris pour l'application de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963³¹.

En revanche, le Conseil d'État a aussi parfois admis la condition de nationalité. Ainsi, il a jugé, à propos de l'article L. 197 du CPMIVG, qui réserve le droit à pension aux Français ou ressortissants français victimes de faits de guerre survenus à l'étranger au cours de la Seconde guerre mondiale, que ces pensions « *constituent une indemnisation, en vertu du principe de solidarité nationale, à l'égard des personnes qui, bien que n'ayant pas participé à la lutte contre l'ennemi, sont des victimes de la guerre* » et que, « *s'agissant de faits de guerre survenus à l'étranger, la différence de situation existant entre les victimes, selon*

²⁸ Jean-François Renucci, « L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme », *Dalloz*, 1987, chronique, p. 197.

²⁹ Conseil d'État, assemblée, 30 novembre 2001, *Ministre de la défense c. Diop*, n° 212179.

³⁰ Conseil d'État, 1^{ère} et 6^e sous-sections réunies, 11 juillet 2008, *Mme Kheira Bouragba*, n° 295816.

³¹ Conseil d'État, 4 mars 2009, précitée.

qu'elles sont françaises ou ressortissants français ou bien ressortissantes d'États étrangers, justifie, eu égard à cet objectif de solidarité nationale, que le législateur ait entendu réserver le bénéfice de cette indemnisation aux seuls Français et ressortissants français »³².

* La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) juge quant à elle qu'une distinction entre des personnes placées dans une situation analogue est discriminatoire, au sens des stipulations de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, si elle n'est pas assortie de justifications objectives et raisonnables, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un objectif d'utilité publique, ou si elle n'est pas fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi. Elle rappelle néanmoins que les États parties à la convention jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations, à d'autres égards analogues, justifient des distinctions de traitement juridique. L'étendue de cette marge varie selon les circonstances, les domaines et le contexte³³ : comme la Cour l'a elle-même rappelé, « *Une ample latitude est d'ordinaire laissée à l'État pour prendre des mesures d'ordre général en matière économique ou sociale* (Burden c. Royaume-Uni [GC], n° 13378/05, § 60, CEDH 2008, Carson et autres c. Royaume-Uni, précitée, § 61, Şerife Yiğit c. Turquie [GC], n° 3976/05, § 70, 2 novembre 2010, et Stummer c. Autriche [GC], n° 37452/02, § 89, CEDH 2011). Toutefois, seules des considérations très fortes peuvent amener la Cour à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité (Gaygusuz c. Autriche, 16 septembre 1996, § 42, Recueil des arrêts et décisions 1996-IV, Koua Poirrez c. France, n° 40892/98, § 46, CEDH 2003-X, Andrejeva c. Lettonie [GC], n° 55707/00, § 87, CEDH 2009, et Ponomaryovi c. Bulgarie, n° 5335/05, § 52, CEDH 2011) »³⁴. La CEDH a pu juger à cet égard que lorsqu'un État décide de créer un régime de prestations ou de pensions, il doit le faire d'une manière compatible avec l'article 14 de la Convention³⁵.

C. – Origine de la QPC et question posée

Le requérant, ressortissant algérien résidant sur le territoire français, a sollicité le 12 décembre 2014 le versement d'une pension d'invalidité en qualité de victime civile d'un acte de violence en lien avec les événements survenus sur le territoire

³² Conseil d'État, 27 septembre 2010, n° 321707

³³ V. par ex. CEDH, 25 janvier 2001, n°s 48754/99 et 49721/99, nos 49724-25/99 et 49729/99, n° 49727/99, n°s 49720/99 et 49723/99, n°s 49726/99 et 49728/99, n° 49730/99, *Teytaud, Lambelin, Raoux, Faure, Raoux et Faure c. France*, § 2 ; CEDH, 12 avril 2006, n°s 65731/01 et 65900/01, *Stec et autres c. Royaume-Uni*, § 51 ; CEDH, 18 février 2009, n° 55707/00, *Andrejeva c. Lettonie*, § 81.

³⁴ CEDH, 1^{er} octobre 2015, *Okitaloshima Okonda Osungu c/ France*, n° 76860/11, § 42.

³⁵ CEDH, 12 avril 2006, préc., § 53.

algérien entre le 31 octobre 1954 et le 29 septembre 1962, sur le fondement de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963. L'autorité administrative a rejeté sa demande par une décision implicite intervenue le 15 février 2015.

Le 10 mars 2015, le requérant a formé un recours à l'encontre de cette décision devant le tribunal des pensions de Bordeaux. À cette occasion, il a soulevé une QPC ainsi formulée :

« L'article 13 de la loi n° 63-778 du 31 juillet 1963 de la loi de finances rectificative pour 1963 est-il contraire au principe constitutionnel d'égalité prévu par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en ce qu'il instaure, en réservant aux seules personnes de nationalité française ayant subi depuis le 31 octobre 1954 et jusqu'au 29 septembre 1962 des dommages physiques ou tout acte de violence en relation avec la guerre d'Algérie ou à leurs ayants cause la pension d'invalidité qu'il institue, une différence de traitement fondée sur la nationalité entre victimes placées dans une même situation, qui ne repose sur aucun motif d'intérêt général et n'est pas en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ? ».

Par un jugement du 28 juin 2017, le tribunal des pensions de Bordeaux a jugé la question sérieuse et l'a transmise au Conseil d'État.

Dans la décision précitée du 22 novembre 2017, le Conseil d'État a décidé de renvoyer au Conseil constitutionnel la QPC au motif que *« le moyen tiré de ce qu'elles [les dispositions de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963] portent atteinte au principe d'égalité devant la loi soulève une question présentant un caractère sérieux ».*

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

À titre liminaire, il convient de souligner que le Conseil constitutionnel a jugé être saisi de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963, dans sa rédaction résultant de l'article 12 de la loi du 26 décembre 1964 telle que modifiée par sa décision n° 2015-530 QPC du 23 mars 2016. Cette dernière précision rend compte de la portée des déclarations d'inconstitutionnalité prononcées par le Conseil constitutionnel.

Le requérant soutenait que les dispositions contestées méconnaissaient le principe d'égalité devant la loi, en ce qu'elles réservaient aux personnes de nationalité française ou à leurs ayants cause de nationalité française le bénéfice du droit à pension qu'elles instaurent en faveur des victimes ayant subi en Algérie entre le 31 octobre 1954 et le 29 septembre 1962 des dommages

physiques du fait d'attentat ou de tout autre acte de violence survenus sur ce territoire.

Au vu des griefs soulevés par le requérant, le Conseil constitutionnel a jugé que la question prioritaire de constitutionnalité portait sur les mots « *de nationalité française* » figurant deux fois au premier alinéa de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963 (paragr. 3), c'est-à-dire après les mots « *personnes* » et après les mots « *ayants cause* ».

A. – La jurisprudence relative au principe d'égalité

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité découlant de l'article 6 de la Déclaration de 1789

* 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* »³⁶. Le principe d'égalité implique qu'à des situations semblables il soit fait application de règles semblables.

Le Conseil constitutionnel est régulièrement amené à se prononcer sur la conformité au principe d'égalité de règles instituant une différence de traitement entre des personnes en considération de leur nationalité.

À s'en tenir aux décisions rendues au sujet de la conformité au principe d'égalité du bénéfice de diverses rentes, pensions ou allocations réservées aux nationaux, l'examen de sa jurisprudence montre que le Conseil constitutionnel s'attache avant tout à vérifier que les différences de traitement susceptibles d'être opérées par la loi entre les nationaux et les étrangers sont justifiées au regard de l'objet poursuivi par la loi.

Ainsi, dans sa première décision rendue sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution, n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *Consorts L.*, le Conseil constitutionnel 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 de retraite à toutes les personnes qui avaient servi la France « *des conditions de vie en rapport avec la*

³⁶ Décisions n°s 97-388 DC du 20 mars 1997, *Loi créant les plans d'épargne retraite*, cons. 27 et 2008-571 DC du 11 décembre 2008, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009*, cons. 20.

dignité des fonctions exercées au service de l'État »³⁷ – 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 des retraites 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 prestations versées aux anciens combattants qu'ils soient français ou étrangers* »³⁸.

Dans sa décision n° 2010-18 QPC du 23 juillet 2010, *M. Lahcène A.*, 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 distinguer³⁹.

Dans sa décision n° 2010-93 QPC du 4 février 2011, *Comité Harkis et Vérité*, le Conseil constitutionnel a estimé, en se fondant sur l'article 6 de la Déclaration de 1789, « *qu'en instituant les allocations et rentes de reconnaissance et aides spécifiques au logement [...] 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* »⁴⁰. Le Conseil a ainsi déclaré contraires à la Constitution une série de dispositions relatives à diverses allocations qui subordonnaient leur bénéfice à la condition de nationalité française.

³⁷ Décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *consorts L.*, cons. 9.

³⁸ *Ibid.*, cons. 10.

³⁹ *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 (décision n° 2010-1 QPC précitée).

⁴⁰ Décision n° 2010-93 QPC du 4 février 2011, *Comité Harkis et Vérité (Allocation de reconnaissance)*, cons. 10.

C'est également compte tenu de l'objet de la loi que le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963 réservant le bénéfice du droit à pension aux seules victimes civiles de la guerre d'Algérie ayant la nationalité française à la date de promulgation de la loi. En effet, dans sa décision précitée n° 2015-530 QPC du 23 mars 2016, *M. Chérif Y.*, il a estimé « *qu'au regard de l'objet de la loi [qui était de garantir le paiement de rentes aux personnes ayant souffert de préjudices résultant de ces dommages ou à leurs ayants droit], ces personnes ne sont pas dans une situation différente selon qu'elles possédaient ou non la nationalité française à la date de promulgation de la loi créant le régime d'indemnisation* »⁴¹. Dans cette décision, à la différence des précédentes où le Conseil constitutionnel s'est borné à constater l'absence de rapport entre la différence de traitement et l'objet de la loi, il a expressément jugé qu'il n'existait pas de différence de situation entre les Français selon la date à laquelle ils avaient acquis la nationalité.

B. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a de nouveau examiné le premier alinéa de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963 à l'aune du principe d'égalité devant la loi. Mais à la différence de la décision n° 2015-530 QPC du 23 mars 2016 précitée, où le Conseil avait eu à statuer sur une différence de traitement entre Français, il s'est prononcé cette fois sur la différenciation faite par les dispositions contestées entre les victimes civiles de la guerre d'Algérie selon qu'elles étaient de nationalité française ou étrangère.

Le Conseil a ensuite précisé, dans le prolongement de sa décision n° 2015-530 QPC, que les dispositions contestées visaient à créer « *un régime d'indemnisation des personnes de nationalité française victimes de dommages physiques subis en Algérie entre le 31 octobre 1954 et le 29 septembre 1962 du fait d'attentat ou de tout autre acte de violence, ainsi que de leurs ayants droit de nationalité française* » (paragr. 5).

S'attachant à définir plus particulièrement l'objet de la loi, le Conseil constitutionnel n'a pas suivi l'argumentation du Gouvernement qui s'appuyait sur le fait que l'État français n'était tenu à aucune obligation d'indemnisation des victimes civiles, dans la mesure où, ainsi que le juge administratif l'avait confirmé⁴², cette obligation contractée par la décision de l'Assemblée algérienne du 10 juin 1955, homologuée par un décret du 30 juillet 1955, avait été transférée, par les accords d'Évian, au nouvel État algérien. Pour le

⁴¹ Décision n° 2015-530 QPC précitée, cons. 5.

⁴² CE, 28 juillet 1999, n° 178498.

Gouvernement, il s'en déduisait que l'objet de la loi était d'indemniser les seules victimes françaises qui ne l'avaient pas été par l'État algérien.

S'il a également rappelé que c'est au nom d'un objectif de solidarité nationale que le législateur avait ainsi entendu garantir le paiement de rentes aux personnes ayant souffert de préjudices résultant de ces dommages, le Conseil constitutionnel a souligné dans la décision commentée qu'il s'agissait de l'indemnisation de « *dommages qui se sont produits sur un territoire français à l'époque* » (paragr. 5). Ce faisant, le Conseil a entendu tenir compte du rattachement historique de l'Algérie à la France durant la période principalement couverte par les dispositions contestées, dans la mesure où ce territoire était alors français, conformément au statut organique prévu par la loi n° 47-1853 du 29 septembre 1947, et ce, jusqu'à la déclaration d'indépendance du 5 juillet 1962.

Au regard de l'objet particulier de la loi, qui était ainsi l'indemnisation de victimes civiles de dommages survenus sur le sol français, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions contestées ne pouvaient opérer une différence de traitement fondée sur la condition de nationalité, ni pour la victime, ni pour ses ayants droit.

Concernant, d'une part, les victimes « directes » de la guerre d'Algérie, il a considéré que « *le législateur ne pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité, établir, au regard de l'objet de la loi, une différence de traitement entre les victimes françaises et celles de nationalité étrangère résidant sur le territoire français au moment du dommage qu'elles ont subi* » (paragr. 6). Pour le Conseil constitutionnel, il importait donc peu que la victime ait eu la nationalité française au jour du fait dommageable, du moment que sa résidence se situait alors sur le territoire français.

Concernant, d'autre part, les ayants droit des victimes de la guerre d'Algérie, le Conseil a jugé que « *l'objet de la pension servie à l'ayant droit étant de garantir à celui-ci la compensation de la perte de la pension servie au bénéficiaire décédé, le législateur ne pouvait établir, au regard de cet objet, une différence de traitement entre les ayants droit selon leur nationalité* » (paragr. 7). C'est en effet parce qu'ils tiennent de leur auteur le droit à pension reconnu à son égard par le législateur que les ayants droit ont vocation à bénéficier à leur tour de ce droit. Le Conseil a donc estimé que le droit à pension devait se transmettre à ces derniers, sans considération de leur nationalité. Le raisonnement qu'il a tenu est identique à celui suivi par le Conseil d'État, sur le fondement de l'article 14 de

la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans sa décision précitée du 4 mai 2009⁴³.

Pour ces raisons, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les mots « *de nationalité française* » figurant deux fois au premier alinéa de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963 (paragr. 8).

⁴³ Conseil d'État, 4 mars 2009, *Ministre de la défense c/ Mme Hadda Lebrache*, précité.