

Anne SEVAUX
Paul MATHONNET
Société Civile Professionnelle
AVOCAT AU CONSEIL D'ETAT
ET A LA COUR DE CASSATION
12, rue de Bourgogne, 75007 PARIS
tél : 01.43.17.39.00
cabinet@as-pm-fr

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

MEMOIRE AU SOUTIEN D'UNE QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITE

(dernier alinéa de l'article L. 113-6 du code des pensions militaires
d'invalidité et des victimes de guerre)

Pour : Monsieur A. I.

demandeur
S.C.P. Anne SEVAUX et Paul MATHONNET

Sur la QPC transmise par l'ordonnance n° 1906403 du président de la 5^e chambre du
tribunal administratif de Toulouse en date du 30 juin 2020

N° 441.546

FAITS ET PROCEDURE

1. Monsieur A.N., exposant, habitait depuis sa naissance à AghzoYettou, en Algérie, lorsqu'en 1957 et 1958 des combats ont opposé dans la région de ce village les forces de l'ALN et l'armée française, et la répression mise en œuvre par cette dernière s'est abattue sur la région au point que son père

a dû rentrer dans la clandestinité et que lui-même et sa mère ont été capturés et internés pendant neuf mois dans la caserne « Le Bois sacré », ceci dans le but de mettre fin à cette clandestinité. Ils ont subi lors de cet internement, mère et fils ensemble, des actes de torture et n'ont été libérés que lorsque le père de l'exposant, après avoir été dénoncé, a été retrouvé et abattu en décembre 1959, son corps étant ensuite exposé devant la mairie de Gouraya puis jeté à la décharge de la caserne. Ayant contracté la tuberculose pendant son internement, la mère de l'exposant est décédée quatre ans plus tard, le 17 septembre 1963. Monsieur A.N. a alors rejoint son frère qui était établi à Toulouse et a toujours résidé sur le territoire national depuis cette date, réintégrant la nationalité française par un décret du 6 mars 2003.

Le 28 mars 2019, monsieur A.N. a sollicité le versement d'une pension de victime civile de guerre sur le fondement de l'article L. 113-6 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG).

Par une décision du 30 avril 2019, la sous-direction des pensions a rejeté cette demande au motif qu'elle était irrecevable en application du dernier alinéa de l'article L. 113-6 du code précité, car elle avait été déposée postérieurement au 14 juillet 2018, date correspondant à l'entrée en vigueur de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 et à compter de laquelle l'alinéa précité prévoit que les demandes d'indemnisation nouvellement déposées sont irrecevables par dérogation à l'article L. 152-1 du même code.

Monsieur A.N. a introduit contre cette décision un recours devant le tribunal des pensions militaires de Toulouse, recours qui a été renvoyé au tribunal administratif de Toulouse devant lequel il a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité du dernier alinéa de l'article L. 113-6 du CPMIVG aux articles 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et aux principes d'égalité devant la loi et de la garantie des droits que ces dispositions garantissent,

Par une ordonnance n° 1906403 en date du 30 juin 2020, le président de la 5^e chambre du tribunal administratif de Toulouse a transmis au Conseil d'Etat cette question prioritaire de constitutionnalité.

C'est à l'appui du renvoi de cette question au Conseil constitutionnel que l'exposant présente les observations suivantes.

DISCUSSION

1. Le régime d'indemnisation ouvrant droit à pension pour les victimes civiles de dommages physiques subis en Algérie entre le 31 octobre 1954 et le 29 septembre 1962, c'est-à-dire durant la période correspondant à la guerre d'Algérie a été créé par l'article 13 de la loi n° 63-778 du 31 juillet 1963 de finances rectificative pour 1963 et était alors limité aux « *personnes de nationalité française à la date de promulgation de la présente loi* ».

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 été reprises dans des termes quasi-identiques par les articles L. 113-6, L. 115-1, L. 124-11 et L. 124-17 du code précité.

Entre-temps, l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963 avait fait l'objet d'une première question prioritaire de constitutionnalité 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. Le Conseil constitutionnel a jugé, dans une 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* ». 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. Le Conseil constitutionnel a ainsi constaté qu'il n'existait pas de différence de situation entre les Français selon la date à laquelle ils avaient acquis la nationalité.

L'article 13 de la loi du 31 juillet 1963 a de nouveau été examiné par le Conseil constitutionnel, dans le cadre d'une autre question prioritaire de constitutionnalité, à l'aune encore du principe d'égalité devant la loi, avec cette fois en discussion la différence de traitement entre les victimes civiles de la guerre d'Algérie selon qu'elles sont de nationalité française ou étrangère.

Ecartant 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 jugé (CE, 28 juillet 1999, n° 178498), 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, le Conseil constitutionnel a mis en avant que la finalité du texte était de répondre à un objectif de solidarité nationale en soulignant que l'indemnisation portait sur des « *dommages qui se sont produits sur un territoire français à l'époque* » (Conseil constit., 8 février 2018, n° 2017-690 QPC, cons. 5).

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 (cons. 8).

A la suite de l'abrogation partielle de l'article 13 de la loi 31 juillet 1963 par l'effet de cette décision QPC, le législateur est intervenu pour réactualiser l'article L. 113-6 du CPMIVG avec une loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018. L'article 49 I de cette loi a supprimé les mots « *de nationalité française* » qui figuraient encore dans le texte et a ajouté à cet article L. 113-6 un dernier alinéa qui dispose que :

« Par dérogation à l'article L. 152-1 [lequel renvoie à l'article L. 151-1 qui prévoit que « les demandes de pensions sont recevables sans condition de délai »], les demandes tendant à l'attribution d'une pension au titre du présent article ne sont plus recevables à compter de la publication de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense »

Le II de l'article 49 de la loi du 31 juillet 1963 rappelle que « *L'article L. 113-6 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, dans sa rédaction résultant du I de l'article 49 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 du présent article, est applicable aux demandes tendant à l'attribution d'une pension déposées à compter du 9 février 2018, ainsi qu'aux instances en cours à la date de la publication de la présente loi* ».

2. Les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 113-6 du CPMIVG sont des dispositions législatives applicables au litige, et n'ont pas été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel [I] et la question de leur conformité avec les droits et libertés garantis par la Constitution présente un caractère sérieux [II].

I- Les dispositions en cause sont des dispositions législatives applicables au litige et n'ont pas été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel

A - Sur le premier point, les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 113-6 du CPMIVG sont issues de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 et sont donc de nature législative.

La décision déclarant irrecevable la demande de pension de l'exposant ayant été pris sur ce fondement, ces dispositions sont applicables au litige.

B- Sur le second point, la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 n'a pas été déférée devant le Conseil constitutionnel et aucune décision de ce dernier n'a porté sur les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 113-6 du PMIVG.

Les deux premières conditions requises pour le renvoi de la présente question prioritaire sont donc réunies.

II- La question présente un caractère sérieux en ce qu'elle conteste la conformité des dispositions en cause aux articles 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et aux principes d'égalité devant la loi et de la garantie des droits qui y sont garantis

A - Sur le caractère sérieux de la question en tant qu'elle conteste la conformité des dispositions en cause au principe de la garantie des droits qui résulte de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789

1. Selon le douzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, la Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales. Il découle de cette disposition un principe de solidarité nationale (Conseil constit., 6 mai 1991, n° 91-291 DC, cons. 27 ; 27 septembre 2013, n° 2013-344 QPC, cons. 3).

Le Conseil constitutionnel a jugé que *« pour assurer la mise en œuvre de ces dispositions, il est loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par la Constitution, d'adopter des modalités dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel »* (Conseil constit., 27 septembre 2013, préc., cons. 3).

Il a également jugé qu'il est loisible au législateur, pour répondre à l'exigence d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées *« de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel »* (Conseil constit., 29 décembre 2009, n° 2009-599 DC, cons. 101 ; 15 novembre 2018, n° 2018-772 DC, cons. 36).

2. Il résulte par ailleurs de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et de la garantie des droits, une protection constitutionnelle, contre les effets de l'entrée en vigueur d'une loi nouvelle, d'une part des situations légalement acquises et, d'autre part, des effets qui peuvent être légitimement attendus d'une situation déjà née.

Le Conseil constitutionnel subordonne en effet à la condition d'un motif d'intérêt général toute atteinte à des situations légalement acquises et ainsi que toute atteinte aux attentes légitimes des effets des situations nées avant la législation critiquée : le législateur *« ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui pouvaient légitimement être attendus de situations nées sous l'empire de textes antérieurs »* (Conseil constit., 19 décembre 2013, n° 2013-682 DC, cons. 14 ; 14 janvier 2016, n° 2016-515 QPC, cons. 8 ; 15 novembre 2019, n° 2019-812 QPC, cons. 5).

(i) S'agissant des atteintes aux situations légalement acquises, le législateur ne peut, sans motif d'intérêt général suffisant, remettre en cause des créances dont le fait générateur est intervenu avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle sans le justifier par un motif d'intérêt général (Conseil constit., 17 janvier 2017, n° 2016-604 QPC, cons. 10).

Cette solution revient à assurer au titre de la protection des situations légalement acquises, le respect des biens, ceci en considérant comme un bien un droit de créance, ce qui rejoint les solutions retenues par le Conseil d'Etat sur le fondement de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et plus précisément de l'article 1^{er} de du premier protocole additionnel à cette convention.

Le Conseil d'Etat juge ainsi qu'un droit de créance constitue un bien au sens de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel, et qu'il ne peut à ce titre être supprimé qu'à la condition que soit respecté un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde du droit au respect des biens (CE, 24 février 2006, n° 250704, publié au recueil).

Relèvent plus précisément de la protection des stipulations précitées « *un droit de créance en réparation d'une action en responsabilité* » (CE, 24 février 2006, préc.), des indemnités ayant pour origine le caractère insuffisant d'une rémunération, fixée par arrêté du ministre du budget, d'une créance sur le Trésor se substituant à un remboursement d'impôt (CE, 17 juillet 2003, n° 352273, mentionné aux tables) ou les indemnités dont peut se prévaloir le porteur de titre russes entrant dans le champ d'indemnisation prévue par l'accord du 27 mai 1997 signé entre la France et la Russie (CE, Ass. 23 décembre 2011, n° 303678, publié au recueil).

Le droit de créance est ainsi reconnu lorsqu'il repose sur une base juridique parfaitement établie, peu importe qu'il ait donné lieu à la présentation d'une demande ou à l'introduction d'une demande de justice.

Ceci rejoint la jurisprudence la Cour européenne des droits de l'homme, et plus particulièrement les solutions retenues en matière de prestations sociales.

Il résulte en effet de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et notamment de son arrêt de Grande chambre *Belane Nagy c. Hongrie* du 13 décembre 2016 (n° 53080/13), que la Convention accorde une protection à toute « *créance suffisamment établie pour être exigible* » (CEDH déc. 10 juillet 2002, *Gratzinger et Gratzingerova*, n° 39794/98, § 69), solution qui s'applique à l'espérance de bénéficier d'une prestation sociale reconnue par la législation interne si le requérant satisfait aux « *conditions fixées par la législation interne pour l'octroi de tel ou tel type de prestation* » (CEDH, déc. 10 avril 2012, *Richardson c. Royaume-Uni*, n° 26252/08, § 17). Par suite, si l'article 1^{er} du premier protocole additionnel n'impose aucune restriction à la liberté pour les États contractants de décider d'instaurer ou non un régime de

protection sociale ou de choisir le type ou le niveau des prestations censées être accordées au titre de pareil régime, dès lors qu'un État contractant met en place une législation prévoyant le versement automatique d'une prestation sociale – que l'octroi de cette prestation dépende ou non du versement préalable de cotisations – cette législation doit être considérée comme engendrant un intérêt patrimonial relevant du champ d'application de cette disposition pour les personnes remplissant ses conditions (CEDH, 13 décembre 2016, *Belane Nagy c. Hongrie*, n° 53080/13, §82).

La Cour distingue à cet égard la situation dans laquelle le requérant ne satisfait pas ou cesse de satisfaire aux conditions fixées par le droit interne pour l'octroi de telle ou telle forme de prestation ou de pension, et celle dans laquelle la suppression de cette prestation ou la diminution de son montant est due « à un changement non pas dans la situation du requérant lui-même mais dans la loi ou dans sa mise en œuvre », « car dans un tel cas, il peut en résulter une atteinte aux droits garantis par l'article 1 du Protocole n°1 » (préc., §86).

(ii) S'agissant de la protection des effets légitimement attendus des situations nées sous l'empire de textes antérieurs, le commentaire de la décision 2013-682 DC montre qu'elle se rapproche de la protection que procure le principe de confiance légitime en vigueur en droit de l'Union européenne, principe qui est présenté comme le versant subjectif de la sécurité juridique, et comme proche d'un principe d'équité car « destiné à protéger les particuliers contre des modifications de la règle de droit qui, même si elles sont légales, sont à ce point brutales que leurs conséquences sont inévitablement choquantes » (Jean-Pierre Puissochet, Vous avez dit confiance légitime ? (Le principe de confiance légitime en droit communautaire) » in L'État de Droit, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Paris, Dalloz, 1996, p. 593, cité au commentaire de la décision 2013-682 DC).

Le Conseil d'Etat juge également qu'à défaut de créance certaine, l'espérance légitime, fondée sur une base juridique suffisante, d'obtenir une somme d'argent doit être regardée comme un bien, au sens de ces stipulations (CE, 9 mai 2012, Min. Société EPI, n° 30899, publié au recueil ; 13 mars 2019, n° 417536, mentionné aux tables ; 6 juin 2018, n° 414482, mentionné aux tables ; 30 juin 2016, n° 380628, mentionné aux tables).

3. Par suite, s'il est loisible au législateur de mettre fin à l'accès à un régime d'indemnisation fondée sur la solidarité nationale en prévoyant que les demandes déposées à compter d'une certaine date seront désormais irrecevables, c'est à condition :

- de justifier par un motif d'intérêt général la suppression qui en résulte du droit de créance que les personnes éligibles détenaient sur l'Etat ;
- à tout le moins, de permettre aux intéressées d'exercer leur droit de créance en laissant un délai raisonnable entre la promulgation de la législation nouvelle et son application, à moins qu'un motif d'intérêt général ne justifie cette absence de délai.

4. Dans le cas présent, comme le Conseil constitutionnel l'a jugé dans sa décision 2017-690 QPC, les dispositions de l'article L.113-6 du CPMIVG qui codifient les dispositions de l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963 poursuivent un objectif de solidarité nationale destiné à indemniser, sous forme d'une rente, les personnes ayant souffert de préjudices résultant de dommages qui se sont produits pendant la guerre d'Algérie sur un territoire qui était français à l'époque, ceci - en raison de ce dernier élément - sans distinction de nationalité.

Le dernier alinéa de l'article L. 113-6 issu de la loi du 13 juillet 2018 contesté a pour effet de rendre irrecevables toutes les demandes présentées postérieurement à la date d'entrée en vigueur de cette loi, soit le 14 juillet 2018.

4.1. La règle nouvelle concerne toutes les victimes civiles de la guerre d'Algérie, de nationalité française ou étrangère, sans autre condition. Il ne s'agit donc pas de limiter l'intervention de la solidarité nationale en réduisant son périmètre d'intervention au regard de critères objectifs et de nature à influencer sur l'existence du droit à indemnisation, mais uniquement de faire obstacle à la mise en œuvre de ce droit pour des victimes qui n'auraient pas présenté leur demande avant une certaine date.

Le législateur a ainsi fait obstacle à l'examen des demandes sans remettre en cause le droit pour les personnes qui répondent aux autres conditions de mise en œuvre de la solidarité nationale d'obtenir une indemnisation de leurs préjudices. La législation nouvelle prive ainsi des personnes éligibles à la rente de la possibilité de bénéficier de cette dernière.

Il a ainsi porté atteinte à une situation légalement acquise constituée d'un droit de créance, ou à tout le moins aux effets légitimement attendus d'une situation née sous l'empire des textes antérieurs.

4.2. Or, aucun motif d'intérêt général ne justifie cette atteinte aux situations légalement acquises ou aux effets légitimement attendus d'une situation née sous les textes antérieurs.

Le seul motif avancé devant le Sénat par le Gouvernement qui était à l'origine de l'amendement dont sont issues les dispositions contestées est « *la nécessité de tourner la page de la guerre d'Algérie et de regarder résolument vers l'avenir* », qui « *supposerait de borner le dispositif dans le temps* », ainsi que la considération que « *les dossiers étant anciens, il s'avère en effet difficile d'instruire aujourd'hui les dossiers* » (Séance du 23 mai 2018, JO Sénat, compte rendu intégral séance du 23 mai 2018, p. 4533).

On peine à trouver un motif d'intérêt général dans le fait de « *tourner la page de la guerre d'Algérie et de regarder vers l'avenir* » lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre la solidarité nationale à l'égard de victimes de guerre. Se tourner vers l'avenir ne justifie en rien d'oublier les victimes du passé, surtout lorsque certaines de ces dernières viennent à peine – cinq mois auparavant – de se voir reconnaître le droit de bénéficier du dispositif d'indemnisation.

Quant à la difficulté d'instruire des dossiers anciens, il est notable que ce motif apparaît pour ce seul dispositif d'indemnisation des victimes civiles de guerre et pour aucun autre.

Il n'a jamais été avancé pour d'autres dispositifs portant sur des faits bien plus anciens qui demeurent tous soumis au régime des articles L. 151-1 et L. 152-1 du CPMIVG : ni pour les dispositions de la loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre de 1914-1918, ni pour les articles L. 113-1 à L. 113-4 du même code prévus pour l'indemnisation des victimes civiles de la guerre de 1939-1945, ni pour le régime prévu pour l'indemnisation des prisonniers du Vieth-Minh par l'article L. 113-5, ni pour le régime de l'article L. 113-12 prévu pour l'indemnisation des victimes civiles d'accidents en lien avec la guerre de 1914-1918 et la guerre de 1939-1945.

L'ancienneté des dossiers ne pose manifestement pas de difficulté non plus pour instruire les dossiers des victimes des combats ayant eu lieu en Tunisie entre le 1^{er} janvier 1952 et le 1^{er} juin 1956 et, qui peuvent bénéficier d'une pension civile sur le fondement de l'article L. 113-10 du code précité.

Mieux encore, à ancienneté égale, le législateur n'a pas considéré que sont difficiles à instruire les dossiers d'autres victimes de dommages subis

pour des faits relevant de la même guerre d'Algérie, puisqu'il a laissé inchangés l'article L. 113-8 qui permet l'indemnisation des fonctionnaires des services actifs de la Sûreté nationale et de la Préfecture de police ayant subi en métropole ou en Algérie, entre le 31 octobre 1954 et le 29 septembre 1962, des dommages physiques du fait d'attentats ou de tout autre acte de violence en relation avec la guerre d'Algérie, comme l'article L. 113-9 qui concerne les personnes de nationalité française ayant subi en métropole, 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 la guerre d'Algérie.

Le motif tiré de l'ancienneté des faits est un pur artifice.

Il n'apparaît donc, en l'état, aucun motif d'intérêt général justifiant que les personnes bénéficiant d'un droit à indemnisation en qualité de victime civile de la guerre d'Algérie se voient désormais, sous couvert d'une modification du régime de la recevabilité des demandes, privées de leur droit ou à tout le moins des effets légitimement attendus de leur qualité de victimes civiles de la guerre d'Algérie.

A l'inverse, l'amendement à l'origine du dernier alinéa de l'article L. 113-6 était explicitement présenté par le Gouvernement pour tenir compte de la décision 2017-690 QPC, puisqu'il comportait d'autres dispositions qui supprimèrent précisément du texte les termes « de nationalité française » afin de se conformer à cette décision. Compte tenu de l'inconsistance des motifs avancés lors de l'adoption d'un amendement qui portait en lui, tout à la fois l'ouverture du régime d'indemnisation aux personnes de nationalité étrangère pour se conformer à la décision 2017-690 QPC, et la fermeture du dispositif pour toute demande présentée à compter d'une date à venir alors que, compte tenu des délais déjà écoulés depuis la mise en place du dispositif d'indemnisation, ces demandes nouvelles devaient résulter uniquement, *de facto*, des personnes à qui la décision QPC en cause ouvrait le droit à indemnisation, il est manifeste que le législateur a entendu empêcher cette même décision de produire ses effets

Le principe de la garantie des droits est ainsi d'autant plus atteint par les dispositions législatives en cause que ces dernières ont pour but de faire échec à une décision du Conseil constitutionnel.

En l'absence de motif d'intérêt général justifiant l'atteinte aux situations légalement acquises ou, à tout le moins, aux effets légitimement attendus de situations déjà nées, et plus encore en l'état d'un objectif qui était d'empêcher que les effets d'une décision du Conseil constitutionnel puissent se

produire, les dispositions législatives en cause sont contraires à l'article 16 de la Déclaration des droits de 1789.

4.3. A tout le moins, à supposer que le législateur pouvait, à raison d'un hypothétique motif d'intérêt général, modifier le régime de la recevabilité des demandes d'indemnisation des victimes civiles de la guerre d'Algérie présentées sur le fondement de l'article L. 113-6 du CPMIVG, il ne pouvait procéder de manière aussi brutale et imprévisible.

Déjà, en déclarant irrecevables les demandes d'indemnisation à peine cinq mois après la décision QPC ouvrant ce droit aux dernières personnes susceptibles de faire appel au dispositif d'indemnisation, le législateur a apporté aux droits des intéressés une restriction injustifiée.

Surtout, en décidant que les demandes seraient irrecevables à la date d'entrée en vigueur de la loi qui fixait cette nouvelle règle d'irrecevabilité, le législateur a modifié de manière imprévisible les modalités permettant aux victimes de guerre de faire valoir leur droit.

N'étant pas informées de la modification à venir des règles de recevabilité des demandes tant que la loi n'avait pas été publiée au journal officiel, les titulaires du droit à indemnisation n'ont pu anticiper l'entrée en vigueur de la modification du régime de la recevabilité des demandes et exercer leurs droits.

Or, aucun motif d'intérêt général ne justifie le caractère brutal et imprévisible de la mise en œuvre de cette règle d'irrecevabilité des demandes.

5. Pour tenter de démontrer que le moyen tiré d'une non-conformité à l'article 16 de la Déclaration des droits de 1789 ne présenterait pas de caractère sérieux, la ministre des armées soutient en substance qu'il n'y aurait aucune situation légalement acquise faute pour les personnes éligibles d'avoir présenté une demande de pension. Dès lors que la loi « *ne remet en cause ni le principe ni le montant des pensions des victimes civiles de la guerre d'Algérie déjà servies ou en cours d'attribution* », il n'y aurait aucune atteinte à une situation légalement acquise (mémoire reçu le 21 juillet 2020, p. 6).

Cette argumentation est infondée en droit puisque, ainsi qu'il a été vu, la situation légalement acquise qui résulte de l'existence d'un droit de créance résulte de ce que ce droit repose sur une base légale établie sans qu'il soit nécessaire que son titulaire ait présenté une demande ou exercé une action en justice.

Sont titulaires d'un droit de créance l'ensemble des personnes qui répondent aux conditions d'éligibilité au dispositif mis en place au titre de la solidarité nationale, y compris celles qui n'ont pas encore déposé de demande de versement d'une pension.

Les décisions du Conseil d'Etat citées par la ministre dans son mémoire ne porte que sur le montant de la pension, ou un simple accessoire de celle-ci, et ne peuvent donc être rapprochée de la situation présente, dans laquelle la loi nouvelle supprime de fait le droit à pension lui-même.

Enfin, aux motifs invoqués par le Gouvernement devant le Sénat, qui était lié à la nécessité de « *de tourner la page de la guerre d'Algérie* » et à l'ancienneté des dossiers – dont il a été vu qu'ils étaient de pur artifice, la ministre ajoute, en défense au moyen pris de la violation du principe d'égalité, les relations particulières entre la France et Algérie qui, sur la question de l'indemnisation des victimes civiles de guerre, résulte de l'inexécution par l'Algérie de l'engagement pris par l'Assemblée algérienne le 10 juin 1965. Outre qu'il est sans rapport avec la loi nouvelle, puisque cette dernière s'applique quelle que soit la nationalité de la personne éligible, ce motif est dénué de la moindre incidence sur le régime d'indemnisation. Il avait été précisément avancé par le Gouvernement en défense à la question prioritaire de constitutionnalité 2017-690 QPC, et écarté par le Conseil constitutionnel compte tenu de ce que le dispositif a trait à l'indemnisation de dommages de guerre ayant eu lieu sur un territoire qui était français.

La question de la non-conformité du dernier alinéa de l'article L. 113-6 du CPMIVG à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen présente donc un caractère sérieux.

B - Sur le caractère sérieux de la question en tant qu'elle conteste la conformité des dispositions en cause au principe d'égalité devant la loi qui résulte de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789

1. Parmi ces exigences constitutionnelles que le législateur doit respecter lorsqu'il modifie les règles qui fixent la mise en œuvre d'une indemnisation versée au titre de la solidarité nationale, figure le principe d'égalité garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de 1789, dont on sait qu'il 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 (entre autres, Conseil constit., 20 mars 1997, n° 97-388 DC du 20 mars 1997, cons ; 27 , ; 28 mai 2010, n° 2010-1 QPC, cons. 8 ; 23 mars 2016, n° 2015-530 QPC, cons 4).

2. Dans le cas présent, les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 113-6 en litige entraînent trois ruptures d'égalité.

2.1. En premier lieu, en prévoyant que les demandes présentées à compter du 14 juillet 2018, date de la publication de la loi du 13 juillet 2018, ne sont plus recevables, le législateur place dans une situation différente les victimes de la guerre d'Algérie, selon que ces dernières avaient la nationalité française à la date de la promulgation de la loi du 31 juillet 1963, ont acquis cette nationalité postérieurement à cette date ou n'ont pas la nationalité française.

Les victimes de nationalité étrangères n'ont en effet disposé que d'un délai d'à peine plus de cinq mois pour faire valoir leur droit (9 février - 14 juillet 2018), les victimes ayant acquis la nationalité française postérieurement à la promulgation de la loi du 31 juillet 1963 ont disposé d'un délai de moins de deux ans et quatre mois (24 mars 2016 - 14 juillet 2018), quand les personnes de nationalité française à la date de la promulgation de la loi du 31 juillet 1963 ont pu disposer, quant à elle, d'un délai de près de 55 ans.

Sans doute, il n'appartient pas aux législateur de traiter de manière différente des personnes placées dans des situations distinctes, de sorte qu'il ne peut lui être reproché de ne pas avoir prévu un délai supplémentaire pour les victimes de nationalité étrangère ou ayant récemment acquis la nationalité française, le temps pour elles d'être en mesure de présenter leur demande. Reste

qu'en mettant fin au régime d'indemnisation lorsque ce dernier s'ouvrirait enfin aux personnes ayant acquis la nationalité française après le 31 juillet 1963 et aux personnes de nationalité étrangère – deux ans et quatre mois pour les premières, à peine plus de cinq mois pour les secondes – le législateur a reconduit les ruptures d'égalité constatées par le Conseil constitutionnel dans ses décisions 2015-530 QPC et 2017-690 QPC.

2.2. En deuxième lieu, en prévoyant que les demandes présentées à compter du 14 juillet 2018, date de la publication de la loi du 13 juillet 2018, ne sont plus recevables, le législateur prévoit une distinction de traitement entre les victimes, selon la date de présentation de leur demande, alors que cette distinction de traitement est sans rapport avec l'objet de la loi.

L'objet de la loi étant de mettre fin au dispositif d'indemnisation en raison de l'ancienneté des dossiers et d'une volonté de « *tourner la page* », selon les motifs avancés par le Gouvernement, il appartenait au législateur d'inciter les demandeurs potentiels à présenter leurs demandes dans des délais rapprochés, et non de clore le dispositif le jour même de l'entrée en vigueur de la loi.

A cet égard, la différence de traitement qui résulte de la modification du régime de recevabilité des demandes, et la succession de ces régimes, repose sur une date qui est sans rapport avec l'objet de la loi, sauf à considérer que cette dernière a pour objectif d'éviter précisément que ceux à qui était récemment ouvert le dispositif d'indemnisation ne puissent en bénéficier.

Par conséquent, si les victimes qui ont présenté une demande avant le 14 juillet 2018, et celles qui ont présenté leur demande avant cette date, ne sont pas dans la même situation, la différence de traitement en termes de recevabilité des demandes n'est pas en rapport avec la loi.

2.3. En troisième lieu, en réservant un sort particulier aux victimes civiles de la guerre d'Algérie, les dispositions législatives particulières instaurent une différence de traitement dans la mise en œuvre des articles L. 151-1 et L. 152-1 du CPMIVG qui ne repose là encore sur aucun critère en relation avec la loi.

Ainsi qu'il a été vu, l'intégralité des autres dispositifs d'indemnisation des victimes de guerre bénéficie de la règle prévue par l'article

L. 152-1 qui renvoie à l'article L. 151-1, en vertu duquel « *les demandes de pensions sont recevables sans condition de délai* ».

Ce y compris des dispositifs portant sur des faits de guerre plus anciens – guerre de 1914-1918 ; guerre de 1939-1945 ; guerre d'Indochine – ou des faits de guerre de la même époque – combats au Maroc ou en Tunisie – voir même sur des faits en lien avec la guerre d'Algérie elle-même – fonctionnaires des services actifs de la Sûreté nationale et de la Préfecture de police ayant subi en métropole ou en Algérie des dommages physiques du fait d'attentats ou de tout autre acte de violence ; personnes de nationalité française ayant subi en métropole des dommages physiques du fait d'attentat ou de tout autre acte de violence.

Le traitement particulier réservé aux victimes civiles de la guerre d'Algérie ne trouve donc aucune justification rationnelle dans l'ancienneté des dossiers et la prétendue difficulté pour instruire ces derniers.

Le particularisme des relations franco-algérienne invoqué par le Gouvernement devant le Sénat et repris par la ministre des armées en défense n'est pas en relation avec l'objet de la loi, puisque le dispositif d'indemnisation concerne des victimes de faits de guerre ayant eu lieu sur un territoire qui était français à l'époque des faits et dans la mesure où le principe de la solidarité nationale impose, dans un tel cas, que l'indemnisation puisse être versée à toutes les victimes quelle que soit leur nationalité et, par suite, quelles que soient les relations entre la France et les Etats dont les personnes de nationalité étrangère sont les ressortissants.

Il n'existe donc aucun lien entre le dispositif d'indemnisation et l'Etat algérien, puisque ce dispositif concerne des faits dont des personnes ont été victimes sur le territoire national et repose exclusivement sur ce critère territorial.

De ce fait, est inopérante la circonstance invoquée par la ministre des armées, et tirée de ce que le dispositif d'indemnisation a été mis en place à raison de l'inexécution des engagements pris par l'Assemblée algérienne.

Au demeurant, on conçoit difficilement comment cette inexécution pourrait justifier tout à la fois la mise en place du dispositif d'indemnisation et la fermeture de ce dernier. Sauf à suivre un raisonnement consistant à retenir que, du fait de cet engagement et de son inexécution, la solidarité nationale n'a pas à prendre en charge, au-delà des personnes de

nationalité française, une indemnisation que les autorités algériennes auraient dû assumer au moins pour ses propres nationaux. Or, ce raisonnement, qui est certainement celui, inavoué, du législateur, est précisément celui que le Conseil constitutionnel a estimé inopérant lorsqu'il a censuré les dispositions de la loi du 31 juillet 1963 en tant qu'elle excluait les personnes de nationalité étrangère d'un dispositif d'indemnisation qui portait sur des dommages résultant de faits commis sur le territoire national. Dès lors qu'il s'agit de faits commis en France, la solidarité nationale doit prendre en charge l'indemnisation des victimes quelle que soit leur nationalité, peu important les engagements qu'auraient pu souscrire ou ne pas souscrire les Etats dont les personnes de nationalité étrangère sont les ressortissants.

Par suite, les motifs qui sont avancés pour justifier du sort particulier réservé aux victimes civiles de la guerre d'Algérie, au mieux sont inopérants, au pire constituent la confirmation que, sous couvert de mettre fin à l'accès, pour tous, au dispositif d'indemnisation, le législateur a entendu faire échec à la décision du Conseil constitutionnel qui ouvrait l'accès de ce dispositif aux personnes de nationalité étrangère et plus précisément aux personnes de nationalité algérienne.

La circonstance que les faits de guerre dont les personnes éligibles à la pension soient en lien avec la guerre d'Algérie, et les relations particulières que la France peut entretenir avec cet Etat en raison, précisément, de l'inexécution des engagements que ce dernier avait pris pour assurer l'indemnisation des victimes civiles de cette guerre, n'expliquent en rien qu'il soit dérogé, pour ce régime d'indemnisation en particulier, à la règle, applicable à l'ensemble des demandes présentées par des victimes civiles de guerre relevant du PMIVG, selon laquelle les demandes peuvent être présentées sans condition de délai.

La question de la non-conformité du dernier alinéa de l'article L. 113-6 du CPMIVG à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen présente donc un caractère sérieux.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin d'office, l'exposant conclut qu'il plaise au Conseil d'Etat :

-RENOYER au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité aux articles 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du dernier alinéa de l'article L. 113-6 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

le tout avec toutes conséquences de droit.

Pour la S.C.P. Anne SEVAUX et Paul MATHONNET
l'un d'eux