

**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**

---

#### **INTERVENTION VOLONTAIRE AU SOUTIEN D'UNE QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITE**

**Pour :** **Le Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti)**, association constituée conformément à la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, dont le siège se trouve 3, villa Marcès, 75 011 Paris, représentée par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège ;

**2° L'association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE)**, association constituée conformément à la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, dont le siège est au Bureau des Associations de l'Ordre des Avocats à la Cour d'Appel de Paris, 2-4 rue de Harlay, 75 001 Paris – Maison du Barreau, représentée par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège ;

**3° L'Association pour la défense des étrangers (ADE)**, association constituée conformément à la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, dont le siège est 13 Rue des Fleurs, 31000 Toulouse, représentée par son président en exercice, domicilié audit siège.

Intervenants volontaires  
*S.C.P. Anne SEVAUX et Paul MATHONNET*

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

**N° 441.546**

## **FAITS ET PROCEDURE**

1. Les associations intervenantes renvoient, pour l'exposé des faits et de la procédure, au mémoire qui a été déposé pour le compte de monsieur N., sauf à rappeler que c'est à l'appui d'un recours devant le tribunal administratif Toulouse contre la décision du 30 avril 2019 de la sous-direction des pensions rejetant la demande de pension présentée par monsieur N. au motif qu'elle était irrecevable, que ce dernier a soulevé la présente 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, que ledit tribunal administratif, par une ordonnance n° 1906403 en date du 30 juin 2020, a transmise au Conseil d'Etat.

## **DISCUSSION**

### **A - Sur la recevabilité des interventions volontaires**

1. Le large accès des tiers intervenants au prétoire n'est plus réservé aux instances dans lesquelles sont tranchés des recours en excès de pouvoir et la Section du contentieux juge désormais « *qu'est recevable à former une intervention, devant le juge du fond comme devant le juge de cassation, toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature du litige* » (CE, Sect., 25 juillet 2013, OFPRA, n° 350661, publié au Lebon; v. également: CE, 23 novembre 2015, n° 377390, mentionné aux tables). Elle a ainsi suivi son rapporteur public qui l'invitait à admettre l'intervention « *dans toutes les branches du contentieux administratif sans limite autre que celle d'un intérêt dont on sait qu'il peut être largement entendu* » (E. CREPEY, conclusions lues sous: CE, Sect., 25 juillet 2013, OFPRA, n° 350661, publié au Lebon).

Le Conseil d'Etat a également ouvert aux tiers la faculté d'intervenir devant lui à l'occasion de la transmission par les juges du fond d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Plus précisément, le Conseil d'Etat juge que la personne qui, devant la juridiction qui a transmis une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat, est intervenue au soutien de la requête à l'appui de laquelle la QPC a été soulevée, et qui doit être regardée, en l'état du dossier, comme justifiant d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de cette requête, est recevable à intervenir devant le Conseil d'Etat au soutien de la QPC transmise, pour l'examen de cette question (CE, 6 mars 2015, n° 373400, mentionné aux tables; CE, 27 juillet 2016, n° 400144, mentionné aux tables).

Sans doute, le Conseil d'Etat a fait de la qualité de partie à l'instance principale la condition de la recevabilité de l'intervention volontaire à l'appui d'un renvoi d'une QPC :

*« eu égard au caractère accessoire, par rapport au litige principal, d'une question prioritaire de constitutionnalité, une intervention, aussi bien en demande qu'en défense, n'est recevable à l'appui du mémoire par lequel il est demandé au Conseil d'Etat de renvoyer une telle question au Conseil constitutionnel qu'à la condition que son auteur soit également intervenu dans le cadre de l'action principale »* (CE, 6 mars 2015, n° 373400, aux Tables ; 9 novembre 2015, n° 392476 ; 29 mars 2017, n° 407230. ; 18 novembre 2018, n° 423892).

Mais cette solution n'est pas en adéquation avec les conditions de recevabilité fixées pour les interventions volontaires devant le Conseil constitutionnel lui-même, dont on sait qu'elles sont définies par l'article 6 du règlement intérieur du Conseil et qu'elles se limitent à exiger un intérêt spécial sans condition tenant à la qualité de partie à l'instance principale.

Sont en effet recevables à intervenir devant le Conseil constitutionnel les personnes justifiant d'un intérêt spécial, lequel ne se limite pas, comme le montre précisément l'alinéa 3 de l'article 6 précité, aux personnes ayant posé devant une juridiction ordinaire une QPC identique, et moins encore aux personnes étant volontairement intervenues à la procédure ayant donné lieu à cette QPC.

Ces conditions de recevabilité montrent qu'il est de bonne administration de la justice que le Conseil constitutionnel puisse être éclairé par les contributions de toute personne intéressée et que ceux qui ont intérêt à ce que les dispositions législatives contestées soient ou non déclarées contraires à la Constitution puissent défendre leurs intérêts.

Cette exigence de bonne administration de la justice doit logiquement trouver à s'appliquer devant le Conseil d'Etat et la Cour de cassation.

Il serait peu compréhensible que ceux qui seraient susceptibles de se voir reconnaître un intérêt spécial par le Conseil constitutionnel ne puissent intervenir en amont devant le juge ordinaire, et soutenir de la sorte un renvoi sans lequel cet intérêt spécial ne peut être défendu.

Il est de même contraire à la logique que le Conseil constitutionnel puisse ne pas être saisi d'une QPC dont le bien fondé lui serait apparu à la lecture des contributions des intervenants volontaires mais dont le caractère sérieux a été écarté par le juge ordinaire sans entendre ces derniers.

Doivent donc être regardées comme recevables les interventions volontaires des personnes qui disposent d'un intérêt spécial au renvoi ou au non-renvoi de la QPC, indépendamment du fait qu'elle ait ou non été partie à l'instance principale.

Le Conseil d'Etat a déjà fait application de cet intérêt « *suffisant au renvoi d'une QPC* » à l'égard d'un intervenant volontaire dont il n'était pas constaté qu'il s'était constitué sur le recours pour excès de pouvoir à l'appui duquel cette QPC était soulevée (CE, 12 avril 2019, n° 427638, aux Tables sur un autre point).

**2.** Dans le cas présent, il ne fait aucun doute que les associations exposantes disposent d'un intérêt au renvoi de la QPC, et qu'elles se verraient reconnaître un intérêt spécial, au sens de l'article 6 du règlement intérieur du Conseil constitutionnel, si la QPC était renvoyée à ce dernier.

S'agissant du Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), cette association a pour objet, selon l'article premier de ses statuts :

- « ... de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées » ;
- « d'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits » ;
- « de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité » ;

- « *de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes* » ;

L'association Avocats pour la défense des étrangers (ADDE) a quant à elle pour but de regrouper les avocats pour la défense et le respect des droits des étrangers, consacrés, notamment, par les déclarations des droits de l'homme de 1789 et 1793 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Elle informe les avocats, les étrangers notamment par l'organisation de réunions, séminaires, colloques et échanges d'informations. Elle soutient l'action des étrangers en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits. Elle combat toutes les formes de racisme et de discrimination, et assiste ceux qui en sont victimes. Elle entretient des relations avec les administrations et les organismes en relation avec les étrangers.

Enfin, l'Association pour la défense des étrangers, comme son nom l'indique, a également pour objet social la défense des droits des étrangers et le combat contre les discriminations dont ils peuvent faire l'objet.

Or, en prévoyant que les demandes de pensions ne sont plus recevables à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018, l'article L. 113-6 du CPMIVG met en place un dispositif qui discrimine, *de facto*, les personnes de nationalité étrangères.

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.

Les associations exposantes disposent donc d'un intérêt à ce que la QPC soit renvoyée au Conseil d'Etat, et recevables à intervenir volontairement au soutien de cette QPC.

## **B - Sur les conditions du renvoi au Conseil constitutionnel de la question prioritaire de constitutionnalité**

1. Les associations exposantes viennent appuyer les deux griefs

d'inconstitutionnalité visés par la QPC et s'approprient les moyens présentés par le mémoire du demandeur à cette question, qu'il s'agisse de la non-conformité des dispositions législatives au principe de la garantie des droits qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 ou de la non-conformité des dispositions en cause au principe d'égalité garanti par l'article 6 de cette même déclaration.

**1- 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 1952 et le 1<sup>er</sup> 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 supprimeraient 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 ouvraient 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.

**2 - 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'ouvrait 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, les exposantes concluent qu'il plaise au Conseil d'Etat :

- **DECLARER** recevables leur intervention volontaire ;
- **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

**Productions :**

1. Statuts du GISTI
2. Délibération portant autorisation d'agir du président du GISTI
3. Statuts de l'ADDE
4. Statuts de l'ADE
5. Délibération portant autorisation d'agir du président de l'ADE