

Délibération n°2006 – 217 du 9 octobre 2006

Le Collège :

Vu l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention,

Vu les accords euro-méditerranéens du 17 juillet 1995, du 26 février 1996, du 22 avril 2002,

Vu le code des pensions civiles et militaires de retraite,

Vu le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre,

Vu l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002, n° 2002-1576 du 30 décembre 2002,

Vu le décret n° 2003-1044 du 3 novembre 2003 pris pour l'application de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002 instituant un dispositif de révision des prestations versées aux ressortissants des pays placés antérieurement sous la souveraineté française résidant hors de France,

Vu l'arrêté du 3 novembre 2003 pris pour l'application du décret du 3 novembre 2003,

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et notamment l'article 11 et l'article 15 alinéa 4,

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité,

Vu l'ordonnance de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 13 juin 2006,

Vu l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 juillet 2006 – requête n° 274664,

Sur proposition du Président,

Décide :

La haute autorité a été saisie, par courrier du 23 novembre 2005, d'une réclamation du groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) et du collectif des accidentés du travail, handicapés et retraités pour l'égalité des droits (CATRED).

Les réclamants estiment que la réforme des pensions de retraite des anciens fonctionnaires civils et militaires, de la retraite du combattant et de la pension militaire d'invalidité, issue de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002, est discriminatoire à l'égard des ressortissants qui ont servi l'Etat français et ont ensuite perdu la nationalité française du fait de l'accession de leur pays à l'indépendance (anciens combattants et anciens fonctionnaires).

Le dispositif antérieur a été censuré par le Conseil d'Etat, dans un arrêt « Diop » du 30 novembre 2001, au motif qu'il instaurait une discrimination à raison de la nationalité, contraire à l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et à l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention. Les réclamants considèrent que le nouveau dispositif n'a pas mis fin à cette discrimination.

L'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée modifie le mode de calcul des pensions civiles et militaires de retraite, des pensions militaires d'invalidité, de la retraite du combattant, versées aux ressortissants des Etats devenus indépendants et des pensions de réversion versées à leurs ayants droit.

La loi dispose notamment que *« lorsque, lors de la liquidation initiale des droits directs ou à réversion, le titulaire n'a pas sa résidence effective en France, la valeur du point de base de sa prestation, telle qu'elle serait servie en France, est affectée d'un coefficient proportionnel au rapport des parités de pouvoir d'achat du pays de résidence et des parités de pouvoir d'achat de la France. Les parités de pouvoir d'achat du pays de résidence sont réputées être au plus égales à celles de la France. »*

Le décret n° 2003-1044 du 3 novembre 2003 pris pour l'application de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002 instituant un dispositif de révision des prestations versées aux ressortissants des pays placés antérieurement sous la souveraineté française résidant hors de France, et l'arrêté du 3 novembre 2003 pris pour l'application de ce décret, complètent le dispositif de réforme contesté par les réclamants.

Les réclamants ont demandé aux ministres compétents l'abrogation du décret et de l'arrêté précités. Leur demande ayant fait l'objet d'un refus implicite, ils se sont pourvus devant le Conseil d'Etat qui a rejeté la requête le 18 juillet 2006.

La question posée implique de déterminer si l'introduction d'un critère de résidence pour le calcul des prestations versées aux anciens combattants, aux anciens fonctionnaires et à leurs ayants droit, ayant perdu la nationalité française du fait de l'accession de leur pays à l'indépendance, permet de mettre fin à la discrimination à raison de la nationalité relevée par le Conseil d'Etat en 2001.

Dans la mesure où le critère de résidence ne s'applique qu'aux étrangers – et non pas aux Français résidant à l'étranger dont les pensions ne sont pas minorées –, le dispositif de 2002 maintient une différence de traitement. Cependant, il faut examiner, d'une part, si le critère de résidence est un critère objectif et rationnel en rapport avec l'objet de la loi, d'autre part, si la différence de traitement à raison de la nationalité est contraire à l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales combiné à l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention.

La loi portant réévaluation des pensions et rentes en question, en fonction de la résidence, vise à instaurer une parité de pouvoir d'achat entre les personnes résidant en France et celles résidant hors du territoire. Cet objectif paraît en rapport avec l'objet des pensions civiles et militaires de retraites (garantir des conditions matérielles de vie en rapport avec la dignité de leurs fonctions passées), de la retraite du combattant (reconnaissance des services rendus sous le drapeau français), de la pension militaire d'invalidité (réparation). Cependant, les modalités de mise en œuvre de ce critère de distinction posent question.

En effet, l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002 prévoit que le critère de résidence est apprécié au moment de la liquidation de la prestation. Dès lors, si le titulaire d'une pension établit sa résidence dans un autre Etat que celui dans lequel elle a été liquidée, alors le pouvoir d'achat dont il dispose sera modifié. De plus, le même article prévoit que les parités de pouvoir d'achat sont réputées être au plus égales à celles de la France, c'est-à-dire qu'un étranger ne peut jamais percevoir une pension plus élevée que celle d'un français, même si son lieu de résidence l'impose afin de lui garantir le même pouvoir d'achat qu'un français.

Ainsi, les modalités de mise en œuvre du critère de résidence n'apparaît pas être en rapport avec l'objet des pensions en question.

En ce qui concerne la différence de traitement à raison de la nationalité, l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002 impose le critère de résidence aux seuls titulaires de pensions ressortissants d'un Etat autrefois sous souveraineté française ayant perdu la nationalité française. Ainsi, un Français résidant dans l'un de ces Etats dispose grâce à la perception de l'une ou plusieurs de ces pensions d'un pouvoir d'achat plus important qu'un ressortissant de cet Etat percevant les mêmes pensions mais selon un mode de calcul différent. Par conséquent, ce dispositif maintient une différence de traitement en fonction de la nationalité.

Dans sa décision du 18 juillet 2006, le Conseil d'Etat reconnaît que le fait de n'appliquer un critère de résidence qu'aux étrangers constitue une différence de traitement. Cependant, il considère que cette application a « *une portée limitée* » et qu'elle « *relève de la marge d'appréciation que les stipulations précitées de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales réservent au législateur national, eu égard notamment aux inconvénients que présenterait l'ajustement à la baisse des pensions déjà liquidées de ces ressortissants français qui ont vocation à résider en France.* »

Il n'en reste pas moins que l'existence d'une différence de traitement à raison de la nationalité pose difficulté au regard de la Convention européenne, mais aussi des accords euro-méditerranéens d'association entre la communauté européenne et les pays du Maghreb.

La Cour européenne a une conception relativement restrictive de la marge d'appréciation réservée au législateur national et ce, particulièrement lorsqu'elle relève une différence de traitement à raison de la nationalité. Or, il existe une différence de traitement entre les titulaires des pensions précitées en fonction de leur nationalité.

Par ailleurs, les accords conclus entre les Communautés européennes et l'Algérie, le Maroc et la Tunisie stipulent chacun que « *les travailleurs de nationalité [marocaine, algérienne, tunisienne] et les membres de leur famille résidant avec eux bénéficient dans le domaine de la sécurité sociale d'un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport aux propres ressortissants des Etats membres dans lesquels ils sont occupés.* »

La Cour de justice des Communautés européennes a été saisie par le tribunal départemental des pensions militaires du Morbihan notamment de la question de savoir si les articles 64 et 65 de l'accord d'association entre les Communautés européennes et le Maroc s'opposent à ce qu'un Etat membre puisse se prévaloir de dispositions restrictives de sa législation interne liées à la nationalité d'un ressortissant marocain pour lui refuser le bénéfice d'une pension militaire d'invalidité qu'il aurait accordé, sans cette restriction, à ses ressortissants nationaux, en résidence permanente comme lui sur son territoire, se trouvant dans la même situation que lui et ayant servi sous ses drapeaux dans les mêmes conditions que lui ou, lui appliquer des conditions différant de celles de ses propres ressortissants, quant à l'octroi, au mode de calcul et à la durée des pensions militaires destinées à l'indemnisation des séquelles d'accidents ou de maladies imputables au service sous ses drapeaux.

Dans son ordonnance du 13 juin 2006, la Cour de justice des Communautés européennes énonce que l'accord est applicable à l'espèce, d'une part, car la notion de travailleur comprend les travailleurs actifs comme ceux bénéficiant régulièrement de la retraite, d'autre part, car l'article 65 de l'accord vise expressément les prestations d'invalidité parmi les branches de la sécurité sociale couvertes par le principe de non-discrimination.

Sur le fond, elle affirme que le principe de non discrimination prévu par l'article 65 de l'accord d'association entre les Communautés européennes et le Maroc « *implique que les personnes relevant du champ d'application de ladite disposition [de l'accord] peuvent prétendre aux prestations de sécurité sociale dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'Etat membre d'accueil, sans que la législation de ce dernier puisse leur imposer des conditions supplémentaires ou plus rigoureuses par rapport à celles applicables aux ressortissants de cet Etat. Doit ainsi être considérée comme incompatible avec ledit principe de non-discrimination l'application aux personnes visées (...) non seulement de l'exigence de la nationalité de l'Etat membre concerné, mais également de toute autre condition qui n'est pas requise pour les nationaux.* » La Cour a donc déclaré le refus critiqué contraire au principe de non-discrimination consacré par l'accord d'association précité.

Il est à noter que la Cour précise que, « *l'interprétation que la présente ordonnance consacre en ce qui concerne l'article 65, paragraphe 1, premier alinéa, de l'accord d'association est conforme aux exigences des articles 14 de la CEDH et 1^{er} du premier Protocole additionnel* », tels qu'interprétés antérieurement par la Cour.

Ainsi, dans la mesure où le dispositif instauré par l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002, d'une part, maintient une différence de traitement à raison de la nationalité, et d'autre part, introduit une condition de résidence qui n'est pas applicable aux ressortissants français, il apparaît contraire au principe de non discrimination garanti notamment par les accords conclus entre les Communautés européennes et l'Algérie, le Maroc et la Tunisie.

Eu égard au maintien d'une discrimination à raison de la nationalité dans le calcul des pensions civiles et militaires de retraite et des pensions de réversion, la haute autorité recommande au Premier ministre, au ministre de la défense, au ministre des affaires étrangères, au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, au ministre de la fonction publique, au ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat et au ministre délégué aux anciens combattants, de prévoir un dispositif de revalorisation des pensions civiles et militaires de retraite, de la retraite du combattant, des pensions civiles et militaires d'invalidité et des pensions de réversion supprimant toute discrimination à raison de la nationalité.

Au regard de cette recommandation, le Collège demande au Premier ministre de consulter la haute autorité sur les projets de réforme qui seront engagés et ce, conformément à l'article 15 alinéa 4 de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

Le Président,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'L. Schweitzer', with a stylized flourish at the end.

Louis SCHWEITZER