

Décision n° 2015-522 QPC du 19 février 2016

Mme Josette B.-M.

(Allocation de reconnaissance III)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 30 novembre 2015 par le Conseil d'État (décision n° 392473 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) n° 2015-522 QPC posée par Mme Josette B.-M., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de « l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés en tant qu'il a été modifié par le I de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013 » et du paragraphe II de ce même article 52.

Dans sa décision n° 2015-522 QPC du 19 février 2016, le Conseil constitutionnel a censuré le paragraphe II de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013. Il a par ailleurs jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la question portant sur les mots « *de statut civil de droit local* » figurant au premier alinéa de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – L'indemnisation des anciens membres des formations supplétives avant la décision n° 2010-93 QPC

Sont considérés comme membres des forces supplétives qui ont servi en Algérie (pour un total estimé à près de 153 000 personnes) :

– les membres des harka : formations militaires encadrées par des militaires français, elles participaient aux tâches de maintien de l'ordre et étaient rémunérées par l'armée ;

– les maghzens : ils assuraient la protection des sections administratives spécialisées et des sections administratives urbaines. Personnels civils, ils participaient cependant à des opérations de guerre et étaient rémunérés par le gouvernement général d'Algérie ; les moghaznis relèvent de cette catégorie ;

Commentaire

- les groupes mobiles de protection rurale et les groupes mobiles de sécurité : ils dépendaient du ministère de l'intérieur ;
- les groupes d'autodéfense : armés sommairement pour la protection des villages, ils n'étaient pas rémunérés ;
- les agents contractuels de police auxiliaire ;
- les agents techniques occasionnels de police.

Le législateur a pris, depuis 1987, différentes mesures indemnitaires en faveur de ces personnes.

Ces mesures, successives, ont été : une allocation versée en trois fois¹, une allocation forfaitaire complémentaire versée en une seule fois², une rente viagère³, rebaptisée « allocation de reconnaissance » et indexée sur les prix⁴ et, enfin, un système à option entre rente et capital⁵.

* L'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés a accordé une allocation de 60 000 F aux membres des forces supplétives ayant servi en Algérie « *qui ont conservé la nationalité française en application de l'article 2 de l'ordonnance n° 62-825 du 21 juillet 1962 relative à certaines dispositions concernant la nationalité française, prises en application de la loi n° 62-421 du 13 avril 1962* », et qui ont fixé leur domicile en France (premier alinéa). Le premier alinéa de l'article 2 de l'ordonnance précitée disposant que « *Les personnes de statut civil de droit local originaires d'Algérie ainsi que leurs enfants peuvent, en France, se faire reconnaître la nationalité française selon les dispositions du titre VII du code de la nationalité* », il en résultait que cette allocation était réservée en tout état de cause à des personnes de statut civil de droit local.

Aux termes des deuxième et troisième alinéas de cet article, en cas de décès de l'intéressé, cette allocation est versée au conjoint survivant remplissant les mêmes conditions ou, à défaut de conjoint survivant, aux enfants lorsqu'ils ont la nationalité française et ont fixé leur domicile en France. Cette allocation

¹ Loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés.

² Loi n° 94-488 du 11 juin 1994 relative aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie.

³ Loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 de finances rectificative pour 1999.

⁴ Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002.

⁵ Loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

Commentaire

unique devait être versée en trois étapes : 1989, 1990 et 1991. L'article 5 de la loi du 11 juin 1994 a permis que cette allocation soit demandée jusqu'au 31 décembre 1997.

La condition de nationalité nécessaire pour bénéficier de cette allocation a été maintenue sans modification dans les différentes lois successives. L'objet de la loi du 16 juillet 1987 était d'indemniser le préjudice correspondant aux difficultés liées au rapatriement des membres des forces supplétives et de leurs familles. Il s'agissait d'une « *allocation destinée à leur permettre de vivre un peu mieux* »⁶, d'« *indemniser les harkis du préjudice moral spécifique qu'ils ont subi du fait de leur rapatriement* »⁷. Autrement dit, il s'agissait d'une allocation forfaitaire ayant « *la nature d'un "pretium doloris", destiné à compenser le préjudice moral subi par ceux qui ont combattu aux côtes de l'armée française et à faciliter une insertion difficile dans la société française* »⁸.

* L'article 2 de la loi du 11 juin 1994, dite « loi Romani », a créé une « *allocation forfaitaire complémentaire de 110 000 F* » versée aux mêmes personnes.

Toutefois, l'allocation forfaitaire complémentaire pouvait être servie aux enfants si le conjoint survivant ne remplissait pas les conditions requises, alors que tel n'était pas le cas pour l'allocation forfaitaire.

Par ailleurs, cette loi a étendu la condition de résidence, pour les seuls enfants nés de l'union entre l'intéressé et son conjoint et susceptibles, en cas de décès de leurs parents, de percevoir l'allocation, à l'ensemble du territoire de l'Union européenne – cette extension avait, dans les faits, été réalisée dès 1989 par voie de circulaire pour l'ensemble des allocataires.

La loi du 11 juin 1994 avait le même objet que la loi du 16 juillet 1987 : il s'agissait de « *compenser les préjudices moraux subis par les anciens membres des formations supplétives... victimes d'un déracinement important dont les effets se manifestent encore aujourd'hui* »⁹.

* Le paragraphe I de l'article 47 de la loi du 30 décembre 1999 de finances rectificative pour 1999 a institué, à compter du 1^{er} janvier 1999, sous conditions

⁶ Jean Francou, rapporteur, Sénat, séance du 17 juin 1987.

⁷ André Santini, secrétaire d'État aux anciens combattants, Sénat, séance du 17 juin 1987.

⁸ Claude Barate, *Rapport sur le projet de loi, modifié par le Sénat, relatif au règlement de l'indemnisation des rapatriés*, Assemblée nationale, VIII^e législature, n° 882, 19 juin 1987.

⁹ Termes de l'exposé des motifs, *Projet de loi relatif aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie*, Assemblée nationale, X^e législature, n° 1152, 20 avril 1994.

Commentaire

d'âge¹⁰ et de ressources¹¹, une « *rente viagère* »¹², non réversible, au profit des personnes désignées par le premier alinéa de l'article 2 de la loi du 11 juin 1994, c'est-à-dire les personnes visées au premier alinéa de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987, soit les supplétifs – à l'exclusion de leurs ayants droit – qui sont Français et qui ont fixé leur domicile en France.

Il s'agissait par ce dispositif de conjuguer « *une logique de la réparation des préjudices subis par les anciens harkis en raison de leur engagement pour la France pendant la guerre d'Algérie et un souci d'aider les plus vulnérables socialement* »¹³.

* L'article 61 de la loi du 30 décembre 2000 de finances rectificative pour 2000 a inséré dans l'article 47 de la loi du 30 décembre 1999 un paragraphe *I bis* permettant le versement, à compter du 1^{er} janvier 2001, de cette « *rente viagère* » aux conjoints ou ex-conjoints survivants non remariés des supplétifs à condition que ces conjoints remplissent les conditions de nationalité prévues en 1987, c'est-à-dire à condition qu'ils aient conservé la nationalité française.

* L'article 67 de la loi du 30 décembre 2002 est venu modifier de nouveau l'article 47 de la loi du 30 décembre 1999 pour, d'une part, rebaptiser la « *rente viagère* » en « *allocation de reconnaissance* »¹⁴ et, d'autre part, supprimer la condition de ressources, ne laissant subsister pour les supplétifs que les conditions de nationalité, de résidence et d'âge et, pour leur conjoint, que les conditions de nationalité et d'âge. Cette loi a également modifié l'article 81 du code général des impôts pour exclure cette allocation de l'assiette de l'impôt sur le revenu. Ces modifications sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2003.

Cette mesure a bénéficié à 11 500 anciens supplétifs et assimilés ainsi qu'à leurs veuves.

* La loi du 23 février 2005 a modifié à nouveau les modalités de versement de l'allocation de reconnaissance, prolongé la période d'aide et assoupli la condition de nationalité sans toutefois la supprimer.

¹⁰ Le même décret a fixé l'âge minimum pour obtenir cette rente à soixante ans.

¹¹ L'allocation est versée aux personnes ayant un revenu de moins de 6 300 F par mois, soit inférieur au minimum vieillesse.

¹² Le décret n° 2000-359 du 26 avril 2000 pris pour l'application de l'article 47 de la loi de finances rectificative pour 1999 a fixé le montant annuel de la rente à 9 000 F.

¹³ Déclaration de M. Jean-Paul Dupré durant la séance du 9 décembre 1999 de l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1999.

¹⁴ D'un montant de 1 372 euros par an.

L'article 6, à titre principal :

– a ouvert un droit d'option¹⁵ entre trois formules : maintien de l'allocation avec augmentation du taux annuel à compter du 1^{er} janvier 2005 (2 800 euros) ; maintien de l'allocation avec taux en vigueur au 1^{er} janvier 2004 (1 830 euros) et avec versement d'un capital (20 000 euros) ; versement d'un capital de 30 000 euros « *pour solde de tout compte* » ;

– et prévu la possibilité, en cas de décès de l'ancien supplétif et de ses conjointes ou ex-conjointes, de répartir une allocation de 20 000 euros entre les enfants issus de leur(s) union(s) s'ils possèdent la nationalité française et ont fixé leur domicile en France ou dans un État de la Communauté européenne ; cette possibilité est étendue, selon les mêmes conditions de nationalité et de résidence, aux pupilles de la Nation et orphelins, dont l'un des parents était supplétif.

L'article 9 a autorisé le ministre chargé des rapatriés, par dérogation aux conditions fixées pour bénéficier de l'allocation de reconnaissance et des aides spécifiques au logement prévues à l'article 7 de la loi (conservation de la nationalité française et domicile fixé en France), à accorder le bénéfice de ces aides aux supplétifs et à leurs veuves, âgés de soixante ans et plus, qui peuvent justifier d'un domicile continu en France ou dans un État de la Communauté européenne depuis le 1^{er} janvier 1973 et qui ont acquis la nationalité française avant le 1^{er} janvier 1995.

2. – La décision n° 2010-93 QPC du 4 février 2011 et ses suites législatives

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 25 novembre 2010, d'une QPC relative à l'ensemble des dispositions législatives précitées prévoyant une indemnisation des supplétifs rapatriés. En l'espèce, ces dispositions étaient contestées en ce qu'elles subordonnaient à la possession de la nationalité française le bénéfice des différentes allocations, rentes et aides spécifiques accordées aux anciens membres des forces supplétives.

Dans sa décision n° 2010-93 QPC du 4 février 2011, le Conseil constitutionnel a censuré la condition de nationalité prévue par ces différentes dispositions législatives comme contraire au principe d'égalité :

« Considérant qu'en instituant les allocations et rentes de reconnaissance et aides spécifiques au logement précitées en faveur des anciens harkis et membres

¹⁵ L'article 1^{er} du décret n° 2005-477 du 17 mai 2005 pris pour application des articles 6, 7 et 9 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 ouvre le droit d'option jusqu'au 1^{er} octobre 2005.

des formations supplétives ayant servi en Algérie et qui ont fixé leur domicile en France ou dans un autre État de l'Union européenne, le législateur a décidé de tenir compte des charges entraînées par leur départ d'Algérie et leur réinstallation dans un État de l'Union européenne ; que, pour ce faire, il a pu, sans méconnaître le principe d'égalité, instituer un critère de résidence en lien direct avec l'objet de la loi ; qu'en revanche, il ne pouvait, sans méconnaître ce même principe, établir, au regard de l'objet de la loi, de différence selon la nationalité »¹⁶.

Au sein de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987, la condition de nationalité résultait des dispositions précitées de son premier alinéa aux termes duquel seuls les membres des forces supplétives « *qui ont conservé la nationalité française en application de l'article 2 de l'ordonnance n° 62-825 du 21 juillet 1962 relative à certaines dispositions concernant la nationalité française, prises en application de la loi n° 62-421 du 13 avril 1962* » pouvaient bénéficier des allocations prévues par cet article. Dans sa décision n° 2010-93, le Conseil constitutionnel a donc censuré ces mots.

Compte tenu des termes de l'article 2 de l'ordonnance du 21 juillet 1962, étaient uniquement visées les « *personnes de statut civil de droit local originaires d'Algérie, ainsi que leurs enfants* » ayant, dans le délai qui leur était imparti, opté pour la conservation de la nationalité française. L'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 excluait donc du bénéfice de l'allocation qu'il prévoyait, à la fois les personnes de statut civil de droit local n'ayant pas opté pour la nationalité française et les membres des forces supplétives soumis au statut civil de droit commun ayant conservé leur nationalité française de plein droit.

Si le Conseil constitutionnel a, en pratique, censuré cette double restriction dans la mesure où les critères de la nationalité et de statut étaient indissociables, il l'a fait au seul motif que la nationalité française ne constituait pas un critère pertinent. Il ne s'est pas prononcé dans cette décision sur la constitutionnalité d'une distinction entre statut civil de droit local et statut civil de droit commun.

En revanche, la condition de résidence a été expressément validée par le Conseil dans cette même décision où il a déclaré le surplus des articles contestés conforme à la Constitution.

¹⁶ Décision n° 2010-93 QPC du 4 février 2011, *Comité Harkis et Vérité (Allocation de reconnaissance)*, cons. 10.

À la suite de cette censure partielle du Conseil constitutionnel, prononcée à effet immédiat et, partant, susceptible d'être invoquée dans les instances en cours¹⁷, l'attribution de l'allocation de reconnaissance ne pouvait plus être refusée, ni pour des raisons tenant à la nationalité du demandeur, ni pour des raisons tenant au statut civil de droit commun du demandeur. Pouvaient ainsi y prétendre l'ensemble des membres des forces supplétives, qu'ils aient à l'origine été soumis au statut civil de droit commun ou au statut civil de droit local.

Dans une décision du 20 mars 2013, le Conseil d'État a ainsi refusé de transmettre une QPC au Conseil constitutionnel portant sur l'article 47-1 de la loi de finances rectificative n° 99-1173 du 10 décembre 1999 dans sa rédaction issue de l'article 67 de la loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002, et sur l'article 9 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés, au motif que : « *si par ces dispositions le législateur a entendu réserver l'allocation de reconnaissance aux seuls membres des formations supplétives qui avaient, avant l'indépendance de l'Algérie, un statut civil de droit local, le Conseil constitutionnel a, par sa décision n° 2010-93 du 4 février 2011 susvisée, déclaré contraires à la Constitution celles des dispositions du premier alinéa de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés, du dernier alinéa de l'article 2 de la loi n° 94-488 du 11 juin 1994 relative aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie, du paragraphe I bis de l'article 47 de la loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 susvisée, des sixième et septième alinéas de l'article 6 et de l'article 9 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 qui mentionnaient la nationalité française ; que ces dispositions étant les seules, par les renvois qu'elles opéraient, à borner le champ d'application des dispositions objets de la présente question prioritaire aux supplétifs relevant du statut local, la question est désormais dépourvue d'objet et par suite de caractère sérieux* »¹⁸.

L'article 52 de la loi n° 2013-1198 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale a rétabli la seule condition portant sur le statut civil de droit local des intéressés avant l'indépendance de l'Algérie pour pouvoir bénéficier de ces allocations, aides et avantages.

¹⁷ Décision n° 2010-93 QPC du 4 février 2011 précitée, cons. 12.

¹⁸ CE, 20 mars 2013, n° 345648.

Commentaire

Désormais, ainsi que cela résulte de la version de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 en vigueur, l'allocation de reconnaissance est réservée aux anciens harkis, moghaznis et personnels des diverses formations supplétives « *de statut civil de droit local* » qui ont fixé leur domicile en France.

Du fait des renvois à la condition prévue par l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 par les lois ultérieures, cette condition s'applique non seulement à l'allocation de reconnaissance¹⁹ mais également aux autres aides prévues par le législateur.

L'objectif ainsi poursuivi par le législateur en 2013 était d' « *empêcher tout effet d'aubaine et rétablir les intentions du législateur de réserver le bénéfice de l'allocation de reconnaissance aux seuls supplétifs de statut civil de droit local et à leurs ayants droit en introduisant une rédaction conforme tant au principe d'égalité posé par le préambule de la Constitution qu'aux dispositions de l'article 14 de la convention européenne* »²⁰. Il était notamment avancé que la censure du Conseil constitutionnel a eu pour effet « *d'ouvrir le bénéfice de l'allocation de reconnaissance aux membres des formations supplétives de statut civil de droit commun dont le ministère de la Défense évalue le nombre potentiel à 9 119. Le ministère chiffre le coût de cette extension à plus de 270 millions d'euros. À ce jour, la Mission interministérielle aux rapatriés a déjà été destinataire d'environ 300 demandes du bénéfice de l'allocation de reconnaissance de la part de cette catégorie pour un coût total de 9 millions d'euros annuels* »²¹.

Lors des débats en première lecture devant le Sénat, à l'occasion de l'examen d'un amendement visant à étendre le bénéfice de l'allocation à l'ensemble des anciens supplétifs, quel que soit leur statut, M. Jean-Louis Carrère avait ainsi justifié son rejet : « *Le nombre de bénéficiaires de l'allocation, si l'on suit les auteurs de cet amendement, passerait de 6 000 à 15 000, pour un coût de l'ordre de 270 millions d'euros. En opportunité, cet amendement n'est donc ni juste ni raisonnable* ».

« *Il n'est pas juste, car le préjudice subi par les harkis, leur déracinement, leurs difficultés d'intégration sont beaucoup plus importants que ceux des supplétifs de statut civil de droit commun, et je crains qu'il n'entraîne, de surcroît, de nouvelles revendications.*

¹⁹ Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002.

²⁰ M. Jean-Louis Carrère, *Rapport sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale*, Sénat, session ordinaire 2013-2014, n° 50, 8 octobre 2013.

²¹ *Ibidem*.

« À mon sens, il n'est pas non plus raisonnable dans la situation économique actuelle de notre pays. Au moment où nous devons garantir un niveau minimal de moyens à la défense, nous ne disposons pas de 270 millions d'euros pour ouvrir cette allocation spécifique à de nouvelles catégories. Si nous connaissions une autre situation économique, nous pourrions réfléchir à une forme d'indemnisation certainement plus adaptée, mais, dans les circonstances actuelles, ce serait très compliqué »²².

Par ailleurs, il était également avancé lors des travaux préparatoires que ce critère du statut civil de droit local *« rétablit, de ce fait, la volonté initiale du législateur, à savoir indemniser les harkis, qui avaient souffert de leur rapatriement et de leurs conditions d'intégration en France »²³.*

Le paragraphe II de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013 précise que les dispositions du paragraphe I introduisant cette nouvelle condition d'octroi de l'allocation *« sont applicables aux demandes d'allocation de reconnaissance présentées avant leur entrée en vigueur qui n'ont pas donné lieu à une décision de justice passée en force de chose jugée ».*

3. – La décision n° 2015-504/505 QPC du 4 décembre 2015

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur *« l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés, dans sa rédaction issue du I de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013 »*, le Conseil constitutionnel a, dans une décision n° 2015-504/505 QPC du 4 décembre 2015²⁴, après avoir restreint le champ de la question aux mots *« de statut civil de droit local »* figurant au premier alinéa de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987, déclaré ceux-ci conformes à la Constitution.

Le Conseil a écarté le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité qui aurait résulté du traitement différencié institué par les dispositions contestées entre les anciens membres des forces supplétives ayant servi en Algérie selon qu'ils relevaient du statut civil de droit local ou du statut civil de droit commun, au motif *« que les anciens harkis et membres des formations supplétives ayant servi en Algérie qui relevaient du statut civil de droit local ne sont pas dans la même*

²² Compte rendu de la séance du 21 octobre 2013, *J.O. Débats Sénat*.

²³ Mmes Patricia Adam et Geneviève Gosselin-Fleury, *Rapport sur le projet de loi modifié par le Sénat relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale*, Assemblée nationale, XIV^{ème} législature, n° 1551, 14 novembre 2013.

²⁴ Décision n° 2015-504/505 QPC du 4 décembre 2015, *Mme Nicole B. veuve B. et autre (Allocation de reconnaissance II)*.

situation que les anciens harkis, moghaznis et personnels des formations supplétives ayant servi en Algérie qui relevaient du statut civil de droit commun ; qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 18 décembre 2013 que le législateur a entendu indemniser non les charges entraînées par le départ d'Algérie mais le préjudice de ceux des anciens harkis, moghaznis et personnels des formations supplétives ayant servi en Algérie qui ont connu des difficultés particulières d'insertion après leur arrivée sur le territoire national ; qu'en réservant le bénéfice de l'attribution de l'allocation de reconnaissance aux anciens harkis, moghaznis et personnels des formations supplétives de statut civil de droit local ayant servi en Algérie, le législateur a retenu un critère qui est en rapport direct avec l'objet de la loi ».

B. – Origine de la QPC et question posée

Mme Josette B.-M., qui a reçu une carte de combattant au titre de services qu'elle a accomplis dans un foyer de jeunes durant la guerre d'Algérie, a formé une demande d'allocation de reconnaissance nationale, telle que prévue à l'article 6 de la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

Par une décision en date du 17 août 2012, le préfet du Var a rejeté la demande au motif que la requérante n'était pas, avant l'indépendance de l'Algérie, soumise au statut civil de droit local.

Le tribunal administratif (TA) de Toulon a annulé ce refus, constatant notamment que depuis la décision du Conseil constitutionnel l'attribution de l'allocation n'était plus subordonnée au respect de la condition de statut civil de droit local. Toutefois, le 9 juin 2015, la cour administrative d'appel de Marseille a, compte tenu de la réintroduction de cette condition par la loi du 18 décembre 2013 et de son application dans les conditions prévues par le paragraphe II de l'article 52 de cette même loi, annulé le jugement du TA et confirmé la décision de refus contestée.

La requérante s'est pourvue en cassation et a, à cette occasion, soulevé une QPC à l'encontre, d'une part, de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés dans sa rédaction issue du paragraphe I de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013 et, d'autre part, du paragraphe II de cet article 52.

Par la décision précitée du 30 novembre 2015, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution de

l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 dans sa rédaction issue du paragraphe I de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013 et du paragraphe II du même article 52, au motif « *que les moyens tirés de ce que ces dispositions de l'article 9 de la loi du 19 juillet 1987 méconnaissent l'autorité de chose jugée qui s'attache, en vertu de l'article 62 de la Constitution, à la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-93 QPC du 4 février 2010 et le principe d'égalité garanti par l'article 6 de la Déclaration de 1789 soulèvent une question présentant un caractère sérieux ; qu'il en est de même des moyens tirés de ce que les dispositions du II de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013 méconnaissent le droit à un recours juridictionnel effectif qui résulte de l'article 16 de la Déclaration de 1789* ».

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

En tant qu'elle visait « *l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 (...) en tant qu'il a été modifié par le I de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013* », le Conseil constitutionnel a considéré que la QPC devait être regardée comme portant sur les mots « *de statut civil de droit local* », seul ajout à l'article 9 résultant du paragraphe I de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013 (cons. 4).

Compte tenu de la décision n° 2015-504/505 QPC précitée, rendue postérieurement à la transmission par le Conseil d'État de la QPC commentée et ayant déclaré conforme à la Constitution les mots « *de statut civil de droit local* », le Conseil constitutionnel a, en l'absence de changement de circonstances intervenu depuis cette décision, prononcé un non-lieu à statuer en ce qui concerne ces dispositions (cons. 7).

En ce qui concerne le paragraphe II de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013, la requérante soutenait que ces dispositions, qui constituent une loi de validation, méconnaissent l'article 16 de la Déclaration de 1789 dès lors qu'elles ne sont pas justifiées par un motif impérieux d'intérêt général. Elle estimait par ailleurs qu'en instaurant une différence de traitement entre les personnes ayant présenté une demande d'allocation de reconnaissance ayant donné lieu à une décision de justice passée en force de chose jugée et les autres personnes ayant présenté une demande d'allocation de reconnaissance, le législateur a violé le principe d'égalité.

A. – La jurisprudence constitutionnelle découlant de l’article 16 de la Déclaration de 1789 en ce qui concerne la modification rétroactive d’une règle de droit ou la validation d’un acte administratif ou de droit privé

Même si le Conseil constitutionnel ne reconnaît pas le principe de « sécurité juridique », l’expression permet de recouvrer plusieurs principes constitutionnels découlant de l’article 16 de la Déclaration de 1789.

Le Conseil constitutionnel protège sur le fondement de cet article 16 les situations légalement acquises. Ainsi, depuis sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, il considère que les situations légalement acquises doivent être protégées, sauf s’il est justifié d’un motif d’intérêt général suffisant²⁵. Cette jurisprudence a récemment évolué, le Conseil faisant également porter son contrôle sur les effets qui peuvent être légitimement attendus des situations légalement acquises²⁶.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a développé une jurisprudence distincte en cas de modification rétroactive d’une règle de droit ou de validation d’un acte administratif ou de droit privé. C’est notamment lors de son contrôle des lois de validation que le Conseil constitutionnel a pu construire cette jurisprudence.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a fixé, dans sa décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, trois conditions à la constitutionnalité des lois de validation : l’existence d’un intérêt général, le respect du principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère et celui des décisions de justice passées en force de chose jugée²⁷.

Au fil des années, ces conditions ont été progressivement précisées et de nouvelles exigences ont été posées. Désormais, la validation par le législateur d’un acte administratif dont une juridiction est saisie ou est susceptible de l’être est subordonnée aux cinq conditions suivantes²⁸ :

– elle doit respecter les décisions de justice ayant force de chose jugée ;

²⁵ Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de finances pour 2006*, cons. 45.

²⁶ Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 14.

²⁷ Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, *Loi portant validation d’actes administratifs (Validation d’actes administratifs)*, cons. 6, 7 et 9.

²⁸ Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 (LFSS pour 2007)*, cons. 18 et 19.

Commentaire

- elle doit respecter le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ;
- l’acte validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d’intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle ;
- la portée de la validation doit être strictement définie ;
- l’atteinte aux droits des parties qui résulte de la validation doit être justifiée par un motif impérieux d’intérêt général.

La dernière étape de cette évolution est intervenue avec la décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014²⁹. Le Conseil a alors modifié son considérant de principe sur le contrôle des lois de validation en remplaçant la référence à un « *intérêt général suffisant* » par la référence à un « *motif impérieux d’intérêt général* ». Ce faisant, le Conseil constitutionnel a entendu expressément souligner l’exigence de son contrôle : le contrôle des lois de validation qu’il assure sur le fondement de l’article 16 de la Déclaration de 1789 a la même portée que le contrôle assuré sur le fondement des exigences qui résultent de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales.

Le considérant de principe, qui n’est pas limité aux lois de validation, juge désormais que « *si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c’est à la condition que cette modification ou cette validation respecte tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions et que l’atteinte aux droits des personnes résultant de cette modification ou de cette validation soit justifiée par un motif impérieux d’intérêt général ; qu’en outre, l’acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d’intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu’enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie* ».

En ce qui concerne le motif d’intérêt général suffisant ou le motif impérieux d’intérêt général, le Conseil constitutionnel a jugé insuffisant un simple motif financier :

²⁹ Décision n° 2016-366 QPC du 14 février 2014, *SELARL PJA, ès qualités de liquidateur de la société Maflow France (Validation législative des délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport »)*, cons. 3.

Commentaire

– dans sa décision n° 2012-662 DC, il a relevé, à propos d’une mesure fiscale rétroactive qui n’était pas une mesure de validation, que *« la volonté du législateur d’assurer en 2013 des recettes supplémentaires liées à la réforme des modalités d’imposition des revenus de capitaux mobiliers ne constitue pas un motif d’intérêt général suffisant pour mettre en cause rétroactivement une imposition à laquelle le législateur avait attribué un caractère libératoire et qui était déjà acquittée »*³⁰ ;

– de même, dans sa décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, il a également relevé, à propos d’une mesure fiscale remettant en cause un régime particulier d’imposition lié au respect d’une durée légale, qu’*« un tel motif, exclusivement financier, ne constitue pas un objectif d’intérêt général suffisant pour justifier que les produits des contrats d’assurance-vie acquis ou constatés pendant la durée légale nécessaire pour bénéficier du régime particulier d’imposition de ces produits fassent l’objet d’une modification des taux de prélèvements sociaux qui leur sont applicables »*³¹ ;

– à propos d’une validation rétroactive destinée à valider des rémunérations contestées devant la justice, le Conseil constitutionnel a considéré que *« les motifs financiers invoqués à l’appui de la validation des rémunérations faisant l’objet d’une instance en cours le 18 juin 2011, qui portent sur des sommes dont l’importance du montant n’est pas établie, ne peuvent être regardés comme suffisants pour justifier une telle atteinte aux droits des personnes qui avaient engagé une procédure contentieuse avant cette date »*³².

Toutefois, associé à d’autres motifs, un motif financier peut participer d’un motif d’intérêt général suffisant ou d’un motif impérieux d’intérêt général :

– dans sa décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999, le Conseil constitutionnel a estimé qu’une loi validant des avis de mise en recouvrement émis à la suite de notifications de redressement était justifiée *« tant par le montant très élevé des sommes qui pourraient être réclamées par les contribuables concernés que par le trouble apporté à la continuité des services publics fiscaux et juridictionnels du fait de la multiplication de réclamations qui, en vertu du livre des procédures fiscales, pourraient être présentées pendant plusieurs années »*³³ ;

³⁰ Décision n°2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, cons. 44.

³¹ Décision n°2013-682 DC du 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 18.

³² Décision n° 2012-287 QPC du 15 janvier 2013, *Société française du radiotéléphone - SFR (Validation législative et rémunération pour copie privée II)*, cons. 6.

³³ Décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999, *Loi de finances rectificatives pour 1999*, cons. 15.

– dans sa décision n° 2013-366 QPC précitée, le Conseil constitutionnel a jugé que *« le législateur a entendu mettre un terme à des années de contentieux relatifs aux délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport » ; qu'en adoptant les dispositions contestées de la loi du 29 décembre 2012, le législateur a entendu donner un fondement législatif certain aux délibérations des syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale ayant institué le « versement transport » avant le 1er janvier 2008 ; qu'il a également entendu éviter une multiplication des réclamations fondées sur la malfaçon législative révélée par les arrêts précités de la Cour de cassation, et tendant au remboursement d'impositions déjà versées, et mettre fin au désordre qui s'en est suivi dans la gestion des organismes en cause ; que les dispositions contestées tendent aussi à prévenir les conséquences financières qui auraient résulté de tels remboursements pour certains des syndicats mixtes en cause et notamment ceux qui n'avaient pas adopté une nouvelle délibération pour confirmer l'institution du « versement transport » après l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 2007 ; que, dans ces conditions, l'atteinte portée par les dispositions contestées aux droits des entreprises assujetties au « versement transport » est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général »³⁴ ;*

– dans sa décision n° 2014-695 DC du 24 juillet 2014, le Conseil a admis des dispositions validant les stipulations d'intérêts comprises dans les contrats de prêt et les avenants à ces contrats entre un établissement de crédit et une personne morale de droit public, considérant qu' *« eu égard à l'ampleur des conséquences financières qui résultent du risque de la généralisation des solutions retenues par les jugements précités, l'atteinte aux droits des personnes morales de droit public emprunteuses est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général »³⁵.*

D'autres motifs ont pu être reconnus comme justifiant une loi de validation : éviter une rupture de l'égalité devant les charges publiques³⁶ ou l'objectif constitutionnel de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales³⁷.

³⁴ Décision n° 2016-366 QPC du 14 février 2014, *SELARL PJA, ès qualités de liquidateur de la société Maflow France (Validation législative des délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport »)*, cons. 6.

³⁵ Décision n° 2014-695 DC du 24 juillet 2014, *Loi relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public*, cons. 15.

³⁶ Décision n° 2010-53 QPC du 14 octobre 2010, cons. 5.

³⁷ Décision n° 2011-166 QPC du 23 septembre 2011, cons. 5.

B. – Éléments de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne le motif impérieux d'intérêt général

En ce qui concerne l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général, le Premier ministre faisait valoir que celui-ci résultait de la volonté du législateur de « rétablir son intention initiale ».

Dans sa jurisprudence relative aux lois de validation, la Cour de Strasbourg a, pour l'appréciation du motif impérieux d'intérêt général, déjà pris en compte le « *respect de la volonté initiale du législateur* ».

Ainsi, dans une décision du 27 mai 2004, elle a jugé que : « *le but de l'intervention législative était d'assurer le respect de la volonté initiale du législateur (...) les requérants ne peuvent valablement invoquer la possibilité, dans le cadre d'une procédure, de se prévaloir d'un "droit" techniquement imparfait ou déficient sans que, au nom du respect de l'équité de la procédure, le législateur puisse intervenir pour préciser les conditions d'obtention de ce droit et ses limites. Or, en l'espèce, c'est précisément ce qu'a fait le législateur (...) : il a légiféré afin de combler un vide juridique constaté par le Conseil d'État dans son arrêt du 15 mai 1992 et exploité par les requérants, notamment, lorsqu'ils ont saisi les juridictions administratives. La Cour insiste sur le fait que les requérants ont tenté de bénéficier d'un effet d'aubaine dû à la carence du pouvoir réglementaire et ne pouvaient valablement escompter que l'État resterait inactif face à une nouvelle demande de remboursement intégral* ». Pour les raisons qui précèdent, la Cour estime que l'intervention du législateur, parfaitement prévisible, répondait à une évidente et impérieuse justification d'intérêt général³⁸.

Le « *respect de la volonté du législateur* » cité dans cette décision figure dans plusieurs autres décisions de la Cour de Strasbourg en ce qui concerne des lois de validation :

– dans la décision *Building Societies c. Royaume-Uni* du 23 octobre 1997, elle affirme que : « *les pouvoirs publics résolurent de légiférer avec effet rétroactif pour remédier aux vices du règlement de 1986 sans tenir compte des procédures judiciaires pendantes et dans le but ultime de réaffirmer l'intention initiale du Parlement à l'égard de toutes les building societies dont les exercices comptables s'achevaient avant le début de l'exercice fiscal (...)*.

³⁸ CEDH, 27 mai 2004, *Ogis-Institut Stanislas, Ogec St Pie X et Blanche de Castille et autres c. France*, n^{os} 42219/98 et 54563/00, § 69 et § 72 .

« Les pouvoirs publics ont certes reconnu ouvertement que l'adoption de l'article 64 de la loi de 1992 entendait court-circuiter la procédure en contrôle juridictionnel entamée par les trois requérantes ; cette procédure constituait toutefois en réalité l'étape suivante de la lutte engagée contre le fisc et une stratégie délibérée pour pervertir l'intention initiale du Parlement. Pour preuve, l'objectif que les requérantes poursuivaient en introduisant l'action corollaire en restitution afin de recouvrer ce qu'elles avaient versé au fisc en application du règlement de 1986, et rien de plus.(...) Vu la réaction des autorités au dénouement de la procédure Woolwich 1, les intéressées ne pouvaient valablement escompter que le fisc resterait inactif face à une nouvelle contestation de l'intention initiale du Parlement, d'autant que cette contestation s'en prenait à la validité des circulaires du ministère des Finances, lesquelles formaient la base légale des recettes très importantes levées à partir de 1986 auprès non seulement des building societies, mais encore des banques et autres établissements de dépôts (...).

« D'ailleurs, lorsqu'ils ont adopté l'article 64 de la loi de 1992, en lui donnant effet rétroactif, les pouvoirs publics avaient des motifs d'intérêt général encore plus impérieux de rendre ingagnables les procédures en contrôle juridictionnel et l'action corollaire en restitution que ce n'avait été le cas pour l'adoption de l'article 53 de la loi de 1991. La contestation des circulaires du ministère des Finances avait engendré une incertitude quant aux recettes substantielles levées depuis 1986(...)

« Il y a lieu de noter de surcroît que, lorsqu'elles se sont employées à pervertir l'intention du Parlement, les requérantes avaient à tout moment conscience que celui-ci tenterait de son côté de réduire ces efforts à néant, vu la position décisive qu'il avait prise en adoptant les articles 47 de la loi de 1986 et 53 de la loi de 1991. Elles ont affronté les autorités en matière fiscale, domaine où le recours à une législation rétroactive n'est pas limité au Royaume-Uni, et elles n'ont pas manqué de percevoir que l'on ne renoncerait pas aisément aux considérations d'intérêt général qui commandaient de donner au règlement de 1986 valeur de loi »³⁹.

– dans une décision du 10 novembre 2005, la Cour a estimé *« que le but de l'intervention législative était d'assurer le respect de la volonté initiale du législateur qui avait institué, par la loi du 24 mars 1987, un fonds qui serait alimenté notamment par des cotisations obligatoires à charge des personnes*

³⁹ CEDH, *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society (Building Societies) c. Royaume-Uni*, 23 octobre 1997, n°21319/93 ; 21449/93 ; 21675/93, § 110 à 112.

physiques ou morales qui produisent, transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux, le Roi étant chargé de déterminer le montant et les modalités de perception de ces cotisations par un arrêté royal. Cet arrêté a concrètement précisé les conditions de perception à l'égard de toutes les personnes physiques ou morales se trouvant sur le territoire national qui produisent, transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux non importés, et non seulement à l'égard de la seule requérante : ayant constaté des carences dans l'arrêté royal, le législateur a légiféré afin de combler un vide juridique créé par l'erreur technique initialement commise et les diverses décisions des instances de l'Union européenne. La Cour estime que les requérants ne sauraient arguer, d'abord, des déficiences constatées et se plaindre, ensuite, de l'intervention du législateur pour corriger ces défauts. La Cour insiste sur le fait que les requérants ne pouvaient valablement escompter que l'État resterait inactif. L'intervention était prévisible et répondait à une évidente et impérieuse justification d'intérêt général »⁴⁰.

C. – L'application à l'espèce

Les dispositions du paragraphe II de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013 avaient pour effet de réserver la possibilité d'obtenir l'allocation de reconnaissance et les dispositifs complémentaires prévus par le législateur aux anciens supplétifs de statut civil de droit commun ayant formé une demande en ce sens avant l'entrée en vigueur de cette loi, soit que cette demande a été acceptée par l'administration, soit qu'ils ont obtenu une décision juridictionnelle favorable passée en force de chose jugée.

En ce qui concerne les personnes n'ayant formé aucune demande à la date de l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2013, les dispositions contestées étaient sans portée rétroactive.

En revanche, en ce qu'elles entraînaient l'application des dispositions du paragraphe I de l'article 52 aux instances n'ayant pas donné lieu à une décision de justice passée en force de chose jugée à la date de l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2013 et aux demandes formées à cette date et encore susceptibles de faire l'objet de l'engagement éventuel d'une procédure contentieuse, les dispositions contestées avaient une portée rétroactive ; elles tendaient en réalité à valider les refus opposés par l'administration aux demandes ayant été formées par les anciens harkis, moghaznis et personnels des formations supplétives ayant servi en Algérie relevant du statut civil de droit

⁴⁰ CEDH, 10 novembre 2005, *EEG-SLACHTHUIS VERBIST IZEGEM Eeg-Slachthuis Verbist Izegem c. Belgique*, n° 60559/00.

Commentaire

commun entre la date à laquelle a pris effet la censure prononcée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 4 février 2011 et le 20 décembre 2013, date d'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2013 (cons. 9).

En ce sens, les dispositions contestées pouvaient être assimilées à une loi de validation et devaient être examinées au prisme de la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à ces lois. Le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs déjà, dans sa décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010⁴¹, confronté à sa jurisprudence applicable en matière de loi de validation les dispositions prévoyant l'application de la loi dite « anti-Perruche » aux instances en cours.

En conséquence, il appartenait au Conseil constitutionnel de vérifier que les cinq conditions énoncées précédemment étaient respectées.

Les conditions autres que celle tenant à la justification de la validation par un motif impérieux d'intérêt général, qui ne soulevaient pas de difficulté, n'ont pas été examinées par le Conseil constitutionnel.

En ce qui concerne l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général, le Premier ministre soutenait dans ses observations que celui-ci existait dès lors que les dispositions contestées tendaient uniquement à « *rétablir une condition légale sur le bien-fondé de laquelle le législateur n'a jamais varié* ».

La requérante estimait pour sa part que la volonté constante du législateur de réserver le bénéfice de l'allocation aux personnels des forces supplétives de statut civil de droit local n'était pas établie dès lors, d'une part, que l'intention initiale du législateur était encore plus restreinte, celui-ci ayant entendu prendre en compte également la nationalité de ces personnels, et, d'autre part, qu'il s'est écoulé près de trois ans entre la censure du Conseil constitutionnel et l'intervention du législateur. En outre, la requérante considérait que, à la supposer établie, cette volonté constante du législateur ne saurait constituer un motif impérieux d'intérêt général.

Même si le Premier ministre ne justifiait pas les dispositions contestées par des motifs financiers, il ressortait des débats parlementaires, et notamment des extraits cités précédemment, que ce motif était bien au nombre de ceux ayant motivé l'adoption des dispositions contestées.

Aussi, le Conseil constitutionnel a relevé dans la décision commentée « *qu'il résulte des travaux parlementaires qu'en adoptant les dispositions contestées, le*

⁴¹ Décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010, *Mme Vivianne L.* (« loi dite anti-Perruche »).

législateur a entendu, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 4 février 2011 susvisée, réserver aux seuls anciens harkis, moghaznis et personnels des formations supplétives ayant servi en Algérie, qui ont connu des difficultés particulières d'insertion après leur arrivée sur le territoire national, le mécanisme d'indemnisation qu'il avait institué et qui privait de son bénéfice, à l'origine, entre autres, les anciens harkis, moghaznis et personnels des formations supplétives de statut civil de droit commun ; qu'il a également entendu prévenir les conséquences financières de l'octroi d'allocations de reconnaissance à ces derniers » (cons. 10).

S'agissant de la volonté du législateur de « rétablir » un mécanisme d'indemnisation conforme à son intention initiale avant la décision de censure du Conseil constitutionnel du 4 février 2011, s'il était possible de trouver des échos à un tel motif dans les décisions précitées de la Cour de Strasbourg, le Conseil constitutionnel n'avait jamais admis qu'une telle intention caractérise un « motif impérieux d'intérêt général ».

La décision n° 2013-366 QPC précitée relevait toutefois l'abondant contentieux résultant d'une « malfaçon législative » et le commentaire aux cahiers de cette décision d'alors indiquait : « *Le motif impérieux d'intérêt général réside donc essentiellement dans la volonté du législateur de mettre fin à une incertitude juridique, source d'un abondant contentieux, et à éviter les nombreuses réclamations résultant de la reconnaissance par la Cour de cassation de l'incompétence des syndicats mixtes pour ordonner le « versement transport » avant l'adoption de la loi du 24 décembre 2007. Les dispositions contestées visaient en définitive à assurer le respect de la volonté initiale du législateur* ».

Commentant cette décision, Jérôme Roux a relevé que la volonté d'assurer le respect de la volonté initiale du législateur « *peut être rapprochée de deux tendances présentes dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. D'une part, elle n'est pas sans parenté avec l'hypothèse dans laquelle la constitutionnalité de la validation est admise au motif que l'illégalité couverte par le législateur est purement externe, tenant le plus souvent à un vice d'incompétence (v. 22 sept. 2010, n° 2010-29/37 QPC, consid. 11-12, AJDA 2011. 218, note M. Verpeaux ; AJCT 2010. 119, obs. M. Philip-Gay ; RFDA 2010. 1257, chron. A. Roblot-Troizier et T. Rambaud ; 21 juin 2013, n° 2013-327 QPC, SA Assistance Sécurité et Gardiennage, consid. 6, D. 2013. 1552), et s'apparente en cela à une malfaçon malencontreuse dont l'invocation aurait pu conduire à « un enrichissement injustifié » au regard des règles de fond de la loi fiscale (7 févr. 2002, n° 2002-458 DC, consid. 4, préc. ; 14 oct. 2010, n° 2010-53 QPC, préc.)* » S'il ajoutait que « *cette notion d'enrichissement injustifié dû à*

une simple illégalité externe, peut être rapprochée de celle, employée par la jurisprudence européenne, de « manne » dont bénéficieraient des contribuables en raison de « simples failles dans la législation fiscale » si le législateur n’y avait pas remédié (23 oct. 1997, National and Provincial Building Society, § 81, préc.) » il indiquait que « la validation d’une telle « irrégularité de pure forme » (29 déc. 1999, n° 99-425 DC, consid. 11, préc. ; 7 févr. 2002, n° 2002-458 DC, consid. 4, préc.), n’est pas seulement justifiée par des préoccupations financières (...) Elle l’est également, voire uniquement (7 févr. 2002, n° 2002-458 DC, consid. 4, préc.), par la nécessité de garantir le respect d’exigences constitutionnelles, telles que la continuité des services publics (29 déc. 1999, n° 99-425 DC, consid. 11, préc. ; 7 févr. 2002, n° 2002-458 DC, consid. 4, préc.) ou le principe d’égalité devant les charges publiques (14 oct. 2010, n° 2010-53 QPC, préc.). Et l’absence d’une telle nécessité a même parfois conduit à l’inconstitutionnalité de la validation de ce type d’illégalité externe (7 févr. 2002, n° 2002-458 DC, consid. 5, préc. ; 11 déc. 2003, n° 2003-486 DC, consid. 24, préc.) »⁴².

En l’espèce, le Conseil constitutionnel a jugé que cette volonté du législateur ne constituait pas un motif impérieux d’intérêt général

En premier lieu, il a relevé que « *les dispositions légales ouvrant un droit à allocation de reconnaissance aux anciens harkis, moghaznis et personnels des formations supplétives ayant servi en Algérie, relevant du statut civil de droit commun sont restées en vigueur plus de trente-quatre mois* » (cons. 11). Dans ces conditions, les personnes ayant effectué des demandes d’allocation pouvaient, au regard de ce délai, raisonnablement considérer que le législateur n’entendait pas revenir sur les effets induits par la décision de censure à effet immédiat prononcée par le Conseil constitutionnel le 4 février 2011.

En second lieu, le Conseil constitutionnel a noté « *que les dispositions contestées ont pour effet d’entraîner l’extinction totale de ce droit [à allocation de reconnaissance], y compris pour les personnes ayant engagé une procédure administrative ou contentieuse en ce sens à la date de leur entrée en vigueur* ». Ce faisant, le Conseil a pris en considération, comme il le fait habituellement, la portée de la loi de validation.

Enfin, aucun autre motif ne pouvait justifier les dispositions contestées. Le motif financier était *a priori* très faible et n’était en tout état de cause pas établi⁴³ : le

⁴² J. Roux, *Du « but d’intérêt général suffisant » au « motif impérieux d’intérêt général » : les mots et les choses*, AJDA 2014 p. 1204.

⁴³ Si était évoquée dans les débats parlementaires la somme de 270 millions d’euros, celle-ci correspondait à un élargissement pérenne du dispositif indemnitaire aux supplétifs soumis au statut civil de droit commun. Or, la

Commentaire

Conseil constitutionnel a indiqué « *que l'existence d'un enjeu financier important lié à ces dispositions n'est pas démontrée* » (cons. 11).

En conséquence, il a jugé que « *la volonté du législateur de rétablir un dispositif d'indemnisation correspondant pour partie à son intention initiale ne constitue pas en l'espèce un motif impérieux d'intérêt général justifiant l'atteinte au droit des personnes qui avaient engagé une procédure administrative ou contentieuse avant cette date ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, le paragraphe II de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013 doit être déclaré contraire à la Constitution* » (cons. 11).

S'agissant des effets dans le temps de cette décision de censure, le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'elle prend effet à compter de la date de la publication de sa décision et qu'elle peut être invoquée dans toutes les instances introduites à cette date et non jugées définitivement* » (cons. 13). Par conséquent, le bénéfice de la censure est limité aux personnes qui sont dans la même situation que la requérante (et pour autant qu'elles remplissent les critères autres que celui relatif au statut civil pour bénéficier de l'indemnité) : des personnes qui ont formé une demande d'indemnité entre la publication de la décision n° 2010-93 QPC du Conseil constitutionnel et le 19 décembre 2013 et qui, à la suite du refus opposé par l'administration à cette demande, ont engagé une procédure contentieuse non définitivement close à la date de la présente décision.

portée de la disposition contestée était limitée aux personnes de statut civil de droit commun ayant formé une demande d'indemnité entre la publication de la décision n° 2010-93 QPC du Conseil constitutionnel et le 19 décembre 2013, qui ont contesté le refus de l'administration et pour lesquelles il n'a pas été rendu une décision, favorable ou défavorable, passée en force de chose jugée.