

**Commentaire de la décision n° 2010-18 QPC – 23 juillet 2010**

*M. Lahcène A.*

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 7 juin 2010, par une décision du Conseil d'État, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par M. Lahcène A. et relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du troisième alinéa de l'article L. 253 *bis* du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG). Cet article prévoyait l'attribution de la carte du combattant aux « *membres des forces supplétives françaises* ». Il était contesté en ce qu'il subordonnait cette attribution à la condition alternative que ceux-ci possèdent la nationalité française à la date de la présentation de leur demande ou soient domiciliés en France à la même date.

Faisant application de sa jurisprudence traditionnelle sur le principe d'égalité, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2010-18 QPC du 23 juillet 2010, déclaré ces deux conditions liées à la nationalité et au domicile contraires à la Constitution et censuré en conséquence la disposition contestée.

**I. – La disposition contestée**

La carte du combattant a été créée par l'article 101 de la loi de finances du 19 décembre 1926<sup>1</sup>. Son principe a été repris et codifié, en 1951, à l'article L. 253 du CPMIVG. Elle est attribuée dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État (articles R. 223 à R. 235 du même code).

Elle permet notamment à son titulaire de porter la croix de combattant, de prétendre à certains avantages procurés par l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) et liés à la qualité de combattant

---

<sup>1</sup> « Il est institué un office national du combattant sous forme d'établissement public.

« Les attributions et le fonctionnement de cet office seront déterminés par un décret qui devra être soumis à la ratification des Chambres dans le délai de trois mois à partir de la promulgation de la présente loi.

« Il est créé une carte du combattant qui sera attribuée dans les conditions fixées par un règlement d'administration publique à toutes les personnes ayant droit de recourir à l'aide de l'office national du combattant. »

(prêts, accès à des maisons de retraite...), d'obtenir le versement de la retraite du combattant (dont le montant est de l'ordre de 590 euros par an)<sup>2</sup>, soit à partir de soixante ans sous certaines conditions de ressources et d'invalidité, soit à partir de soixante-cinq ans, ainsi que le versement d'une rente mutualiste majorée par l'État<sup>3</sup>, et, enfin, de se voir attribuer à compter de soixante-quinze ans une demi-part supplémentaire de quotient familial pour le calcul de l'impôt sur le revenu<sup>4</sup>.

Pour justifier de la qualité de combattant et obtenir ainsi la carte du combattant, il faut remplir une des conditions suivantes :

- avoir appartenu à une unité combattante pendant au moins quatre-vingt-dix jours ;
- avoir subi la captivité (et réunir certaines conditions) ;
- avoir été évacué pour une blessure reçue ou une maladie contractée pendant le service dans une unité combattante ;
- avoir reçu une blessure reconnue comme une blessure de guerre par l'autorité militaire ;
- avoir fait l'objet d'une citation individuelle avec croix.

Le législateur a, par ailleurs, pu prévoir l'octroi dans la carte du combattant pour des conflits particuliers, comme la guerre d'Espagne<sup>5</sup>.

En outre, il a institué deux régimes spécifiques pour tenir compte de la nature particulière de certains conflits.

Le premier concerne les conflits armés, opérations et missions menées conformément aux obligations et engagements internationaux de la France, dont la liste est fixée par arrêté.

Le second, applicable à l'espèce, concerne les opérations effectuées en Afrique du Nord entre le 1<sup>er</sup> janvier 1952 et le 2 juillet 1962.

---

2 Article L. 255 du CPMIVG.

3 Article L. 222-2 du code de la mutualité.

4 f du 1 de l'article 195 du code général des impôts.

5 Le Conseil constitutionnel a expressément reconnu au législateur la possibilité d'accorder la carte du combattant aux Français ayant combattu pendant la guerre civile espagnole aux côtés des républicains et de leur accorder ainsi la reconnaissance de la Nation (décision n° 96-386 DC du 30 décembre 1996, *Loi de finances rectificative pour 1996*, cons. 8 à 13).

Ainsi, pour tenir compte de la nature particulière des combats en Algérie, Maroc et Tunisie, la loi n° 74-1044 du 9 décembre 1974<sup>6</sup> a fixé les conditions d'attribution de la carte du combattant pour ces conflits et surtout en a étendu le bénéfice aux « *membres des forces supplétives françaises* », souvent regroupés sous le vocable de « *harkis* »<sup>7</sup>, sous deux conditions alternatives : ils doivent soit posséder « *la nationalité française à la date de présentation de leur demande* », soit être « *domiciliés en France à la même date* ».

## II. – La non-conformité de la disposition contestée à la Constitution

### A. – Le grief

Le requérant, ressortissant algérien et domicilié en Algérie au moment de sa demande d'attribution de la carte du combattant, demandait au Conseil constitutionnel de déclarer non conformes à la Constitution, en particulier au principe d'égalité, les dispositions du troisième alinéa de l'article L. 253 *bis* du CPMIVG en tant qu'elles subordonnaient cette attribution à une condition de nationalité et de domiciliation en France.

Les principes constitutionnels invoqués sont « *le principe général de non-discrimination* » et le principe d'égalité devant la loi, sur le fondement des articles 1<sup>er</sup> et 6 de la Déclaration de 1789<sup>8</sup>, de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958<sup>9</sup> et des premier et dix-huitième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946<sup>10</sup>.

---

6 Loi n° 74-1044 du 9 décembre 1974 donnant vocation à la qualité de combattant aux personnes ayant participé aux opérations effectuées en Afrique du Nord entre le 1<sup>er</sup> janvier 1952 et le 2 juillet 1962.

7 Les forces supplétives regroupaient non seulement les hommes qui servaient dans les « *harkas* » proprement dites, mais ceux qui appartenaient aux groupes d'autodéfense, les éléments de police chargés de la protection des sections administratives spécialisées (« *moghazni* »), auxquels s'ajoutaient les membres des groupes mobiles de sécurité (cf. conclusions de Mme Claire Landais sur CE, 30 mai 2007, *Union nationale laïque des anciens supplétifs*, n° 282553).

8 Article 1<sup>er</sup> : « *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.* »

Article 6 : « *La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.* »

9 Article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.* »

10 Préambule de 1946 : « *1. Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.* » « *18. Fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires ; écartant tout système de colonisation fondé sur*

Selon le Gouvernement, ces conditions avaient pour objet de justifier de l'attachement du demandeur à la Nation et seraient ainsi en rapport direct avec l'objet des dispositions législatives instituant la carte du combattant, qui représente un lien moral établi entre la Nation et ceux qui l'ont défendue. Les militaires qui peuvent prétendre à une carte du combattant sont eux-mêmes soumis, à leur recrutement, sauf exception, à une condition de nationalité française.

## **B. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel**

De manière constante, le Conseil constitutionnel juge que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »<sup>11</sup>. Le principe d'égalité implique qu'à des situations semblables il soit fait application de règles semblables. En revanche, si, en règle générale, le principe d'égalité impose de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation, il n'en résulte pas pour autant qu'il oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes<sup>12</sup>.

À l'aune de cette jurisprudence, le Conseil, dans sa première décision rendue sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution, n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *Consorts L.*, a estimé qu'au regard de l'objet de la loi examinée – qui était de garantir par l'octroi d'une pension civile ou militaire à toutes les personnes qui avaient servi la France « *des conditions de vie en rapport avec la dignité des fonctions exercées au service de l'État* »<sup>13</sup> – une différence selon la nationalité ne pouvait se justifier.

De la même façon, dans cette même décision, à propos cette fois, non plus des pensions civiles et militaires, mais des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant, le Conseil constitutionnel a censuré « *une différence de traitement fondée sur la nationalité entre les titulaires de pensions militaires d'invalidité et des retraites du combattant selon qu'ils sont ressortissants*

---

*l'arbitraire, elle garantit à tous l'égal accès aux fonctions publiques et l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés proclamés ou confirmés ci-dessus. »*

<sup>11</sup> Conseil constitutionnel, décisions n°s 97-388 DC du 20 mars 1997, *Loi créant les plans d'épargne retraite*, cons. 27 ; 2008-571 DC du 11 décembre 2008, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009*, cons. 20.

<sup>12</sup> Décisions n°s 2003-489 DC du 29 décembre 2003, *Loi de finances pour 2004*, cons. 37 ; 2006-541 DC du 28 septembre 2006, *Accord sur l'application de l'article 65 de la convention sur la délivrance de brevets européens*, cons. 9.

<sup>13</sup> Décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *consorts L.*, cons. 9.

*algériens ou ressortissants des autres pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France* », dans la mesure où cette « *différence est injustifiée au regard de l'objet de la loi qui vise à rétablir l'égalité entre les prestations versées aux anciens combattants qu'ils soient français ou étrangers* ».

### **C. – L'abrogation de la disposition contestée**

L'objet de la loi instituant la carte du combattant, au-delà des prestations que celle-ci offre, est la reconnaissance de la Nation. Cette reconnaissance s'adresse à tous ceux qui ont fait partie de forces que la République française a souhaité tout particulièrement distinguer. Dans ces conditions, les critères de nationalité ou de résidence<sup>14</sup> ne pouvaient être admis. Il ne s'agissait pas, comme dans l'affaire *Consorts L.* d'assurer des conditions de vie matérielle décentes, critère qui peut justifier des différences en fonction du lieu de résidence.

Dans cette mesure, au regard de l'objet de la loi, la différence de traitement instituée entre le membre des forces supplétives qui est devenu français ou qui est domicilié en France et celui qui a conservé sa nationalité et qui est domicilié au moment de sa demande hors de France était injustifiée.

En conséquence, sur le fondement du principe d'égalité et sans qu'il ait eu besoin de répondre aux autres griefs, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution, dans le troisième alinéa de l'article L. 253 bis du CPMIVG, les mots : « *possédant la nationalité française à la date de la présentation de leur demande ou domiciliés en France à la même date* ». Ces mots sont abrogés à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel.

---

<sup>14</sup> *A contrario*, lorsqu'il s'agit de pensions « classiques » de retraite, dans la mesure où celles-ci ont pour but d'assurer des conditions de vie matérielles en rapport avec la dignité de fonctions exercées au service de l'État, un critère de résidence est admissible (Conseil constitutionnel, décision n° 2010-1 QPC précitée).