

Décision n° 2012-259 QPC du 29 juin 2012

M. Mouloud A.

(Statut civil de droit local des musulmans d'Algérie et citoyenneté française)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 12 avril 2012 par la première chambre civile de la Cour de cassation (arrêt n° 581) d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article 3 de l'ordonnance du 7 mars 1944 relative au statut des Français musulmans d'Algérie.

Dans sa décision n° 2012-259 QPC du 29 juin 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution.

I. – Dispositions en cause

A. – Le contexte

Si l'Algérie, après le traité de capitulation du 5 juillet 1830, fut officiellement annexée à la France par l'ordonnance royale du 24 février 1834, les habitants de ce territoire, qui devinrent alors français, n'eurent pas pour autant la qualité de citoyens : ils furent soumis à un statut particulier, de droit local. Ce statut juridique se caractérisait par la soumission à des règles de droit civil et de droit pénal particulières, et, en matière de droits publics et politiques, par une admission limitée à certains emplois publics et une représentation politique distincte de celle des citoyens français.

Le sénatus-consulte du 14 juillet 1865 permit aux musulmans et israélites¹ de demander à jouir de l'ensemble des droits du citoyen français. Dans ce cas, la personne était régie par l'ensemble des lois civiles et politiques de la France, et perdait tout lien avec le statut particulier auquel elle était antérieurement soumise. L'octroi de la citoyenneté française, par un décret en Conseil d'État, résultait d'une demande individuelle, exigeait la production d'un certain nombre de pièces, et n'était pas de droit.

¹ Un décret du 24 octobre 1870 du gouvernement de la Défense nationale (décret dit Crémieux) procède ensuite à une naturalisation collective de l'ensemble des « israélites indigènes », qui concerne près de 35 000 personnes.

Une nouvelle procédure d'accès à la citoyenneté par un jugement judiciaire fut créée par une loi du 4 février 1919, mais elle demeurait restrictive, et était concurrente de la procédure prévue par le sénatus-consulte de 1865.

La personne qui demandait l'admission à la qualité de citoyen français sous l'empire de l'un ou l'autre de ces deux textes devait renoncer à son statut de droit local au profit du statut civil de droit commun.

Une loi du 18 août 1929 a par la suite étendu à la femme musulmane d'Algérie l'application des dispositions tant de la loi du 4 février 1919 que du sénatus-consulte du 14 juillet 1865.

L'ordonnance du 7 mars 1944 relative au statut des Français musulmans d'Algérie a opéré une réforme de grande ampleur du statut des musulmans d'Algérie. Le statut pénal particulier fut supprimé, les musulmans étant soumis en cette matière aux mêmes lois et tribunaux que les autres citoyens. Les emplois civils et militaires leur furent tous accessibles. Les droits politiques des personnes soumises au statut personnel furent élargis.

Plus particulièrement l'article 3 de cette ordonnance avait prévu l'octroi de la citoyenneté politique à certaines catégories de musulmans d'Algérie particulièrement méritants. En vertu de cette disposition, les hommes musulmans d'Algérie majeurs qui répondaient à certains critères, de diplômes ou d'exercice de certaines fonctions, obtinrent *ipso facto* l'inscription sur les listes électorales.

L'article 2 de la même ordonnance avait prévu pour sa part que les musulmans d'Algérie demeuraient soumis aux règles du droit musulman et des coutumes berbères sauf renonciation expresse à leur statut local dans les formes légales.

Lors de l'accession à l'indépendance de l'Algérie, une ordonnance du 21 juillet 1962² a fixé les règles applicables en matière de nationalité française :

- son article 1^{er} a prévu que les Français relevant du statut civil de droit commun domiciliés en Algérie conservent la nationalité française, quelle que soit leur situation au regard de la nationalité algérienne ; cette disposition figure désormais à l'article 32-1 du code civil : « *Les Français de statut civil de droit commun domiciliés en Algérie à la date de l'annonce officielle des résultats du scrutin d'autodétermination conservent la nationalité française quelle que soit leur situation au regard de la nationalité algérienne.* » ;

² 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.

– son article 2 a permis aux personnes de statut civil de droit local originaires d’Algérie et à leurs enfants, sous certaines conditions, de se faire reconnaître la nationalité française, par une déclaration de reconnaissance.

Un seul critère de conservation de la nationalité française a donc été consacré : le statut civil de droit commun.

Par la suite, une loi du 20 décembre 1966³ a mis un terme, à compter du 22 mars 1967, à la possibilité de souscrire des déclarations de reconnaissance, en application de l’article 2 de l’ordonnance du 21 juillet 1962. Dans le même temps, elle a aménagé des régimes transitoires particuliers pour les enfants mineurs, les personnes n’ayant aucune nationalité et les personnes retenues contre leur volonté en Algérie.

B. – Les dispositions contestées

L’ordonnance du 7 mars 1944 est une ordonnance prise par le Comité français de Libération nationale. Elle a ensuite été déclarée exécutoire sur le territoire continental de la France par l’ordonnance du 8 décembre 1944 additionnelle à l’ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental.

Le Conseil d’État a reconnu aux ordonnances prises par le Comité français de Libération nationale un caractère législatif⁴ et le Conseil constitutionnel a déjà examiné, dans le cadre d’une QPC, une disposition issue d’une ordonnance adoptée par le Gouvernement provisoire de la République française qui a succédé au Comité français de Libération nationale en juin 1944⁵.

Une fois la nature législative de la disposition contestée admise, il convient de déterminer précisément la portée actuelle de son article 3, lequel dispose : « *Sont déclarés citoyens français, à titre personnel, et inscrits sur les mêmes listes électorales que les citoyens non musulmans et participent aux mêmes scrutins les Français musulmans du sexe masculin âgés de vingt-et-un ans et appartenant aux catégories ci-après :*

« – *anciens officiers ;*

« – *titulaires d’un des diplômes suivants : diplôme de l’enseignement supérieur, baccalauréat de l’enseignement secondaire, brevet supérieur, brevet élémentaire, brevet d’études primaires supérieures, diplôme de fin d’études*

³ Loi n° 66-945 du 20 décembre 1966 modifiant l’ordonnance n° 62-825 du 21 juillet 1962 relative à certaines dispositions concernant la nationalité française.

⁴ CE, *Sieur Botton*, 22 février 1946, Rec. p. 58.

⁵ Décision n° 2011-211 QPC du 27 janvier 2012, *M. Eric M. (Discipline des notaires)*, s’agissant de l’article 4 de l’ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels.

secondaires, diplômes des médersas, diplôme de sortie d'une grande école nationale ou d'une école nationale de l'enseignement professionnel industriel, agricole ou commercial, brevet de langue arabe et berbère ;

« – fonctionnaires ou agents de l'État, des départements, des communes, des services publics ou concédés, en activité ou en retraite, titulaires d'un emploi permanent soumis à un statut réglementaire, dans des conditions qui seront fixées par décret ;

« – membres actuels et anciens des chambres de commerce et d'agriculture ;

« – bachaghas, aghas et caïds ayant exercé leurs fonctions pendant au moins trois ans et n'ayant pas fait postérieurement l'objet d'une mesure de révocation ;

« – personnes exerçant ou ayant exercé des mandats de délégué financier, conseiller général, conseiller municipal de commune de plein exercice, ou président d'une djemââ ;

« – membres de l'ordre national de la Légion d'honneur ;

« – compagnons de l'ordre de la Libération ;

« – titulaires de la médaille de la résistance ;

« – titulaires de la médaille militaire ;

« – titulaires de la médaille du travail et membres actuels ou anciens des conseils syndicaux des syndicats ouvriers régulièrement constitués, après trois ans d'exercice de leurs fonctions ;

« – conseillers prud'hommes actuels ou anciens ;

« – oukils judiciaires ;

« – membres actuels et anciens des conseils d'administrations des S.I.P. artisanales et agricoles ;

« – membres actuels et anciens des conseils de section des S.I.P. artisanales et agricoles. »

De ce point de vue, le bénéfice de l'application de cette disposition, qui n'a jamais été expressément abrogée, a cessé depuis l'accession à l'indépendance de l'Algérie.

L'acquisition de la citoyenneté française prévue par l'article 3 de l'ordonnance du 7 mars 1944 est une acquisition de la seule citoyenneté politique, laquelle se combine avec la conservation du statut particulier en matière civile (application du droit musulman et des coutumes berbères et juridiction du *cadi*)⁶.

Ainsi, les musulmans d'Algérie qui ont obtenu la « citoyenneté » en application de cette disposition n'ont pas renoncé par là-même au statut de droit local, cette

⁶ Cette lecture d'une disposition sans ambiguïté est effectuée par la Cour de cassation dès 1951, dans un arrêt *Fersadou* (28 novembre 1951) : « les Français musulmans d'Algérie, n'ayant pas acquis le statut civil français ou opté pour lui, continuent, tout en possédant les droits de citoyens, à exercer leurs droits civils conformément à la loi musulmane, et, sauf accord contraire, devant les juridictions statuant en matière musulmane ».

renonciation ne pouvant provenir que d'un décret d'admission pris en application du sénatus-consulte du 14 juillet 1865 ou d'un jugement prononcé en application de la loi du 4 février 1919⁷.

Depuis l'indépendance de l'Algérie, les musulmans d'Algérie citoyens français en application de l'article 3 de l'ordonnance du 7 mars 1944 ne peuvent, dès lors qu'ils étaient demeurés soumis au statut civil de droit local, bénéficier du dispositif de conservation de la nationalité française prévu actuellement par l'article 32-1 du code civil. Tout au plus pouvaient-ils, comme les autres musulmans soumis au statut civil de droit local, souscrire une déclaration de reconnaissance de la nationalité française dans les délais prescrits par le législateur.

La Cour de cassation refuse ainsi le bénéfice des dispositions de l'article 32-1 du code civil :

– à un musulman d'Algérie ayant servi dans l'armée française décoré de la médaille militaire⁸ ;

– à un musulman d'Algérie ayant été fonctionnaire et ayant reçu lors de l'accession à l'indépendance un document indiquant que les fonctionnaires français en Algérie n'avaient aucune démarche à faire pour conserver la nationalité française⁹ ;

– à un musulman d'Algérie inscrit sur les listes électorales du premier collège¹⁰ ;

– à un musulman d'Algérie diplômé des médersas, fonctionnaire et membre de l'ordre national de la Légion d'honneur¹¹ ;

– à un musulman d'Algérie ayant exercé les fonctions d'agha et de caïd et commandeur de la Légion d'honneur¹².

⁷ Voir récemment Cass., 1^{ère} civ., *Nouredine Hamouda c. Procureur général près la Cour d'appel de Paris*, 3 février 2010, Bull. civ. I, n° 30 : « l'arrêt a exactement retenu, par motifs propres, que l'ordonnance du 7 mars 1944, conférant la citoyenneté française à certaines catégories de français musulmans particulièrement méritants, dont les Aghas et les Caïds, s'était conformée au principe de l'indépendance des droits civils et des droits politiques en décidant que ces nouveaux citoyens resteraient soumis au statut civil de droit local, sauf manifestation expresse, par décret ou par jugement, de leur volonté de renoncer au statut de droit local et d'adopter le statut civil de droit commun ».

⁸ Cass., 1^{ère} civ., 16 octobre 1984, *Ben Brahim*, Bull. civ. I, n° 265.

⁹ Cass., 1^{ère} civ., 19 février 2002, n° 00-10734.

¹⁰ Cass., 1^{ère} civ., 8 juin 2004, n° 02-10.250.

¹¹ Cass., 1^{ère} civ., 22 juin 2004, n° 02-20.667.

¹² Cass., 1^{ère} civ., 3 février 2010 précitée.

C. – Les griefs du requérant

Le requérant contestait la conformité de l'article 3 de l'ordonnance du 7 mars 1944.

Il se fondait sur le fait que cette disposition, limitant les effets de la citoyenneté française accordée à certains musulmans d'Algérie aux seuls droits politiques, les aurait ainsi privés par contrecoup du droit de revendiquer la nationalité française en 1962, alors que les musulmans d'Algérie ayant obtenu la citoyenneté française en vertu du sénatus-consulte de 1865 ou de la loi de 1919 ont pu conserver la nationalité française.

Par ce biais, l'article 3 de l'ordonnance du 7 mars 1944 aurait créé une discrimination injustifiée au sein des musulmans d'Algérie ayant obtenu la citoyenneté française avant l'indépendance. Le législateur ne pouvait disjoindre l'octroi de droits politiques de l'octroi de droits civils sans porter atteinte au principe d'égalité devant la loi.

Le requérant demandait en conséquence non pas une censure des dispositions contestées mais une déclaration de conformité sous réserve, permettant de reconnaître, contrairement à la lecture constante de ces dispositions, l'octroi dans le même temps des droits politiques et du statut civil de droit commun.

On peut signaler qu'une précédente QPC portant sur le même article, soulevée devant la Cour d'appel de Paris, invoquait le grief tiré d'une discrimination fondée sur la religion. Cette QPC n'avait pas été transmise à la Cour de cassation¹³.

II. – Examen de la constitutionnalité

Le Conseil juge de manière constante « *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* »¹⁴.

Les dispositions de l'article 3 de l'ordonnance du 7 mars 1944 ont eu pour objet de conférer à certains Français musulmans d'Algérie l'exercice de droits politiques identiques à ceux qui étaient exercés par les Français de métropole ainsi que par les Français d'Algérie soumis au statut de droit commun.

¹³ Cour d'appel de Paris, 6 mai 2010, n° 10/05023.

¹⁴ Voir récemment décision n° 2012-256 QPC du 18 juin 2012, *M. Boualem M. (Suspension de la prescription des créances contre les personnes publiques)*, cons. 3..

L'objet de cette disposition législative était ainsi de reconnaître les mérites de certains Français musulmans d'Algérie en leur accordant des droits politiques, sans pour autant les priver du choix de conserver le statut de droit civil local ou, à l'inverse, de renoncer expressément à ce statut au profit du statut de droit commun, faculté prévue par l'article 2 de l'ordonnance.

La différence de traitement qui était instituée par cette disposition législative, entre les musulmans d'Algérie ayant un statut personnel et les droits politiques des citoyens français et les musulmans d'Algérie ayant le statut civil de droit commun était en lien direct avec l'objet de la disposition législative.

Par la suite, lors de l'indépendance de l'Algérie, du fait des dispositions de l'ordonnance du 21 juillet 1962, les conditions de conservation du bénéfice de la nationalité française ont été différentes pour les musulmans d'Algérie selon qu'ils étaient soumis ou non au statut personnel. Alors que les musulmans d'Algérie ayant le statut civil de droit commun ont pu conserver sans formalité la nationalité française, les musulmans d'Algérie ayant le statut civil de droit local ont pour leur part seulement pu bénéficier du dispositif temporaire de déclaration de reconnaissance de la nationalité française.

Comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 juin 2012 : *« le principe d'égalité n'imposait ni que des personnes bénéficiant de droits politiques identiques soient soumises au même statut civil ni qu'elles soient soumises aux mêmes règles concernant la conservation de la nationalité française »* (cons. 6).

Le Conseil constitutionnel a considéré que l'article 3 de l'ordonnance du 7 mars 1944, tel qu'interprété par une jurisprudence constante, a conduit à traiter de manière différente des personnes placées dans des situations différentes (statut civil de droit local dans un cas ; statut civil de droit commun dans l'autre) sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi.

Le Conseil constitutionnel a ainsi déclaré l'article 3 de l'ordonnance du 17 mars 1944 conforme à la Constitution.