



## Commentaire

### Décision n° 2020-856 QPC du 18 septembre 2020

*Mme Suzanne A. et autres*

*(Allocations pour les enfants de mineurs licenciés pour faits de grève en 1948 et 1952)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 24 juin 2020 par la Cour de cassation (chambre sociale, arrêt n° 644 du 18 juin 2020) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Suzanne A. et autres<sup>1</sup> relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 100 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

Dans sa décision n° 2020-856 QPC du 18 septembre 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les mots « *dont les dossiers ont été instruits par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs, en application de l'article 107 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005* » figurant au deuxième alinéa de l'article 100 de la loi du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, dans cette rédaction, ainsi que les mots « *jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2017* » figurant au septième alinéa de ce même article.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Historique et objet des dispositions contestées**

##### **1. – Les premières mesures adoptées en faveur des mineurs grévistes en 1948 et 1952**

L'article 100 de la loi de finances pour 2015 trouve son origine dans la longue histoire des mines de France et des luttes sociales menées par leurs personnels tout au long du XX<sup>e</sup> siècle. Il prévoit des mesures visant à répondre, à la suite d'autres mesures adoptées aux mêmes fins par le législateur dans les années 1980 et 1990, à deux épisodes parfois méconnus de l'histoire ouvrière : les grandes grèves de mineurs qui ont eu lieu en 1948 et 1952.

---

<sup>1</sup> La QPC avait été présentée par cinquante personnes ayant saisi l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs de demandes d'allocations en qualité d'ayants droit de mineurs licenciés pour faits de grève en 1948 et 1952.

\* Sans qu'il soit besoin ici de revenir sur le déroulement historique de ces mouvements sociaux<sup>2</sup>, deux aspects marquants de la grève menée durant l'automne 1948 méritent en particulier d'être rappelés.

Le motif de cette grève fut, à titre principal<sup>3</sup>, la remise en cause par les décrets « Lacoste » du 18 septembre 1948 d'une partie du « *statut des mineurs* » acquis en juin 1946<sup>4</sup>, qui octroyait aux employés des Charbonnages de France des compensations liées à la fois à la dureté du métier, à l'importance de la production de charbon dans l'après-guerre et à la contribution des mineurs à la résistance à l'Occupation, notamment lors des grandes grèves de 1941 et 1943. Les mesures compensatoires accordées par ce statut se traduisaient en particulier par la fixation d'un âge de départ à la retraite à 55 ans ainsi que par l'octroi d'une prime de chauffage et d'une indemnité mensuelle de logement en faveur des membres du personnel des exploitations minières et assimilées<sup>5</sup>, des anciens membres et de leur conjoint survivant<sup>6</sup>. Ce statut devait par ailleurs contrebalancer le retour du salaire au rendement, institué dans le cadre de la « *bataille du charbon* » d'après-guerre.

La grève menée en 1948 se distingua par sa durée exceptionnelle de sept semaines et par la violence de la répression qui s'ensuivit, le ministre de l'intérieur de l'époque, Jules Moch, ayant sollicité l'intervention de l'armée pour le déblocage des puits tenus par les mineurs grévistes. Cette intervention fut justifiée par la nécessité de protéger les intérêts nationaux, les grévistes ayant annoncé ne plus assurer les opérations de maintenance des mines, notamment les opérations de pompage, mettant ainsi durablement en danger les exploitations. La répression du mouvement se solda par la mort de quatre mineurs et par un nombre considérable de blessés, dans les rangs des grévistes comme des forces de l'ordre.

Plus d'un millier de mineurs furent par la suite condamnés pénalement sous diverses qualifications – violences, atteintes aux biens, port d'armes, atteinte à la liberté du travail, *etc.* – et nombre d'entre eux furent licenciés en raison de ces

---

<sup>2</sup> Voir Marion Fontaine et Xavier Vigna, « La grève des mineurs de l'automne 1948 en France », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, Presses de Sciences Po, 2014/1, n° 121, pp. 21 à 34.

<sup>3</sup> D'autres événements ont été recensés pour expliquer le déclenchement de ces grèves des mineurs : ainsi de l'échec de la grève, moins importante, menée en 1947 ; de l'accident de Salloumines qui tua seize mineurs au printemps 1948 ; de la tension constante entretenue au sein des Charbonnages du fait du maintien en fonction de cadres soupçonnés de collaboration ; ou, plus largement, des conséquences locales du début de la Guerre froide et des conflits politiques importants entre le parti communiste et la SFIO. À la remise en cause du statut par les décrets-lois de l'automne 1948 répondait en outre une revendication de hausse de salaires et de prestations de retraite.

<sup>4</sup> Décret n° 46-1433 du 14 juin 1946 relatif au statut du personnel des exploitations minières et assimilées. Ce décret, encore en vigueur malgré la fermeture du régime spécial de sécurité sociale dans les mines, avait été pris en application de la loi du 14 février 1946 relative au personnel des exploitations minières et assimilées.

<sup>5</sup> Pour ces derniers, la prime de chauffage était à l'origine versée sous réserve de l'attribution de combustible fournie par l'exploitant et l'indemnité de logement venait en remplacement de la fourniture d'un logement par l'entreprise.

<sup>6</sup> Voir les articles 22 et 23 du décret du 14 juin 1946.

mouvements<sup>7</sup>. Ils perdirent en conséquence le bénéfice des avantages en nature que leur accordait le statut des mineurs et se heurtèrent à la difficulté de retrouver un emploi dans un bassin minier autre que celui duquel ils étaient issus, compte tenu de la nationalisation des Charbonnages – décidée à la Libération – et des contacts entretenus par les différentes directions des mines<sup>8</sup>.

\* À compter de 1981, plusieurs mesures ont ouvert la voie à la réhabilitation historique des mineurs grévistes de 1948 et 1952.

– La loi du 4 août 1981<sup>9</sup> amnistia tout d’abord, lorsqu’ils avaient été commis avant le 22 mai 1981, les « *délits commis à l’occasion de réunions, de manifestations sur la voie publique, dans les lieux publics et les établissements universitaires ou scolaires, à l’occasion de conflits relatifs aux problèmes de l’enseignement et de conflits du travail, à l’occasion d’activités syndicales et revendicatives* » (article 2). Ces faits furent également amnistiés en tant qu’ils pouvaient constituer des fautes passibles de sanctions disciplinaires ou professionnelles ou des motifs de sanctions prononcées par un employeur (articles 13 et 14). Ces dispositions traduisaient un geste de clémence, comme il était alors d’usage au lendemain d’une élection présidentielle, qui ne s’adressait pas spécifiquement aux mineurs condamnés pour des faits liés aux grèves de 1948 et 1952 mais dont ils bénéficiaient au même titre que l’ensemble des personnes condamnées pour des infractions commises à l’occasion de conflits sociaux. L’article 22 de la loi d’amnistie réintégra en outre les intéressés dans leur droit à pension. Cette loi revêtait cependant avant tout une portée symbolique pour les mineurs grévistes condamnés pour des faits commis trente ans auparavant.

– La loi du 2 janvier 1984<sup>10</sup> vint ensuite accorder une première mesure de compensation matérielle en faveur des mineurs licenciés pour leur participation à la grève d’octobre-novembre 1948 ou à des mouvements nationaux de grève survenus après le mois de décembre 1948 et antérieurs au 22 mai 1981, en prévoyant, pour la détermination des droits aux prestations de vieillesse et d’invalidité et aux pensions de survivants du régime des mines, la réintégration, à leur demande, des périodes non indemnisées de chômage involontaire comprises entre la date de leur licenciement et celle à laquelle ils avaient repris une activité professionnelle.

---

<sup>7</sup> Le chiffre de 635 mineurs n’ayant pas retrouvé leur place en mai 1949 est avancé dans l’étude précitée de Marion Fontaine et Xavier Vigna.

<sup>8</sup> V. par ex. Philippe Roger, « Les grèves de 1947 et 1948 dans le Pas-de-Calais, déroulement, violence et maintien de l’ordre », *Revue du Nord*, 2011/1, n° 389, pp. 133 à 180.

<sup>9</sup> Loi n° 81-736 du 4 août 1981 portant amnistie.

<sup>10</sup> Loi n° 84-2 du 2 janvier 1984 portant diverses mesures d’ordre social (article 12).

– L'article 107 de la loi de finances pour 2005<sup>11</sup> ajouta une autre mesure de compensation concernant certains avantages en nature qui avaient été retirés aux mineurs licenciés pour faits de grève : **le bénéfice, sous la forme d'un capital, des prestations de chauffage et de logement** aux mineurs licenciés amnistiés en application de la loi précitée du 4 août 1981 ou à leurs conjoints survivants, titulaires d'un avantage d'assurance vieillesse du régime de sécurité sociale dans les mines. Le rétablissement dans ces droits à prestation a été ouvert sans limite de temps et sa liquidation confiée à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), créée par la loi n° 2004-105 du 3 février 2004<sup>12</sup>. Selon le deuxième alinéa de l'article 107, l'ANGDM « *calcule les montants de ces prestations au prorata de la durée des services validés par la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines, selon les règles applicables aux agents des Houillères de bassin convertis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1984* », et procède à leur versement en une fois sous la forme d'un capital. Il résulte des articles 22 (c) et 23 (d) du statut des mineurs que ces prestations d'un montant relativement modique<sup>13</sup> ne peuvent être sollicitées que par les anciens mineurs eux-mêmes ou leur conjoint survivant.

## **2. – Les mesures de reconnaissance et de réparation ajoutées par les dispositions objet de la QPC**

\* En 2007, dix-sept anciens mineurs grévistes de la société des Houillères du Nord et du Pas-de-Calais ont saisi le conseil de prud'hommes de Nanterre d'une demande en nullité de leur licenciement pour fait de grève et ont réclamé l'octroi de dommages-intérêts. En défense, le liquidateur des Charbonnages de France leur a opposé la prescription trentenaire de cette action, suivi en cela par la juridiction prud'homale. Par un arrêt infirmatif du 10 mars 2011<sup>14</sup>, la cour d'appel de Versailles a cependant jugé que le point de départ du délai de prescription devait être situé au jour de la révélation du caractère discriminatoire du licenciement, laquelle révélation n'était intervenue, aux termes de l'arrêt, qu'à compter des lois précitées du 2 janvier 1984 et du 30 décembre 2004 accordant aux salariés demandeurs des droits en leur qualité de mineurs licenciés pour participation à des faits de grève et reconnaissant ainsi que celle-ci était la cause de leur licenciement. La cour d'appel a reconnu en conséquence le caractère discriminatoire des licenciements et accordé à chacun des anciens mineurs la somme de 30 000 euros de dommages-intérêts en réparation du préjudice matériel

---

<sup>11</sup> Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

<sup>12</sup> Loi n° 2004-105 du 3 février 2004 portant création de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs et diverses dispositions relatives aux mines.

<sup>13</sup> Dans une question adressée en 2008 au ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité sur la situation des retraités ardoisiers et des veuves d'ardoisiers, le député M. Marc Goua faisait état de ce que la prestation de chauffage allouée aux mineurs et à leurs conjoints survivants était de 16,83 euros par mois et la prestation de logement de 62,98 euros par mois (Réponse ministérielle n° 16183, XIII<sup>e</sup> législature [2007-2012], *Journal officiel* du 20 mai 2008, p. 4216).

<sup>14</sup> Cour d'appel de Versailles, 11<sup>e</sup> chambre, 10 mars 2011, n° 09/04172.

et moral subi. Saisie d'un pourvoi formé par les Charbonnages de France, la chambre sociale de la Cour de cassation n'a toutefois pas suivi cette analyse et cassé l'arrêt attaqué après avoir rappelé, dans un arrêt du 9 octobre 2012, que le délai de prescription de l'action en contestation d'un licenciement court à compter de la notification de celui-ci, de sorte que la prescription des actions en nullité des licenciements prononcés suite aux mouvements de 1948 et 1952 devait être considérée comme acquise<sup>15</sup>.

À la suite de cette décision, le Gouvernement s'est néanmoins engagé à ce que les Charbonnages de France n'agissent pas en recouvrement des sommes versées aux mineurs sur la base de l'arrêt d'appel. Dans un communiqué du 23 octobre 2014, Mme Christiane Taubira, alors garde des Sceaux, a par ailleurs annoncé son intention de présenter un amendement au projet de loi de finances pour 2015 afin d'accorder aux mineurs grévistes des Houillères du Pas-de Calais de 1948 et de 1952 « *une réhabilitation complète, qui reconnaisse à la fois le préjudice matériel et moral enduré, et qui apaise les blessures [...]. La République ne peut que se grandir en reconnaissant le caractère discriminatoire et abusif des préjudices subis pour faits de grève qui, même amnistiés, ont porté atteinte à leurs droits fondamentaux. Elle doit les rétablir dans leur dignité et leur honneur* »<sup>16</sup>.

\* L'amendement traduisant cette mesure a été introduit lors de la première lecture du projet de loi de finances pour 2015 par l'Assemblée nationale.

Dans l'exposé sommaire de cet amendement, le Gouvernement constate que, depuis 1981, les mineurs grévistes ont obtenu des avancées permettant de « *répondre partiellement à cet épisode douloureux de l'histoire française* », mais il estime « *aujourd'hui indispensable de qualifier clairement les faits et de marquer la reconnaissance par la République de l'injustice alors commise* ». L'amendement propose en conséquence de reconnaître explicitement le caractère discriminatoire et abusif du licenciement et de marquer cette reconnaissance par « *le versement d'une allocation forfaitaire pour les mineurs ou leurs ayant-droit et par celui d'une allocation spécifique pour leurs enfants, qui ont directement souffert de la situation en étant exclus des dispositifs de bourse d'études des mines, indépendamment des droits sociaux qui ont été tardivement rétablis. S'agissant des prestations logement et chauffage il sera possible de faire valoir auprès de l'organisme qui sert ces prestations les éléments de reconstitution de carrière qui pourraient permettre un calcul plus favorable. Enfin, il permet de rétablir dans leurs distinctions et leur grade militaire les mineurs qui en ont été privés du fait des évènements* »<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Cass. soc., 9 octobre 2012, n° 11-17.829, *Bull. civ.* V, n° 253.

<sup>16</sup> Communiqué de presse de Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la justice, 23 octobre 2014.

<sup>17</sup> Amendement n° II-203 rectifié présenté par le Gouvernement le 27 octobre 2014 lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2015 par l'Assemblée nationale.

Ces dispositions reconnaissent ainsi le caractère discriminatoire et abusif du licenciement pour faits de grève des mineurs grévistes en 1948 et 1952 et prévoient différentes mesures visant à répondre aux atteintes portées à leurs droits fondamentaux et à réparer les préjudices qui leur furent ainsi causés. Le texte issu de l'amendement envisageait, à l'origine, le bénéfice des mesures qu'il instaurait pour tous les mineurs grévistes licenciés pour faits de grève en 1948 et 1952, sans autre condition.

À l'occasion de la navette parlementaire, le Gouvernement a pris l'initiative de lui apporter quelques modifications, en précisant que le bénéfice des mesures serait ouvert « *aux mineurs dont les dossiers ont été instruits par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs en application de l'article 107 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005* » et qu'il serait limité, s'agissant des allocations forfaitaire et spécifique accordées aux mineurs et à certains de leurs ayants droit, aux demandes adressées à l'ANGDM jusqu'au 31 décembre 2015. L'exposé sommaire de l'amendement présenté à cet effet n'apporte pas de justification à ces précisions, se bornant à indiquer : « *Au-delà de la reconnaissance mémorielle de ces préjudices par la République, le Gouvernement ouvre droit à ceux d'entre eux qui n'ont pas bénéficié d'une réparation complète, notamment après les indemnisations complémentaires prévues par l'article 107 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, au bénéfice [sic] de mesures complémentaires* »<sup>18</sup>.

Ces modifications ont été adoptées par le Sénat sans qu'elles donnent lieu à une discussion particulière et l'article 56, devenu 100, de la loi de finances pour 2015 a ensuite été adopté sans autre changement.

\* Les mesures prévues en définitive par l'article 100 de la loi de finances pour 2015 sont de deux ordres.

Sur le plan symbolique, le premier alinéa de l'article 100 énonce que « *la République française reconnaît le caractère discriminatoire et abusif du licenciement pour faits de grève des mineurs grévistes en 1948 et 1952, amnistiés en application de la loi n° 81-736 du 4 août 1981 portant amnistie, les atteintes ainsi portées à leurs droits fondamentaux et les préjudices qui leur furent ainsi causés* ». Les termes employés ici tendent à admettre solennellement la responsabilité historique de l'État, au travers de l'établissement public des

---

<sup>18</sup> Amendement n° II-240 présenté par le Gouvernement le 30 novembre 2014 lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2015 par le Sénat. Lors de la présentation de l'amendement devant le Sénat, la Garde de Sceaux a seulement déclaré qu'elle avait « *souhaité veiller à ce qu'aucun obstacle technique ne vienne s'opposer à l'instruction des dossiers et à ce que l'État ne reprenne pas d'une main ce qu'il aura donné de l'autre* », cette dernière précision faisant référence au choix d'exonérer les allocations forfaitaire et spécifique d'impôt sur le revenu et de cotisations et contributions sociales.

Charbonnages de France, dans le traitement subi par les mineurs grévistes en 1948 et 1952. Ils font également écho aux motifs qui avaient conduit la cour d'appel de Versailles à retenir le caractère discriminatoire et abusif de leur licenciement en 2011.

Cette reconnaissance symbolique est renforcée par les 3° et 4° de l'article 100 qui prévoient, pour le premier, une mesure individuelle de réintégration des mineurs grévistes dans leurs grades et distinctions et, pour le second, une mesure « collective » de réhabilitation mémorielle des grèves des mineurs qui ont eu lieu en 1941, 1948 et 1952, à travers leur intégration dans les programmes scolaires et les programmes de recherche en histoire et en sciences humaines.

Sur le plan financier, l'article 100 prévoit, d'une part, en complément du bénéfice de la prestation de chauffage et de logement accordée aux mineurs licenciés par l'article 107 de la loi de finances pour 2005, que les bénéficiaires peuvent faire valoir auprès de l'ANGDM « *tout élément permettant de justifier une reconstitution de carrière qui pourrait conduire à un calcul plus favorable de ces prestations* » (2°).

D'autre part, le 1° de l'article 100 tend à matérialiser la reconnaissance symbolique des souffrances endurées par les mineurs grévistes licenciés et leur famille à travers l'octroi d'une double indemnisation :

– la première, sous la forme d'une **allocation forfaitaire de 30 000 euros** visant, selon les termes de la garde des Sceaux, « *à réparer le préjudice directement subi par les mineurs grévistes* »<sup>19</sup>. Si cette allocation a donc vocation à bénéficier aux anciens mineurs eux-mêmes, le législateur a pris en compte le risque qu'ils soient décédés entre-temps<sup>20</sup> en prévoyant au quatrième alinéa de l'article 100 que l'allocation serait versée, le cas échéant, au conjoint survivant ou qu'elle serait répartie entre ce dernier et les précédents conjoints du mineur si ce dernier avait contracté plusieurs mariages. Dans l'hypothèse où l'un des conjoints serait lui-même décédé, le cinquième alinéa de l'article 100 prévoit que les enfants nés de l'union avec le mineur complètent l'ordre des bénéficiaires de l'allocation forfaitaire : « *Si l'un des conjoints ou ex-conjoints est décédé, l'allocation à laquelle il aurait pu prétendre est répartie en parts égales entre les enfants nés de son union avec l'intéressé* » ;

– la seconde indemnisation prend la forme d'une **allocation de 5 000 euros spécifiquement accordée aux enfants des mineurs grévistes**, « *qui ont été très*

---

<sup>19</sup> Mme Christiane Taubira, *JO Sénat*, séance du 1<sup>er</sup> décembre 2014.

<sup>20</sup> Lors de la présentation à l'Assemblée nationale de l'amendement à l'origine des dispositions contestées, Mme Taubira a indiqué que les services de chancellerie avaient identifié trente-et-une personnes vivantes.

*lourdement pénalisés* »<sup>21</sup>, faute d'avoir pu bénéficier du dispositif des bourses des mines qui existait lorsque leurs parents avaient été licenciés.

Selon le deuxième alinéa de l'article 100, le bénéfice de ces deux allocations est ouvert aux mineurs dont les dossiers ont été instruits par l'ANGDM, en application de l'article 107 de la loi de finances pour 2005. Ce renvoi fait référence à la prestation de chauffage et de logement précédemment exposée, dont le bénéfice a lui-même été réservé aux anciens mineurs et à leurs conjoints survivants. La Cour de cassation en a déduit, dans l'arrêt de renvoi de la QPC objet du présent commentaire (*cf. infra*, I.B.), que « *le dépôt et l'instruction préalables, en application de l'article 107 de la loi de finances pour 2005, de demandes de prestations logement ou de chauffage par le mineur licencié ou son conjoint survivant* » conditionne l'éligibilité aux allocations ouvertes par l'article 100 de la loi de finances pour 2015.

Le septième alinéa de l'article 100 a par ailleurs fixé un terme au dépôt des demandes de bénéfice des allocations forfaitaire et spécifique. Initialement fixé au 31 décembre 2015, ce terme a été prorogé jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2017 par l'article 146 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, « *afin de permettre aux derniers dossiers d'être déposés et instruits* »<sup>22</sup>.

Ces allocations forfaitaire et spécifique sont exonérées d'impôt sur le revenu ainsi que de l'ensemble des cotisations et contributions sociales (huitième alinéa de l'article 100).

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

Mme Suzanne A., fille d'un mineur du Pas-de-Calais licencié pour faits de grève au cours des années 1948 et 1952 et décédé en 1989, ainsi que quarante-neuf autres personnes alléguant être enfants de mineurs grévistes décédés, avaient adressé à l'ANGDM une demande d'allocations en application de l'article 100 de la loi de finances pour 2015. L'ANGDM avait déclaré ces demandes irrecevables au motif qu'elles n'avaient pas été précédées d'une demande de prestations de chauffage et de logement formée par les mineurs ou leur conjoint survivant, conformément à l'article 107 de la loi précitée de finances pour 2005.

---

<sup>21</sup> Mme Christiane Taubira, *JO Sénat*, séance du 1<sup>er</sup> décembre 2014.

<sup>22</sup> Rapport n° 214 (Sénat) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, tome I, déposé le 13 décembre 2015. À titre d'information, le budget initialement consacré à cette mesure en 2014 était de 700 000 euros. Lors de l'extension de la date de dépôt des demandes, en 2016, il a été souligné que 595 000 euros avaient jusque-là été distribués. Le budget global de la mesure a alors été réévalué à 2,5 millions d'euros afin d'abonder le budget de l'ANGDM au titre de la prorogation de ce dispositif d'indemnisation.



Mme A. et les autres requérants avaient contesté le refus qui leur avait été opposé devant le conseil de prud'hommes de Paris. À cette occasion, ils avaient soulevé une QPC ainsi rédigée :

*« L'article 100 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014, porte-t-il atteinte au principe d'égalité devant la loi, consacré par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et par les articles 1<sup>er</sup> et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ? ».*

La juridiction prud'homale avait transmis la question à la Cour de cassation par un jugement du 26 février 2020.

Par l'arrêt précité du 18 juin 2020, la chambre sociale a renvoyé la question au Conseil constitutionnel après avoir jugé que la question posée présentait un caractère sérieux *« dans la mesure où les différences entre les enfants des mineurs licenciés décédés, instaurées par l'article 100 de la loi de finances pour 2015 pour le versement des allocations, selon :*

*« - le dépôt et l'instruction préalables, en application de l'article 107 de la loi de finances pour 2005, de demandes de prestations logement ou de chauffage par le mineur licencié ou son conjoint survivant, les enfants dont les parents, en raison de la date de leur décès ou de tout autre cause, n'ont pas procédé à une telle démarche étant privés de toute allocation, alors que les enfants dont les parents y ont procédé sont éligibles aux allocations,*

*« - la naissance de ces enfants, aucune règle de représentation n'étant prévue pour les enfants nés hors mariage ou issus d'un mariage unique de ces mineurs et de leur conjoint décédé, alors que les enfants nés d'un des lits, dans le cas où le mineur licencié décédé a contracté plusieurs mariages, peuvent venir en représentation du conjoint ou d'un ex-conjoint défunt,*

*« sont susceptibles de ne pas être justifiées dans la mesure où ces différences de traitement, faute de participer de la reconnaissance du caractère discriminatoire et abusif des licenciements prononcés à l'encontre des mineurs pour faits de grève en 1948 et 1952, pourraient ne pas être en rapport direct avec l'objet de la disposition contestée ».*

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

### **A. – Les griefs et la délimitation du champ de la QPC**

Les requérants n'avaient pas présenté, devant le Conseil constitutionnel, de premières observations. Dans un tel cas, le Conseil détermine les griefs auxquels

il lui revient de répondre en s'appuyant sur ceux présentés par les requérants devant le juge de renvoi de la QPC.

Devant la Cour de cassation, ces derniers reprochaient à l'article 100 de la loi de finances pour 2015 de subordonner le bénéfice des allocations qu'il institue en faveur des mineurs et de leurs enfants à la double condition, d'une part, qu'une demande relative aux prestations distinctes de chauffage et de logement, formée par le mineur ou son conjoint survivant, ait été préalablement instruite par l'ANGDM et, d'autre part, que les allocations forfaitaire et spécifique aient été demandées au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2017. Selon les requérants, il en résultait, en violation du principe d'égalité devant la loi, une différence de traitement inconstitutionnelle pour les enfants de mineurs selon que leurs parents avaient procédé ou non à une telle demande en temps utile.

À ces griefs dirigés contre les deuxième et septième alinéas de l'article 100, les requérants ont ajouté, dans leurs secondes observations produites devant le Conseil constitutionnel, un grief qu'ils avaient puisé dans les motifs de l'arrêt de renvoi de la QPC, tiré de la différence de traitement opérée par le cinquième alinéa de cet article entre les enfants de mineurs, selon qu'ils sont issus d'un mariage ou nés hors mariage.

Le Conseil constitutionnel devait alors déterminer si ce grief, en tant qu'il émanait des requérants, était recevable. En effet, ce sont les griefs des requérants qui déterminent le champ de la QPC et permettent au Conseil, le cas échéant, de délimiter plus précisément les dispositions contestées.

Or, le quatrième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du règlement intérieur du 4 février 2010 prévoit que les secondes observations « *ne peuvent avoir pour autre objet que de répondre aux premières* ». Dès lors, les requérants ne pouvaient soulever pour la première fois, au stade des secondes observations, un grief contre le cinquième alinéa de l'article 100 qu'ils n'avaient jamais évoqué jusqu'alors. Et il importe peu qu'une autre partie à la QPC ait évoqué ce grief dans ses premières observations.

C'est la raison pour laquelle, après avoir reproduit la lettre de ces dispositions du règlement intérieur, le Conseil constitutionnel a insisté sur le fait que les secondes observations ne peuvent servir à développer des griefs nouveaux (paragr. 3).

Cette exigence se justifie tant au regard du délai de trois mois imparti au Conseil pour répondre à une QPC que de l'exigence de respect du contradictoire qui s'applique à la procédure suivie devant lui dans ce bref délai, laquelle implique que les parties fassent preuve de diligence et de loyauté dans la discussion qui s'engage entre elles. Il s'en infère que les griefs d'inconstitutionnalité doivent être

présentés au plus tard dans les premières observations soumises au Conseil, les parties restant libres de ne pas produire de telles observations, comme en l'espèce, ou de se contenter de renvoyer aux écritures qu'elles ont produites devant le juge du filtre. Cette règle vise à éviter que l'une des parties ne soit tentée de conserver ses meilleurs arguments pour la toute fin de la procédure<sup>23</sup> ou que le délai accordé pour les secondes observations ne serve à ouvrir une discussion sans rapport avec les premières.

En l'espèce, les requérants n'ayant pas saisi le délai qui leur avait été laissé pour présenter des premières observations dans lesquelles ils auraient pu compléter les griefs qu'ils avaient invoqués devant la Cour de cassation, le Conseil constitutionnel a donc estimé que « *le grief soulevé par les requérants dans leurs secondes observations ne [pouvait] être retenu pour déterminer les dispositions contestées* » (paragr. 3) et il a procédé à la délimitation du champ de la QPC en considération des seuls griefs présentés devant la Cour de cassation. Il a considéré, en conséquence, que la question portait uniquement sur les mots « *dont les dossiers ont été instruits par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs, en application de l'article 107 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005* » figurant au deuxième alinéa de l'article 100 de la loi de finances pour 2015, ainsi que sur les mots « *jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2017* » qui figurent au septième alinéa de ce même article (paragr. 4).

Le Conseil ne s'est ainsi pas prononcé sur la conformité à la Constitution des autres dispositions de l'article 100, en particulier son cinquième alinéa que critiquait le grief proposé par les requérants dans leurs secondes observations.

## **B. – La jurisprudence relative au principe d'égalité devant la loi**

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>24</sup>. Le principe d'égalité implique qu'à 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>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Marc Guillaume, « Le règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité », *Gazette du Palais*, 23 février 2010, n° 53, p. 4.

<sup>24</sup> Voir, récemment, la décision n° 2020-842 QPC du 28 mai 2020, *M. Rémi V. (Conditions de déduction de la contribution aux charges du mariage)*, paragr. 4.

<sup>25</sup> En ce sens, voir par exemple la décision n° 2019-826 QPC du 7 février 2020, *M. Justin A. (Placement en vue de l'adoption d'un enfant né d'un accouchement sous le secret)*, paragr. 13.

\* Lorsqu'il est saisi de dispositions législatives instituant diverses rentes, pensions ou allocations en faveur d'une catégorie d'individus à des fins de reconnaissance de certains mérites ou de réparation des faits dont ils ont été victimes, le Conseil s'attache avant tout à vérifier que les différences de traitement susceptibles d'être opérées par la loi sont justifiées au regard de l'objet qu'elle poursuit.

Dans ce cadre, le Conseil constitutionnel a été saisi à plusieurs reprises de dispositifs réservant le bénéfice de pensions à des personnes de nationalité française. Ainsi, dans sa première décision rendue sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution, il 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 de retraite, 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>26</sup> – une différence selon la nationalité ne pouvait se justifier. De la même façon, dans cette décision, à propos non plus des pensions civiles et militaires, mais des pensions militaires d'invalidité et des retraites 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 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* »<sup>27</sup>.

Dans sa décision n° 2010-18 QPC du 23 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a également censuré des dispositions qui avaient pour objet d'attribuer, en témoignage de la reconnaissance de la République française, la carte du combattant aux membres des forces supplétives françaises ayant servi pendant la guerre d'Algérie ou les combats en Tunisie et au Maroc, dans la mesure où l'attribution de cette carte dépendait d'un double critère de nationalité et de résidence. L'objet de la loi instituant la carte de combattant étant la reconnaissance de la Nation, laquelle s'adressait à tous ceux qui avaient fait partie de forces que la République française a souhaité tout particulièrement distinguer, le Conseil a considéré que « *le législateur ne pouvait établir, au regard de l'objet de la loi et pour cette attribution, une différence de traitement selon la nationalité ou le domicile entre les membres de forces supplétives* »<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *consorts L. (Cristallisation des pensions)*, cons. 9.

<sup>27</sup> *Ibid.*, cons. 10.

<sup>28</sup> Décision n° 2010-18 QPC du 23 juillet 2010, *M. Lahcène A. (Carte du combattant)*, cons. 4.

Dans la recherche du rapport entre le critère introduisant une différence de traitement et l'objet de la disposition législative, le Conseil constitutionnel a par ailleurs pu censurer, dans sa décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, des dispositions qui conditionnaient le bénéfice de certaines prestations sociales pour une catégorie de bénéficiaires à leur comportement antérieur alors que ce comportement était sans lien avec les prestations ouvertes à la suite de préjudices matériels découlant d'un événement qualifié de catastrophe naturelle. En l'occurrence, il a jugé que constituait une rupture d'égalité le fait de distinguer, pour l'exonération de cotisations sociales visant des marins-pêcheurs victimes d'une catastrophe naturelle, selon que ces derniers étaient ou non « *à jour de leur paiement de rôle d'équipage* », ce critère étant sans rapport avec l'objet de la loi qui était de rétablir les capacités productrices postérieurement à un épisode cyclonique et vis-à-vis duquel tous les marins pêcheurs sinistrés se trouvaient dans la même situation<sup>29</sup>.

Si le Conseil constitutionnel veille donc à ce qu'il ne résulte pas des mesures de reconnaissance ou de réparation prises en faveur d'une catégorie d'individus une différence de traitement sans rapport avec l'objet de la loi, il a déjà pu admettre que le législateur subordonne l'octroi de telles mesures à la satisfaction de certaines conditions, notamment le respect d'un délai butoir pour présenter une demande de pension. Ainsi, dans sa décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, à propos de dispositions accordant un complément de pension à certaines victimes de guerre souffrant d'infirmités multiples mais n'appliquant pas ce complément aux demandes de pensions déposées au-delà d'une certaine date, le Conseil a jugé qu'« *il est [ainsi] loisible au législateur de fixer une date limite de présentation des demandes par lesquelles est sollicité le bénéfice de la législation assurant la réparation des dommages corporels dus à des faits de guerre et assimilés* »<sup>30</sup>. Toutefois, dans la mesure où la date butoir ajoutée par la disposition en cause pouvait faire obstacle à la prise en charge d'infirmités pour lesquelles une action avait valablement été engagée par les bénéficiaires, le Conseil a ajouté qu'« *en raison de la finalité poursuivie par la loi, la consistance des droits de personnes frappées des mêmes infirmités ne saurait, sans qu'il soit porté atteinte au principe constitutionnel d'égalité, dépendre de la date à laquelle celles-ci formulent leur demande, dès l'instant qu'aucune forclusion ne leur est opposable en vertu de la loi* » et a ainsi prononcé l'inconstitutionnalité de la disposition<sup>31</sup>.

\* De manière plus générale, saisi de régimes *ad hoc* d'indemnisation trouvant leur origine dans certains événements historiques, le Conseil constitutionnel a, sur le

---

<sup>29</sup> Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer*, cons. 45 à 48.

<sup>30</sup> Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991*, cons. 64.

<sup>31</sup> *Ibidem*, cons. 64-65. Dans cette décision, le Conseil a censuré pour les mêmes motifs les dispositions du même article limitant les sommes allouées aux veuves, lorsque leur droit à pension de veuve naît postérieurement à cette date en considération du taux de la pension du mari (cons. 66).

fondement du principe d'égalité devant les charges publiques, tenu compte des circonstances historiques particulières de ces régimes ou de la circonstance que plusieurs régimes se sont succédé pour justifier les différences de traitement contestées.

Ainsi, dans la décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, le Conseil a jugé « *qu'il incombe au législateur, lorsqu'il met en œuvre le principe de solidarité nationale, de veiller à ce que la diversité des régimes d'indemnisation institués par lui n'entraîne pas de rupture caractérisée de l'égalité de tous devant les charges publiques ; que cependant, il lui est loisible de définir des modalités d'application appropriées à chaque cas sans être nécessairement astreint à appliquer des règles identiques* »<sup>32</sup>. Confronté à une différence de traitement, au regard du régime d'indemnisation, établie entre certains rapatriés selon le moment où leur rapatriement était intervenu, avant ou après l'indépendance des Nouvelles-Hébrides, devenues République du Vanuatu, le Conseil a jugé que cette différence de traitement n'était pas, par son ampleur, constitutive d'une atteinte au principe d'égalité<sup>33</sup>.

Dans sa décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999, le Conseil constitutionnel a considéré que l'indemnisation des anciens porteurs d'emprunts russes sur une base uniquement forfaitaire n'était pas contraire au principe d'égalité devant les charges publiques, en raison des circonstances particulières de l'espèce. Il a notamment relevé, à ce titre, « *l'ancienneté du préjudice, [le] caractère fini de la somme destinée à son indemnisation, [la] disproportion entre cette somme et le montant des spoliations subies, [l']impossibilité qui en résulte de mettre en œuvre une indemnisation strictement proportionnelle au montant des créances sans que soit réduite à néant la réparation due aux titulaires de portefeuilles modestes, enfin [les] impératifs de simplicité de mise en œuvre des règles d'indemnisation et de prompt règlement des sommes concernées* »<sup>34</sup>.

### **C. – L'application à l'espèce**

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a opéré un contrôle des dispositions contestées au regard de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Après avoir rappelé sa formulation de principe relative au principe d'égalité devant la loi (paragr. 5) et précisé l'objet des deux allocations instituées par l'article 100 de la loi de finances pour 2015 (paragr. 6), le Conseil a tout d'abord constaté que les dispositions contestées étaient la source, pour chacune de ces

---

<sup>32</sup> Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, *Loi de finances pour 1988*, cons. 22.

<sup>33</sup> *Ibid.* cons. 23 et 24.

<sup>34</sup> Décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999, *Loi de finances rectificative pour 1999*, cons. 23.

allocations, d'une différence de traitement vis-à-vis de certains ayants droit des mineurs licenciés pour avoir participé aux grèves de 1948 et 1952.

Cette double différence de traitement découlait des conditions générales d'octroi des allocations ainsi créées, en application desquelles leur versement ne pouvait intervenir que si une demande de prestations de chauffage et de logement avait été formée par le mineur ou son conjoint survivant jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2017 auprès de l'ANGDM et instruite par celle-ci en application de l'article 107 de la loi du 30 décembre 2004.

La première différence de traitement concernait les personnes admises à venir en représentation du mineur ou de son conjoint survivant pour le bénéfice de l'allocation forfaitaire de 30 000 euros prévue par le 1<sup>o</sup> de l'article 100 de la loi de finances pour 2015. En subordonnant le bénéfice de cette allocation à l'instruction préalable d'une demande de prestations de chauffage et logement par l'ANGDM, alors que cette demande ne pouvait être formée que par le mineur lui-même ou son conjoint survivant, le législateur avait en effet exclu toute possibilité pour les précédents conjoints du mineur ainsi que pour ses enfants de prétendre au versement de cette allocation lorsque le mineur et son conjoint survivant étaient décédés avant l'entrée en vigueur des dispositions contestées sans avoir demandé à bénéficier de ces prestations<sup>35</sup>.

Tout en relevant que « *le bénéfice de ces prestations pouvait ainsi être sollicité jusqu'à la date limite de présentation des demandes de versement de l'allocation forfaitaire* » (paragr. 8), le Conseil a donc considéré que les dispositions contestées opéraient, pour le bénéfice de cette allocation, une différence de traitement entre les personnes admises à venir en représentation du mineur ou de son conjoint survivant selon que ces derniers ont pu solliciter ou non, de leur vivant, le bénéfice des prestations de chauffage et de logement (même paragr.).

La seconde différence de traitement touchait exclusivement, mais plus directement encore, les enfants de mineurs, en faveur desquels une allocation spécifique de 5 000 euros avait été ouverte par le 1<sup>o</sup> de l'article 100 de la loi du 29 décembre 2014. Bien que le législateur ait entendu leur réserver le bénéfice de cette allocation, l'application des dispositions contestées conduisait nécessairement à les en priver si leur père ou son conjoint survivant n'avaient pas sollicité, pour eux-mêmes, le bénéfice des prestations de chauffage et de logement (paragr. 9).

Le Conseil constitutionnel s'est ensuite attaché à vérifier si cette double différence de traitement était en rapport avec l'objet de la loi.

---

<sup>35</sup> Il en allait à plus forte raison ainsi lorsque le mineur et son conjoint survivant étaient décédés avant le rétablissement des prestations de chauffage et de logement par la loi du 30 décembre 2004.

En défense, le Gouvernement faisait notamment valoir que les mesures de réparation en cause ne faisaient que compléter celles qui avaient été prises antérieurement pour rétablir les mineurs licenciés dans leurs droits, à raison des mêmes événements, de sorte que le législateur pouvait les soumettre aux mêmes conditions d'octroi que les prestations de chauffage et de logement.

Le Conseil n'a toutefois pas suivi cette interprétation, que les travaux parlementaires ne permettaient au demeurant pas d'étayer, et considéré, au contraire, qu'à partir du moment où l'article 100 de la loi du 29 décembre 2014 « *visait à réparer certains préjudices subis par les mineurs licenciés pour faits de grève en 1948 et 1952 et par leur famille* » (paragr. 10), les différences de traitement opérées au détriment de certains ayants droit des mineurs étaient « *sans rapport avec l'objet de la loi* » (même paragr.). Pour cette raison, il a déclaré les dispositions contestées contraires à la Constitution.

S'agissant des effets dans le temps de cette déclaration d'inconstitutionnalité, le Conseil a considéré que rien ne justifiait un report dans le temps des effets de cette déclaration, qui s'applique donc immédiatement et à toutes les affaires non jugées définitivement à la date de sa publication (paragr. 12). Le terme initialement fixé pour le dépôt des demandes d'allocation ayant été censuré, les enfants de mineurs ainsi que les autres personnes admises à venir en représentation de ces derniers peuvent donc, à nouveau, solliciter auprès de l'ANGDM le bénéfice des allocations leur revenant, sans avoir à justifier de l'instruction préalable d'une demande de prestations de chauffage et de logement par le mineur ou son conjoint survivant.