
Décision du Défenseur des droits n°2019-110

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu les articles L.512-1 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;

Saisi de la réclamation de Madame X sur les défaillances dans la mise en œuvre de la loi n° 85-528 du 15 mai 1985 modifiée sur les actes et jugements déclaratifs de décès des personnes mortes en déportation, codifiée aux articles L. 512-1 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;

Considère que le déclin du nombre d'attributions de la mention « mort en déportation » caractérise une défaillance dans la mise en œuvre des articles L.512 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, portant atteinte aux droits des usagers du service public ;

En conséquence, le Défenseur des droits décide de :

- recommander à la ministre des armées de prendre les moyens nécessaires pour permettre à l'ONACVG de recueillir les éléments permettant d'identifier les personnes mortes en déportation n'ayant pas fait l'objet de l'application des dispositions des articles L. 512-1 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;

Il demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations dans un délai de six mois.

Jacques TOUBON

Recommandations générales au titre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

EXPOSE DES FAITS :

1- Cadre de la saisine du Défenseur des droits

L'attention du Défenseur des droits a été appelée par Madame X épouse Y, née le xx xx xx à Z, domiciliée à A, sur les défaillances dans la mise en œuvre de la loi n° 85-528 du 15 mai 1985 modifiée sur les actes et jugements déclaratifs de décès des personnes mortes en déportation.

Madame X soutient que le déclin du nombre d'appositions de la mention « mort en déportation » sur les actes et jugements déclaratifs de décès des personnes mortes en déportation, observé depuis 2016, témoigne d'un manque d'engagement dans l'application de la loi précitée.

En outre, elle fait valoir que d'une part, de nombreux actes de décès sur lesquels la mention « mort en déportation » a été apposée contiennent des erreurs relatives au lieu de décès et à l'état civil des intéressés, et que d'autre part, certains de ces actes de décès n'ont pas été transcrits à la mairie du lieu de la dernière adresse connue.

Madame X a attiré l'attention de chefs d'Etat français, de parlementaires, de responsables d'autorités administratives, sur cette question à de nombreuses reprises et ce, depuis près de vingt ans.

Elle a ainsi appelé l'attention du président de la République Monsieur Emmanuel MACRON sur les conditions d'application de la loi n°85-528 du 15 mai 1985 modifiée, par un courrier du 18 juillet 2017 demeuré à ce jour sans réponse.

De nombreux parlementaires ont également adressé des questions orales aux gouvernements successifs afin de connaître les moyens envisagés pour que cette loi soit appliquée avec plus de célérité. La dernière question écrite à ce sujet a été posée par Madame Chantal DESEYNE, sénatrice d'Eure-et-Loir, et publiée dans le JO Sénat du 27 juillet 2017. Aucune réponse n'a été apportée à ce jour.

C'est dans ce contexte que l'intervention du Défenseur des droits a été sollicitée.

Le service du Défenseur des droits en charge du traitement de la réclamation de Madame X a pris l'attache de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG), afin de recueillir ses observations sur la mise en œuvre de l'article L. 512-1 qui reprend les dispositions de la loi de 1985 remplacée par une ordonnance du 28 décembre 2015.

Par courriels des 17 janvier et 24 mai 2018, Monsieur B, chef du département reconnaissance et réparation, a fait part de sa position.

Une note récapitulative a été adressée le 17 janvier 2019 à la ministre des armées. Il lui a été indiqué qu'au vu des éléments récapitulatifs de la note, le Défenseur des droits pourrait conclure à l'existence d'une atteinte aux droits des usagers du service public.

Par courrier du 11 mars 2019, les services de la ministre des armées indiquaient avoir transmis copie de ladite note à l'ONACVG, seul compétent pour y répondre.

Le 18 mars suivant, l'ONACVG faisait part de ses observations.

2- Cadre juridique

2.a Les débats parlementaires ayant entouré l'adoption du projet de loi

Lors de la discussion de la loi à l'Assemblée Nationale au cours de la séance du 7 mai 1985, Monsieur Guy DUCOLONE, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, avait mis en exergue le caractère moral de la loi et l'absolue nécessité de l'adopter, rappelant que la majorité des milliers de personnes mortes en déportation n'avait pas fait l'objet d'un acte de décès établissant la date et le lieu de décès dans un camp de déportés.

Le projet de loi devait notamment permettre pour les personnes déportées disparues dans les camps sans qu'il existe de trace de leur décès ou au cours du transfert, de faire figurer sur les actes et jugements déclaratifs de décès des personnes disparues, la mention « mort en déportation » ainsi qu'une date et lieu plus précis.

Ces actes et jugements étaient jusque-là établis respectivement par l'administration et les tribunaux de grande instance qui fixaient le lieu de décès soit au camp de destination du convoi, soit au dernier camp connu en France et retenant comme date de décès la date du jour de départ de ce camp.

Monsieur Robert BADINTER, garde des Sceaux, avait à son tour évoqué le devoir qui incombe à l'Etat, à l'égard des jeunes générations, de « *préserver de l'indifférence ou de l'ignorance le souvenir de ceux qui, héros ou martyrs, sont morts en déportation* », et d'ajouter « *le temps écoulé peut favoriser le pardon, mais il ne doit pas nous conduire à l'oubli.* »

Il avait mis l'accent sur « *le devoir de vérité qui commande de dissiper tout risque d'équivoque à l'égard des circonstances du décès de ces dizaines de milliers de femmes, d'enfants, d'hommes qui sont morts en victimes de guerre ou de crimes contre l'humanité.* »

Par ailleurs, il avait présenté cette loi comme étant notamment une réponse à la demande légitime, des associations et des familles de disparus, de rétablir la vérité des circonstances du décès de ces personnes déportées.

Monsieur Robert BADINTER avait conclu son intervention en insistant sur l'importance fondamentale de la mémoire historique ainsi que sur l'impérieuse nécessité d'adopter cette « loi de piété et vérité ».

C'est dans ces conditions que le projet de loi n°85-528 du 15 mai 1985 a été adopté à l'unanimité par les deux Chambres.

2b. La portée de la loi

Avant l'adoption du projet de loi, lorsque le corps d'une personne déportée avait été retrouvé ou qu'une identification avait pu être faite, l'acte de décès comportait l'indication du lieu où était situé le camp dans lequel cette personne était décédée ainsi que la date du décès, sans toutefois préciser que cette personne était morte en déportation. Cette simple mention du lieu n'évoquait pas directement la réalité du camp de concentration. Lorsque le corps de la personne déportée n'avait pas été retrouvé et que son identification n'avait pu être faite, un dispositif particulier avait été mis en place. Une ordonnance du 30 octobre 1945¹ permettait à l'autorité administrative d'établir certains actes de décès tandis qu'une loi du 30 avril 1946² prévoyait l'intervention de l'autorité judiciaire pour prononcer des jugements déclaratifs de décès. En l'absence d'éléments historiques permettant de connaître avec exactitude le lieu de décès de la personne déportée, les juridictions saisies d'une demande de jugement déclaratif de décès fixaient le lieu de décès au lieu où l'on pouvait situer la présence pour la dernière fois de la personne disparue, à savoir le lieu de départ du convoi de déportation. Il en résultait que des milliers de personnes déportées étaient réputées mortes en France sans autre indication.

L'adoption du projet de loi a permis, par l'apposition de la mention « mort en déportation » et la rectification des actes de décès, de rétablir la vérité historique des circonstances de décès des personnes mortes en déportation.

2.c Le cadre légal en vigueur : les articles L.512-1 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre

La loi n° 85-528 du 15 mai 1985 sur les actes et jugements déclaratifs de décès des personnes mortes en déportation a été abrogée au 1^{er} janvier 2017 par l'ordonnance n°2015-1781 du 28 décembre 2015 relative à la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre qui en a codifié les dispositions aux articles L.512-1 et suivants dudit code.

L'article L. 512-1 dispose que : « *La mention "Mort en déportation" est portée sur l'acte de décès de toute personne de nationalité française, ou résidant en France ou sur un territoire qui était alors placé sous la souveraineté, le protectorat, ou la tutelle de la France, qui, ayant fait l'objet d'un transfert dans une prison ou un camp mentionné à l'article L. 342-1, y est décédée.*

La même mention est portée sur l'acte de décès si la personne a succombé à l'occasion du transfert. »

L'article L. 512-3 prévoit que le décès d'une personne qui a fait partie d'un convoi de déportation sans qu'aucune nouvelle n'ait été reçue d'elle postérieurement à la date du départ de ce convoi, est présumé survenu le cinquième jour suivant cette date, au lieu de destination du convoi.

1 Ordonnance 45-3561 du 30 octobre 1945 modifiant les dispositions du code civil relatives à la présomption de décès et autorisant l'établissement de certains actes de décès, JORF du 31 octobre 1945 page 7064.

2 Loi du 30 avril 1946 relative au jugement déclaratif de décès des personnes disparues entre le 3 septembre 1939 et le 1^{er} juillet 1946.

En application de l'article L. 512-4, les actes de décès des personnes mortes en déportation sont établis par les fonctionnaires dûment habilités et, le cas échéant, rectifiés sur décision du ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre lorsqu'ils indiquent un lieu ou une date de décès autres que ceux qui découlent des dispositions de l'article L. 512-3.

Il résulte de la combinaison des articles L.512-2 et L. 512-5 du code précité que la décision de faire apposer la mention « mort en déportation » est prise après enquête par le ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre. Celui-ci intervient soit d'office soit à la demande d'un ayant cause du défunt. La mention « mort en déportation » est apposée et, le cas échéant, l'acte de décès est rectifié à l'issue d'un délai d'un an à compter de la publication de la décision du ministre et en l'absence d'opposition d'un ayant cause dans ce délai.

A la lumière de ce rappel historique et juridique, il apparaît que la loi n°85-528 du 15 mai 1985 modifiée revêt une importance capitale pour la Nation tant d'un point de vue légal, les actes de décès devant être établis au plus près de la vérité, que d'un point de vue mémoriel et symbolique.

Rectifier l'état civil des personnes mortes en déportation ou, concernant les personnes déportées qui n'ont pas fait l'objet d'un acte de décès, établir un acte de décès conformément aux dispositions des articles L. 512-1 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, s'inscrit dans un devoir supérieur de mémoire et de reconnaissance nationale.

DISCUSSION :

1- Le nombre d'appositions de la mention « mort en déportation »

Selon l'estimation retenue par le ministère des armées, le nombre de personnes mortes en déportation concernées par la loi n°85-528 du 15 mai 1985 s'élève entre 100.000 et 120.000, tandis que le nombre d'appositions de la mention « mort en déportation » s'élève à environ 81.450.

Il ressort de ce constat chiffré qu'entre 18.650 et 38.650 personnes mortes en déportation n'ont pas fait l'objet d'un acte de décès conforme aux dispositions des articles L.512-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

2- Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'article L.512-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre

Avant l'entrée en vigueur de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit³, un jugement déclaratif de décès était un préalable à l'apposition de la mention « mort en déportation », ce qui alourdissait considérablement la procédure.

³ Loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, JORF n°0115 du 18 mai 2011 page 8537.

En effet, concernant les personnes déportées pour lesquelles aucun acte de décès n'avait été dressé, « toute personne intéressée » devait saisir le procureur de la République compétent d'une demande de déclaration de décès, procédure souvent longue et fastidieuse. La difficulté majeure concernant l'attribution de la mention « mort en déportation » tenait au fait que les demandeurs se heurtaient aux interprétations divergentes, selon les parquets, de la loi du 15 mai 1985.

Or depuis la loi du 17 mai 2011⁴, un fonctionnaire dûment habilité traite directement toutes les demandes de déclaration de disparition et dresse les actes de décès de ces personnes, conformément à l'article 3 de l'ordonnance du 30 octobre 1945⁵.

Pourtant, malgré la mise en œuvre de cette procédure simplifiée, le nombre d'attributions de la mention « mort en déportation » connaît un déclin considérable depuis 2016, l'année 2018 comptant moins de 400 attributions.

Au cours de l'instruction du Défenseur des droits, l'ONACVG a fait valoir que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 mai 1985, plus de 81.000 mentions avaient été apposées, le quart de ces mentions ayant été attribuées par l'office entre 2010 et 2017.

L'office a également confirmé qu'une diminution du nombre d'attributions de la mention « mort en déportation » était observée pour les années 2016 à 2018, lesquelles dénombrent respectivement 2.018, 1.113 et moins de 400 attributions. Cette diminution provient du fait que les dossiers archivés du pôle des victimes des conflits contemporains du ministère des armées ont d'ores et déjà été exploités dans leur intégralité. Par conséquent, les dossiers restant à instruire nécessitent un travail de recherche plus approfondi, notamment lorsque la personne morte en déportation est née à l'étranger et qu'il convient donc d'y rechercher son acte de naissance. Les pays de naissance de ces personnes sont, dans la majorité des cas, des Etats membres de l'Union européenne, notamment la Pologne, l'Allemagne, la Hongrie et la Roumanie.

Il a précisé que : *« Dorénavant, les personnels affectés à cette mission doivent créer l'intégralité du dossier, c'est-à-dire effectuer des recherches sur la personne déportée à partir de listes (celle du mémorial de la Shoah par exemple), dans la mesure du possible établir précisément leur état civil (consultation de Yad Vashem ou de mémorial Genweb par exemple), établir les actes de décès et les faire transcrire en mairie. Ce n'est qu'à l'issue de ce processus que le nom du déporté peut figurer sur un arrêté collectif publié au journal officiel ».*

Ce travail de recherche nécessite la mise en œuvre de conventions de partenariat avec des universités et l'obtention de financements européens notamment dédiés à la recherche dans les archives des pays concernés.

Concernant la baisse observée en 2017, l'ONACVG a indiqué que l'application GESMED contenant l'ensemble des données saisies pour l'attribution de la mention « mort en déportation » avait connu une interruption de juillet à septembre 2017 en raison d'une panne de serveur.

Par ailleurs, l'office constate que l'exercice de ses missions est conditionné par les moyens humains et financiers alloués à son département reconnaissance et réparation, en charge notamment de l'application des articles L.512-1 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

4 Article 53 de la loi référencée en note de bas de page 3.

5 Cf note de bas de page 1.

Ainsi, il semble que le déclin de l'attribution de la mention « mort en déportation » ne résulte pas d'un cadre légal insuffisant mais de difficultés de mise en œuvre de la loi, liées notamment au manque de moyens humains et matériels déployés pour recueillir les éléments permettant d'identifier les personnes mortes en déportation n'ayant pas fait l'objet de l'application des dispositions des articles L. 512-1 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Le Défenseur des droits considère donc que le déclin du nombre d'attributions de la mention « mort en déportation » caractérise, au sens de l'article 4 1° de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, une défaillance dans la mise en œuvre des articles L.512 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre portant atteinte aux droits des usagers du service public.

En conséquence, le Défenseur des droits décide de :

- recommander à la ministre des armées de prendre les moyens nécessaires pour permettre à l'ONACVG de recueillir les éléments permettant d'identifier les personnes mortes en déportation n'ayant pas fait l'objet de l'application des dispositions des articles L. 512-1 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Il demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations dans un délai de six mois.

Jacques TOUBON