

Paris, le 2 septembre 2020

Décision de la Défenseure des droits n°2020-159

La Défenseure 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 la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et son Protocole n°1 ;

Vu le décret n°99-778 du 10 septembre 1999 instituant une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation ;

Saisie par X d'une réclamation contestant la légalité du décret n°99-778 du 10 septembre 1999 instituant une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le Conseil d'Etat dans le cadre du recours pour excès de pouvoir mettant en cause la légalité du décret.

Claire HÉDON

I- Rappel des faits et de la procédure :

1. La saisine du Défenseur des droits

Par courrier du 13 janvier 2020, le Défenseur des droits a été saisi par X d'une réclamation lui demandant de présenter des observations dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État afin d'obtenir l'annulation du décret n°99-778 du 10 septembre 1999 instituant une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation, en raison de l'exclusion des tziganes et gens du voyage de la portée des indemnisations visées.

X considèrent que l'exclusion des tziganes, nomades ou forains et membres de la communauté des gens du voyage qui ont été victimes de persécutions, d'internement et de spoliations pendant l'Occupation du fait du champ d'application dudit décret caractérise une rupture d'égalité devant la loi dès lors qu'ils ont été internés, spoliés et victimes de persécutions durant l'Occupation.

Par courrier du 16 octobre 2019, les requérants ont demandé au Président de la République d'abroger le décret 99-778 du 10 septembre 1999 en raison de son illégalité. Cette demande étant restée sans réponse, ils en demandent l'annulation pour motif de rupture d'égalité dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir.

Par courrier du 11 février 2020, les services du Défenseur des droits ont pris l'attache du Premier ministre afin de recueillir sa position sur la légalité du décret n°99-778 du 10 septembre 1999.

Aucune réponse n'a été apportée à ce courrier.

C'est dans ce contexte que la Défenseure des droits a décidé de présenter des observations devant le Conseil d'Etat sur les questions soulevées par ce recours.

2. Les questions soulevées par les requérants

La commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation est instituée suite au discours du Président Jacques Chirac, le 16 juillet 1995, à l'occasion de la commémoration de la « Rafle du Vel d'Hiv » du 16 juillet 1942, reconnaissant la responsabilité des autorités françaises dans les persécutions dont la communauté juive a été victime durant l'Occupation.

Par arrêté du Premier ministre du 25 mars 1997, le Président du Conseil économique et social (CES), Jean Mattéoli, est chargé d'une mission d'étude sur « *les conditions dans lesquelles des biens, immobiliers et mobiliers, appartenant aux juifs résidant en France ont été confisqués ou, d'une manière générale, acquis par fraude, violence ou dol, tant par l'occupant que par les autorités de Vichy entre 1940 et 1944 (...)* »¹.

¹ Arrêté du 25 mars 1997 relatif à la mission d'étude sur la spoliation durant l'Occupation des biens appartenant aux juifs résidant en France, article 1^{er}

Le 17 novembre 1998, le président du CES propose de « *créer une instance chargée d'examiner les demandes individuelles formulées par les victimes de la législation antisémite établie pendant l'Occupation ou par leurs ayants droit. Elle garantirait un suivi du traitement des demandes et serait chargée d'y apporter des réponses qui pourraient prendre la forme d'une réparation* ».

A cet effet, la Recommandation n°8 du Rapport général de la mission Matteoli² édicte un principe général en matière de restitutions individuelles :

« Quand un bien dont l'existence en 1940 est établie a fait l'objet d'une spoliation et n'a pas été restitué ou indemnisé, l'indemnisation est de droit quels que soient les délais de prescription en vigueur ».

C'est dans ces circonstances que le décret n°99-778 du 10 septembre 1999 a été pris.

Selon l'article 1^{er} du décret n°99-778 du 10 septembre 1999:

« Il est institué auprès du Premier ministre une commission chargée d'examiner les demandes individuelles présentées par les victimes ou par leurs ayants droit pour la réparation des préjudices consécutifs aux spoliations de biens intervenues du fait des législations antisémites prises, pendant l'Occupation, tant par l'occupant que par les autorités de Vichy.

La commission est chargée de rechercher et de proposer les mesures de réparation, de restitution ou d'indemnisation appropriées ».

Par un courrier du 11 septembre 2006, la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations a rejeté les demandes d'indemnisation du fait des internements et spoliations de biens subis sous l'Occupation formulées par une famille tzigane, considérant que « *les persécutions subies par des Tziganes et les membres de la Communauté des 'gens du voyage' ne rentrent pas dans le champ d'application* » du décret du 10 septembre 1999.

Avant que les persécutions, internements et spoliations dont les tziganes et gens du voyage avaient été victimes pendant l'Occupation ne soient reconnus par les autorités de l'État, le Conseil d'État avait également rejeté en 2001 un recours pour excès de pouvoir formé à l'encontre du décret n°99-778 du 10 septembre 1999 en concluant qu' « *en créant ladite commission, le Gouvernement a pu, sans méconnaître le principe constitutionnel d'égalité, en limiter la compétence à l'examen de la situation particulière des personnes persécutées dans ces conditions* »³.

Les persécutions et spoliations dont ont fait l'objet les tziganes et gens du voyage pendant l'Occupation n'ont pas été reconnues ou prises en compte par l'État français avant le discours prononcé le 26 octobre 2016⁴ à l'occasion de l'hommage national aux nomades internés en France.

Le président de la République François Hollande a solennellement reconnu pour la première fois les crimes, déportations et consignations de roulottes et de caravanes dont les tziganes ont été victimes durant l'Occupation jusqu'après la Libération en raison de leur appartenance ethnique, ainsi que la responsabilité de l'État dans ces atteintes.

² http://www.civs.gouv.fr/images/pdf/matteoli/Mission_Matteoli-rapport_final.pdf

³ CE, 6 juin 2001, N° 214205

⁴ Discours du Président de la République à l'occasion de l'hommage national aux nomades internés en France, Montreuil- Bellay, 29 octobre 2016 ; https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2016/11/hommage_national_discours_du_president_de_la_republique_29_10_2016.pdf

Par requête déposée le 14 février 2020, X ont saisi le Conseil d'État d'un recours pour excès de pouvoir aux fins d'annulation complète ou partielle du décret n°99-778 du 10 septembre 1999, se fondant sur des moyens tirés à titre principal, de la rupture d'égalité, et à titre subsidiaire, de la violation du droit de propriété et du principe de fraternité résultant de l'absence de mécanisme d'indemnisation des tziganes et gens du voyage et de leur exclusion du seul mécanisme existant.

II- Discussion

1. Le cadre juridique applicable

1.1 Les principes d'égalité et de non-discrimination

A- Les droits protégés par la Constitution

La Constitution du 4 octobre 1958 pose le principe d'égalité par la loi et devant la loi comme pierre angulaire de l'État de droit.

La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (DDHC) de 1789 à laquelle fait référence son préambule dispose en son article 1^{er} que : « *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune* ».

Le principe d'égalité est en outre affirmé à l'article 6 de la DDHC : « *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* ».

L'article 1^{er} alinéa 1 de la Constitution du 4 octobre 1958 stipule également que : « *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* ».

B- Le droit au respect des biens protégé par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (Conv. EDH)

Le droit européen impose à l'État français de respecter le principe de non-discrimination fondé sur la race ou l'origine ethnique. L'article 14 de la Conv.EDH interdit toute discrimination fondée sur « *sur la race, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale* », dans la jouissance d'un droit protégé par la Convention.

La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a indiqué à plusieurs occasions que le respect du droit de propriété garanti par l'article 1 du Protocole n°1 à la Conv. EDH, vise une notion de « *respect des biens* » qui recouvre tant les biens actuels que les valeurs patrimoniales ainsi que des créances, sous certaines conditions⁵. Ainsi, un droit à réparation peut constituer un bien au sens dudit article dès lors que les conditions d'engagement de la responsabilité sur le fondement du droit positif sont réunies⁶.

⁵ CEDH, Grande Chambre, 6 octobre 2005, *Maurice c. France*, para. 63 ; CEDH, Grande Chambre, 6 octobre 2005, *Draon c. France*, para. 68 ; CEDH, 3 septembre 2013, *M.C. et autres c. Italie*, para. 77

⁶ CEDH, Grande Chambre, 6 octobre 2005, *Maurice c. France*, para. 69

Encore, si l'intéressé peut se prévaloir d'un « *intérêt pécuniaire reconnu* »⁷ en droit interne, il est alors titulaire d'une « *valeur patrimoniale* » constitutive d'un bien, conformément à l'article 1 du Protocole n°1⁸.

Il est donc établi que l'atteinte au droit de réparation, fondée sur la race ou l'origine ethnique, caractérise une violation du droit de propriété et est constitutive d'une discrimination prohibée.

1.2 La mise en œuvre des principes d'égalité et de non-discrimination par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État

Pour le Conseil constitutionnel, rien ne s'oppose à ce que soient réglées de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il soit dérogé 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'établit⁹. Ce contrôle doit être particulièrement strict lorsqu'il s'agit de justifier une différence de traitement fondée sur la race ou l'origine ethnique.

Quant au Conseil d'État, s'il estime que « *le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, la différence de traitement qui en résulte* » doit « *être en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit* » et ne doit pas « *être manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de justifier* » cette différence de traitement¹⁰.

2 L'atteinte aux principes d'égalité et de non-discrimination résultant de l'absence d'indemnisation des tziganes et gens du voyage victimes de persécutions, d'internements et de spoliations pendant l'Occupation

Dans son avis contentieux du 16 février 2009¹¹ sur les conditions dans lesquelles la responsabilité de l'État pouvait être engagée du fait de la déportation de personnes victimes de persécutions antisémites durant la seconde guerre mondiale et sur le régime de réparation des dommages qui en avaient résulté, le Conseil d'État estimait que « *la responsabilité de l'État est engagée en raison des dommages causés par les agissements tels que les arrestations, internements et convoiements à destination des camps de transit et qui, ne résultant pas d'une contrainte directe de l'occupant, ont permis ou facilité la déportation à partir de la France de personnes victimes de persécutions antisémites* »¹².

S'agissant de la réparation de ces dommages, l'Assemblée du contentieux relève qu'une série de mesures ont été prises par l'État, telles que des pensions ou des indemnités, afin de compenser les préjudices matériels et moraux subis par les victimes de la déportation et par leurs ayants droits.

Le Conseil d'État estime que ces mesures prises dans leur ensemble sont comparables à celles adoptées par les autres États européens ayant commis des agissements semblables.

Selon la Haute juridiction, elles doivent donc être regardées comme ayant permis, autant que possible, l'indemnisation des préjudices de toute nature causés par les actions de l'État, dans le respect des droits garantis par la Conv.EDH.

⁷ CEDH, 7 juillet 2009, *Plechanow c. Pologne*, para. 85

⁸ CEDH, 3 juillet 2007, *Saumier c. France*, para. 45

⁹ Cons.Constit. 9 avril 1996, n° 96-375 DC.

¹⁰ CE, Ass. 28 juin 2002, n° 220361 ; CE, Ass., 12 avril 2012, GISTI, n°322326.

¹¹ CE, 16 février 2009, Avis contentieux, *Hoffman-Glemane*

¹² <http://nice.tribunaladministratif.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/16-fevrier-2009-Hoffman-Glemane>

Le Conseil d'État précise que la réparation des souffrances exceptionnelles endurées par les personnes victimes des persécutions antisémites ne pouvait se limiter à des mesures d'ordre financier, une reconnaissance solennelle du préjudice collectivement subi par ces personnes, et du rôle de l'État dans leur déportation s'imposait. Pour le Conseil d'État, cette reconnaissance a notamment été accomplie par la déclaration faite le 16 juillet 1995 par le Président de la République reconnaissant, à l'occasion de la commémoration de la grande rafle du « Vel' d'Hiv », la responsabilité de l'État au titre des préjudices exceptionnels causés par la déportation.

Le Conseil d'État attribue ainsi une valeur juridique à la déclaration présidentielle reconnaissant la responsabilité de l'État, consacrant la reconnaissance de la responsabilité de l'État dans les souffrances exceptionnelles endurées par les victimes de persécutions antisémites dont il résulte un droit individuel à indemnisation ainsi qu'une réparation symbolique du préjudice collectivement subi par elles.

Les tziganes et gens du voyage ont dû attendre octobre 2016 pour que les persécutions dont ils ont été victimes soient reconnues par l'État français.

Il convient de tirer un double constat de ces développements.

En premier lieu, il est établi que les tziganes et gens du voyage ont été persécutés en raison de leur prétendue race et origine ethnique et qu'ils ont subi des préjudices consécutifs à leur internement dans une trentaine de camps et notamment à Montreuil-Bellay et au camp des Ailliers à Angoulême et aux spoliations de leurs biens intervenues du fait des législations et actes réglementaires anti-tziganes prises, pendant l'Occupation, par l'occupant et/ou par les autorités de Vichy.

En second lieu, la reconnaissance des persécutions, internements et spoliations subis par les tziganes et gens du voyage en raison de leur prétendue race ou origine ethnique doit ouvrir droit à des mesures de réparation, de restitution ou d'indemnisation des préjudices subis.

Or à ce jour, seules des victimes de spoliations de biens intervenues du fait des législations antisémites prises pendant l'Occupation pourraient bénéficier de mesures de réparation par la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations.

Le décret n°99-778 du 10 septembre 1999 a systématiquement été interprété de manière à exclure les tziganes et gens du voyage des mesures d'indemnisation du fait des persécutions et spoliations raciales intervenues pendant l'Occupation.

Aucun dispositif d'indemnisation des tziganes et gens du voyage pour les persécutions dont ils ont fait l'objet sous l'Occupation n'a été reconnu ou mis en place en raison de la reconnaissance tardive de leur persécution.

Or, après la reconnaissance de ces persécutions, interpréter le décret n°99-778 du 10 septembre 1999 comme excluant ces victimes du dispositif d'indemnisation des crimes raciaux perpétrés sous l'Occupation et reconnaître la légalité du mécanisme qui les exclut, entérinerait le maintien dans la loi d'une distinction manifestement disproportionnée au regard de leur situation face à l'objet du dispositif d'indemnisation.

De surcroît, cette exclusion des tziganes et gens du voyage de tout dispositif d'indemnisation existant perpétuerait l'injustice résultant de la reconnaissance tardive de leurs persécutions par l'État français et une distinction fondée sur l'origine ethnique entre catégories de victimes des persécutions raciales intervenues pendant l'Occupation.

Une telle distinction apparaîtrait en outre contraire à l'article 14 de la Conv.EDH et à l'article 1^{er} du Protocole n°1 à ladite Convention.

Dans un arrêt du 13 novembre 2007¹³, la CEDH considère qu'« *Il ressort enfin de la jurisprudence de la Cour que la vulnérabilité des Roms/tziganes implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire considéré que lors de la prise de décision dans des cas particuliers*¹⁴ (...) *Du fait de leurs vicissitudes et de leur perpétuel déracinement, les Roms constituent une minorité défavorisée et vulnérable, qui a un caractère particulier (...). Ils ont dès lors besoin d'une protection spéciale (...)* ».

Il résulte de cet argumentaire qu'en l'absence d'autre mécanisme d'indemnisation, l'objet et le champ d'application du décret n°99-778 du 10 septembre 1999 doivent être interprétés de manière à permettre à la commission de procéder à l'indemnisation des tziganes et gens du voyage victimes de persécutions, d'internements ou de spoliations, conformément au principe d'égalité et à l'obligation de non-discrimination en raison de la race ou de l'origine ethnique.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend soumettre à l'appréciation souveraine du Conseil d'État.

Claire HÉDON

¹³ CEDH, Grande Chambre, 13 novembre 2007, *D.H et autres c. République Tchèque*, paras. 181-182

¹⁴ CEDH, Grande Chambre, 18 novembre 2001, *Chapman c Royaume-Uni*, para. 96 ; CEDH, 27 mai 2004, *Connors c. Royaume- Uni*, para. 84