



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 20672/05  
présentée par Raddouma EL ORABI  
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 20 avril 2010 en une chambre composée de :

Peer Lorenzen, *président*,  
Renate Jaeger,  
Jean-Paul Costa,  
Karel Jungwiert,  
Mark Villiger,  
Mirjana Lazarova Trajkovska,  
Zdravka Kalaydjieva, *juges*,

et de Stephen Phillips, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 5 juin 2005,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par la requérante,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante, M<sup>me</sup> Raddouma El Orabi, est une ressortissante algérienne, née en 1944 et résidant à El Affroun. Elle est représentée devant la Cour par M<sup>e</sup> V. Schneegans, avocat à Marseille. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent,

M<sup>me</sup> E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

### **A. Les circonstances de l'espèce**

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le mari de la requérante, soldat de l'armée française durant les campagnes d'Indochine et d'Algérie, fut rayé des contrôles de l'armée active le 16 août 1962, après avoir accompli douze ans, trois mois et vingt et un jours de service militaire effectif. En 1963, il fut admis au bénéfice d'une pension proportionnelle à sa durée d'engagement dans les forces françaises, dans les conditions prévues à l'article 4 § 1 du décret n° 62-319 du 20 mars 1962.

Il se maria avec la requérante en Algérie le 23 septembre 1963 et décéda le 18 décembre 1997 à l'âge de soixante-dix ans.

Le 5 mars 1998, la requérante sollicita une pension de réversion auprès du ministère de la Défense.

Par une décision du 27 novembre 1998, le service des pensions des armées du ministère de la Défense rejeta sa demande. Il considéra, d'une part, que la requérante, de nationalité algérienne, était réputée avoir perdu la nationalité française le 1<sup>er</sup> janvier 1963 à la suite de l'accession à l'indépendance de l'Algérie, ce qui avait entraîné la suspension du droit à pension. D'autre part, le ministère releva qu'en tout état de cause, le mariage de l'intéressée avait été contracté le 23 septembre 1963, soit postérieurement au 15 août 1962, date de cessation de l'activité militaire de son mari et, s'agissant d'une pension proportionnelle, les conditions d'antériorité de mariage fixée par l'article L. 64 du code des pensions civiles et militaires de retraite (ci-après le « CPCMR »), n'étaient pas satisfaites. Il estima que chacun de ces deux motifs s'opposait à la reconnaissance de tout droit à pension au profit de la requérante.

Le 5 janvier 1999, celle-ci saisit le tribunal administratif de Poitiers d'une requête tendant à l'annulation de cette décision. Dans son mémoire, daté du 31 janvier 1999, la requérante fit exclusivement grief à la décision du ministre d'avoir rejeté sa demande de pension au motif qu'elle était Algérienne et non pas Française. Dans ses observations, le ministre fit valoir que la circonstance que l'intéressée ait perdu la nationalité française faisait obstacle à ce qu'un droit à pension de réversion lui soit reconnu, en application de l'article L. 58 du CPCMR.

Par un jugement du 19 avril 2001, le tribunal administratif de Poitiers rejeta cette requête. Il rappela qu'aux termes de l'article L. 58 du CPCMR applicable au présent litige, le droit à l'obtention ou à la jouissance de la pension était suspendu par les circonstances qui font perdre la qualité de Français. Or le tribunal releva que la requérante ne contestait pas avoir

perdu la nationalité française lors de l'accession de l'Algérie à l'indépendance et en conclut qu'il y avait lieu, quels que soient les moyens invoqués dans la requête, de rejeter celle-ci comme non fondée.

Le 8 août 2001, la requérante interjeta appel de ce jugement. Elle adressa à la cour administrative d'appel de Bordeaux un mémoire succinct dans lequel elle se plaignait « du refus de la réversion demandée par le requérante en ce que celle-ci n'est pas française ».

Par un courrier en date du 16 août 2001, la cour administrative d'appel rappela à la requérante qu'en vertu de l'article R411-1 du code de justice administrative (voir la partie « le droit et la pratique internes pertinents »), son mémoire devait contenir un exposé des faits et des moyens.

Le 28 août 2001, le président de la 3<sup>e</sup> chambre de la cour administrative d'appel de Bordeaux rendit une ordonnance de dispense d'instruction, estimant que la demande de la requérante appelait « une solution d'ores et déjà certaine », et qu'eu égard à l'article R611-8 du code de justice administrative, il n'y avait donc pas lieu d'instruire la requête.

Dans une lettre du 27 novembre 2001, la requérante fit valoir que la pension lui avait été refusée en raison de sa nationalité algérienne, alors que le simple fait d'être veuve d'un ancien militaire suffisait à établir son droit à une pension de réversion, quelle que soit sa nationalité.

Par une lettre du 7 avril 2003, le greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux avisa la requérante que sa demande d'aide juridictionnelle ne pouvait faire l'objet d'une suite favorable. En effet, la demande, datée du 16 mars 2003, n'avait été enregistrée au greffe de la cour d'appel que le 26 mars 2003, soit le lendemain de l'audience, tenue le 25 mars 2003, au cours de laquelle l'affaire de l'intéressée avait été examinée.

Par un arrêt du 6 mai 2003, la cour administrative d'appel de Bordeaux débouta la requérante, observant que celle-ci ne contestait pas relever des dispositions de l'article L. 58 du CPCMR qui avaient motivé le rejet de sa demande par le tribunal administratif, et qu'elle ne faisait valoir aucun moyen de droit à l'encontre des motifs retenus par les premiers juges.

Le 11 juillet 2003, la requérante, en vue de se pourvoir en cassation contre l'arrêt du 6 mai 2003, déposa une demande d'aide juridictionnelle devant le bureau compétent près le Conseil d'Etat.

Par une décision du 25 novembre 2003, sa demande fut rejetée pour absence de moyens sérieux susceptibles de convaincre le juge de cassation.

Le 20 janvier 2004, l'avocat de la requérante contesta ce rejet devant le président de la section du contentieux, faisant notamment référence à une série d'arrêts rendus par le Conseil d'Etat concernant des pensions militaires de retraite ou de réversion sollicitées par des ressortissants étrangers et dans lesquels la haute juridiction avait conclu que l'article L. 58 du CPCMR n'était pas conforme aux dispositions de la Convention.

Par une ordonnance du 12 mai 2004, le président de la section du contentieux, estimant que le pourvoi de la requérante n'était pas manifestement dénué de fondement, lui accorda l'aide juridictionnelle totale.

Le 12 juillet 2004, la requérante forma un pourvoi en cassation contre l'arrêt du 6 mai 2003, alléguant que le refus des autorités de lui accorder la pension de réversion sollicitée contrevenait aux exigences combinées de l'article 14 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1.

Par une décision du 17 décembre 2004, le Conseil d'Etat estima que le moyen de la requérante, tiré du refus de lui octroyer une pension de réversion au motif qu'elle n'était pas de nationalité française, n'était pas de nature à permettre l'admission de la requête.

## **B. Le droit et la pratique internes pertinents**

### *1. Dispositions législatives et réglementaires applicables*

Les dispositions pertinentes du décret n° 62-319 du 20 mars 1962 relatif aux droits en matière de pension des militaires français musulmans d'Algérie de carrière ou servant sous contrat se lisent ainsi :

#### **Article 1**

« Les officiers et militaires non officiers français musulmans d'Algérie présents sous les drapeaux en qualité de militaires de carrière ou en vertu d'un contrat peuvent, sur leur demande, être rayés des cadres avec le bénéfice des dispositions du présent décret. »

#### **Article 2**

« Ceux des intéressés qui réunissent les conditions prévues par le code des pensions civiles et militaires de retraite pour avoir droit à pension d'ancienneté ou proportionnelle sont admis à faire valoir leurs droits à pension de retraite. »

#### **Article 4 § 1**

« Les militaires non officiers réunissant plus de onze ans et moins de quinze ans de services militaires effectifs sont mis à la retraite avec attribution d'une pension proportionnelle calculée dans les conditions prévues aux articles L. 26, L. 27 et L. 35 du code des pensions civiles et militaires de retraite. »

Les dispositions pertinentes du code des pensions civiles et militaires de retraite sont ainsi libellées :

#### **Article L. 64 issu de l'article 37 de la loi n° 48-1450 du 20 septembre 1948 (en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 1964)**

« Le droit à pension de veuve est subordonné à la condition que le mariage ait été contracté deux ans au moins avant la cessation de l'activité militaire du mari, sauf si un ou plusieurs enfants sont issus du mariage antérieur à ladite cessation, lorsque le mari a obtenu ou pouvait obtenir soit une pension d'ancienneté, soit une pension proportionnelle (...) »

**Article L. 39**  
**(en vigueur du 1<sup>er</sup> décembre 1964 au 1<sup>er</sup> janvier 2004)**

« (...)

Nonobstant les conditions d'antériorité prévues ci-dessus, le droit à pension de veuve est reconnu :

1° Si un ou plusieurs enfants sont issus du mariage ;

2° Ou si le mariage, antérieur ou postérieur à la cessation de l'activité, a duré au moins quatre années. »

**Article L. 58**  
**(abrogé par l'article 65 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites)**

« Le droit à l'obtention ou à la jouissance de la pension et de la rente viagère d'invalidité est suspendu :

(...)

Par les circonstances qui font perdre la qualité de Français durant la privation de cette qualité ;

(...)

S'il y a lieu, par la suite, à la liquidation ou au rétablissement de la pension ou de la rente d'invalidité, aucun rappel n'est dû pour les périodes d'application de la suspension. »

Le code de justice administrative se lit comme suit :

**Article R411-1**

« La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge.

L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours. »

**Article R611-8**

« Lorsqu'il apparaît au vu de la requête que la solution de l'affaire est d'ores et déjà certaine, le président du tribunal administratif ou le président de la formation de jugement ou, à la cour administrative d'appel, le président de la chambre ou, au Conseil d'Etat, le président de la sous-section peut décider qu'il n'y a pas lieu à instruction. »

*2. Jurisprudence pertinente du Conseil d'Etat*

Dans son arrêt *Diop* du 30 novembre 2001, le Conseil d'Etat a tout d'abord déclaré que les pensions civiles et militaires de retraite constituent des créances qui doivent être regardées comme des biens au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. La haute juridiction a ensuite conclu que l'article L. 58 du CPCMR, qui prévoit la suspension du droit à pension notamment « par les circonstances qui font perdre la qualité de Français »,

était contraire aux prescriptions de l'article 14 de la Convention combiné à celles de l'article 1 du Protocole n° 1, en tant qu'il n'excluait pas le cas d'une perte collective de nationalité à l'occasion d'un transfert de souveraineté sur un territoire. Le Conseil d'Etat s'est notamment exprimé comme suit :

« Considérant que les pensions de retraite constituent, pour les agents publics, une rémunération différée destinée à leur assurer des conditions matérielles de vie en rapport avec la dignité de leurs fonctions passées ; que la différence de situation existant entre d'anciens agents publics de la France, selon qu'ils ont la nationalité française ou sont ressortissants d'Etats devenus indépendants, ne justifie pas, eu égard à l'objet des pensions de retraite, une différence de traitement ; que, s'il ressort des travaux préparatoires des dispositions précitées de l'article 71 de la loi du 26 décembre 1959 qu'elles avaient notamment pour objectif de tirer les conséquences de l'indépendance des pays mentionnés à cet article et de l'évolution désormais distincte de leurs économies et de celle de la France, qui privait de justification la revalorisation de ces pensions en fonction de l'évolution des traitements servis aux fonctionnaires français, la différence de traitement qu'elles créent, en raison de leur seule nationalité, entre les titulaires de pensions, ne peut être regardée comme reposant sur un critère en rapport avec cet objectif ; que, ces dispositions étant, de ce fait, incompatibles avec les stipulations précitées de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant qu'elles ne pouvaient justifier le refus opposé par le ministre de la Défense à la demande présentée par M. X... en vue de la revalorisation de sa pension (...) »

Dans une série d'arrêts rendus le 6 février 2002, le Conseil d'Etat, faisant application des articles 14 de la Convention et 1 du Protocole n° 1, a confirmé que l'article L. 58 du CPCMR instituait sans justification objective et raisonnable une discrimination parmi les fonctionnaires ou militaires français et/ou leurs ayants cause, selon que les personnes concernées avaient ou non perdu la nationalité française. Ainsi, dans l'arrêt *M. Abdallah Bab Hamed c. ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et le secrétaire d'Etat au budget*, la haute juridiction, après avoir constaté que le requérant satisfaisait à toutes les autres conditions prévues par l'article pertinent du CPCMR, a notamment formulé les considérations suivantes :

« (...) la perte collective de la nationalité française survenue pour les pensionnés ou leurs ayants cause à l'occasion de l'accession à l'indépendance d'Etats antérieurement rattachés à la France ne peut être regardée comme un critère objectif et rationnel en rapport avec les buts du régime des pensions des agents publics, de nature à justifier une différence de traitement (...) ; (...) les dispositions (...) de l'article L. 58 du code des pensions civiles et militaires de retraite ne peuvent donc être regardées comme compatibles avec la convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, en tant qu'elles n'excluent pas, pour l'application de cet article, le cas d'une perte collective de nationalité à l'occasion d'un transfert de la souveraineté sur un territoire ; (...) la cour [d'appel] n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que [l'article 14] ne pouvait justifier le refus opposé par le ministre (...) »

## GRIEF

Invoquant l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1, la requérante se plaint du refus opposé à sa demande de pension de réversion au motif qu'elle n'a pas la nationalité française.

## EN DROIT

La requérante allègue que le refus de l'admettre au bénéfice d'une pension de réversion s'analyse en un traitement discriminatoire emportant violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1. Les passages pertinents de ces dispositions se lisent comme suit :

### **Article 1 du Protocole n° 1**

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

### **Article 14**

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

### *1. Thèses défendues devant la Cour*

#### **a) Le Gouvernement**

Le Gouvernement ne conteste pas que le droit à pension de réversion revendiqué par la requérante relève des dispositions de l'article 1 du Protocole n° 1, mais estime cependant que le refus opposé à la requérante ne revêtait aucun caractère discriminatoire. Il reconnaît que, comme l'admettent désormais les juridictions françaises, la perte collective de la nationalité française, survenue pour les pensionnés ou leurs ayants cause à l'occasion de l'accession à l'indépendance d'États antérieurement rattachés à la France, ne peut être regardée comme un critère objectif et rationnel en rapport avec les buts du régime des pensions des agents publics et de nature à justifier une différence de traitement.

Cependant, le Gouvernement souligne que le refus opposé à la requérante se fondait principalement sur un critère autre que son origine nationale. Il fait valoir en effet que l'intéressée ne remplissait pas la condition posée par la disposition applicable, laquelle est selon lui l'article L. 64 du CPCMR dans sa version en vigueur en 1964, soit à l'époque des faits liés en l'espèce à la naissance du droit à pension. Selon cet article, le droit à pension de veuve est subordonné à la condition que le mariage ait été contracté deux ans au moins avant la cessation de l'activité militaire du mari. Or, le Gouvernement fait valoir qu'il ressort du dossier que le mariage de la requérante, en date du 23 septembre 1963, est postérieur à la date de cessation de l'activité militaire de son époux, le 15 août 1962. Il souligne à cet égard que la date du mariage religieux de la requérante, invoquée pour la première fois devant la Cour, ne saurait être prise en compte par les juridictions françaises. Dès lors, la situation de la requérante se distingue objectivement de celle de toute personne, qu'elle ait ou non la nationalité française, qui respecterait les autres conditions d'octroi d'une pension de réversion et en conclut que le grief tiré de la violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 doit être écarté comme non fondé.

#### **b) La requérante**

La requérante soutient tout d'abord avoir un droit à pension de réversion qui constitue un bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Selon elle, le refus des autorités françaises de lui accorder une telle pension sur l'unique fondement de sa nationalité est discriminatoire et contraire aux dispositions précitées de la Convention, ainsi qu'à la jurisprudence du Conseil d'Etat antérieure à la loi du 21 août 2003 ayant abrogé l'article L. 58 du CPCMR.

Quant à l'argument du Gouvernement concernant le fait qu'elle ne satisferait pas à la condition d'antériorité du mariage à la cessation de l'activité militaire du mari posée par l'article L. 64 du CPCMR tel qu'en vigueur en 1964, la requérante observe tout d'abord que, tout au long de la procédure devant les juridictions françaises, aucune référence n'a jamais été faite à cette condition. Par ailleurs, elle produit devant la Cour un jugement algérien du tribunal d'El Affroun en date du 22 mars 2008 rectifiant l'acte de mariage. Ce jugement indique que la requérante et son défunt époux se sont mariés selon la loi traditionnelle en février 1959 en Algérie. Dès lors, l'intéressée estime remplir la condition invoquée par le Gouvernement, la cessation de l'activité militaire de son mari étant intervenue le 16 août 1962, soit plus de deux ans après le mariage traditionnel. A titre subsidiaire, la requérante conteste l'applicabilité de l'article L. 64 à son affaire au profit d'une autre disposition du CPCMR, laquelle prévoit que la condition d'antériorité du mariage n'entre pas en ligne de compte lorsque le mariage a duré plus de quatre années ou qu'un ou plusieurs enfants en sont issus. Or, selon elle, tel est le cas en l'espèce, puisque la communauté de vie n'a pas

cessé entre les époux jusqu'au décès du mari en 1997 et que cinq enfants sont issus du mariage.

## 2. *Appréciation de la Cour*

Avant tout, quant à l'applicabilité des dispositions conventionnelles invoquées, la Cour rappelle que l'article 14 complète les autres clauses normatives de la Convention et des Protocoles. Il n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour « la jouissance des droits et libertés » qu'elles garantissent. Certes, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si les faits du litige ne tombent pas sous l'empire de l'une au moins desdites clauses (voir, parmi beaucoup d'autres précédents, *Sejdić et Finci c. Bosnie et Herzégovine* [GC], n<sup>os</sup> 27996/06 et 34836/06, § 39, 22 décembre 2009).

Dans des cas tels celui de l'espèce, où un requérant formule sur le terrain de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n<sup>o</sup> 1 un grief aux termes duquel il a été privé, en tout ou en partie et pour un motif discriminatoire visé à l'article 14, d'une prestation donnée, le critère pertinent consiste à rechercher si, n'eût été la condition d'octroi litigieuse, l'intéressé aurait eu un droit, sanctionnable devant les tribunaux internes, à percevoir la prestation en cause (*Stec et autres c. Royaume-Uni* (déc.) [GC], n<sup>os</sup> 65731/01 et 65900/01, § 55, CEDH 2005-X).

La Cour prend acte de la jurisprudence du Conseil d'Etat, rappelée par le Gouvernement dans ses observations (voir la partie « le droit et la pratique internes pertinents »), selon laquelle toute différence de traitement en matière de pension, fondée sur la perte collective de la nationalité française à l'occasion de l'accession à l'indépendance d'un Etat antérieurement rattaché à la France, ne saurait être justifiée.

Toutefois, elle rappelle que tout requérant doit avoir donné aux juridictions internes l'occasion que l'article 35 § 1 de la Convention a pour finalité de ménager en principe aux Etats contractants : éviter ou redresser les violations alléguées contre lui (*Cardot c. France*, 19 mars 1991, § 36, série A n<sup>o</sup> 200).

En l'espèce, la Cour observe que le ministre de la Défense a expressément refusé d'octroyer à la requérante la pension qu'elle demandait pour deux motifs cumulatifs, le premier étant lié à sa nationalité algérienne et le second à la date de son mariage, postérieure à la cessation d'activité de son mari au sein de l'armée française.

Lors de la procédure devant les juridictions internes, et notamment devant le Conseil d'Etat, la requérante n'a porté le débat que sur le premier motif de refus, lié à sa nationalité algérienne en faisant valoir que ce critère était discriminatoire. Elle n'a cependant pas contesté la décision ministérielle en ce qu'elle lui refusait le bénéfice de sa pension pour une condition liée à la date de son mariage. Ce n'est que dans ses observations

devant la Cour, en réponse à celles du Gouvernement, que la requérante a fait valoir pour la première fois qu'elle remplissait cette condition dans la mesure où elle s'est mariée religieusement en 1959, puis civilement en 1963.

Pour pouvoir prétendre obtenir sa pension, la requérante aurait dû contester devant les juridictions nationales les deux motifs de refus qui lui avaient été opposés par le ministre. Elle n'a donc épuisé que partiellement les voies de recours internes qui étaient à sa disposition et n'a pas donné l'occasion aux juridictions internes de lui octroyer la pension qu'elle réclamait. Ce faisant, elle n'a pas mis la Cour en mesure de démontrer qu'elle était titulaire d'un « bien » au sens de la Convention.

Elle considère en conséquence que les articles 1 du Protocole n° 1 et 14 de la Convention ne sauraient trouver à s'appliquer (*Stec et autres*, précité, § 56).

Partant, la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

*Déclare* la requête irrecevable.

Stephen Phillips  
Greffier adjoint

Peer Lorenzen  
Président