

# LA CITATION A L'ORDRE DE LA NATION

par

**Xavier CABANNES**

*Maître de conférences à l'Université de Paris V - René Descartes*

Au cours de la nuit du 4 août 1789, la noblesse et le clergé ont renoncé à leurs privilèges. Ceux-ci ont été supprimés, pour l'essentiel, par le décret du 11 août 1789 et définitivement abolis par l'article 1<sup>er</sup> de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Dans un même esprit d'égalité, les révolutionnaires ont aboli entre 1791 et 1792 tous les ordres de chevalerie et de mérite instaurés sous l'Ancien Régime (1). Cependant dès le début de la Révolution, malgré la volonté affichée de renoncer à toutes formes de distinctions, de nouvelles récompenses ont été décernées aux personnes jugées les plus méritantes ou ayant participé à un événement important dans la lutte pour la « Liberté » [médaille d'or communale pour les gardes françaises, couronne murale des citoyens vainqueurs de la Bastille, médaille des sauveurs du trésor de la ville de Paris, médaille des dames de la Halle, boucles de brassard... (2)].

Sous le Consulat, en 1802, a été créée la Légion d'honneur (3). Par cette création, la France a renoué — définitivement — avec les décorations (ordres ou simples médailles), et ce, malgré les objections républicaines traditionnelles : en 1873, le député Lepère déclarait que « si un ordre de chevalerie s'explique, est même nécessaire et indispensable dans une monarchie où il faut des rangs, où il faut une hiérarchie, des distinctions, de la pompe, de l'apparat et des décorations; dans un Etat républicain, c'est précisément les distinctions

qu'il faut éviter » (4). Outre la Légion d'honneur, il existe actuellement en France de nombreuses décorations, telles que la croix de la Libération (créée par ordonnance du 17 novembre 1940), la médaille militaire (instituée par décret du 22 janvier 1852, abrogé et remplacé par décret du 28 novembre 1962), l'ordre national du mérite (décret du 3 décembre 1963), les croix de guerre (loi du 8 avril 1915 et décret du 26 septembre 1939), la croix de la Valeur militaire (décret du 11 avril 1956) (5)... Toutes ces décorations sont destinées à récompenser les personnes les plus méritantes; certaines peuvent être décernées à titre posthume. En outre, des honneurs particuliers sont réservés aux seuls morts en reconnaissance des services rendus. Ainsi, par un décret du 4 avril 1791 l'Assemblée constituante a transformé la nouvelle église Sainte-Geneviève en panthéon national et a décidé d'y transférer la dépouille mortelle de Mirabeau (6). Le Panthéon est la sépulture des citoyens ayant rendu d'éminents services à la Patrie dans « la carrière des armes ou dans celle de l'administration et des lettres » (7). C'est là une marque de reconnaissance assez rare, mais connue et médiatisée. A côté de cet honneur national, un autre — d'une portée moindre, mais d'usage plus fréquent (8) — est actuellement réservé, dans la pratique, aux défunts : la citation à l'ordre de la Nation. Nous pourrions dire, dans un excès de lyrisme (et de cynisme), que la citation à l'ordre de la Nation est aux petits ce que le Panthéon

(1) Pour l'essentiel, décrets du 30 juillet 1791 et du 13 septembre 1791, Rec. Duvergier, tome 3, pp. 199 et 306.

(2) Voir, par exemple, le décret du 19 juin 1790, Rec. Duvergier, tome 1, p. 255.

(3) Loi du 29 floréal an X, III, Bull., CXCII, n° 1604, Rec. Duvergier, tome 13, p. 440.

(4) Extrait du discours prononcé par Lepère devant l'Assemblée nationale le 23 juin 1873, reproduit au Recueil Duvergier, tome 73, p. 238, sous la loi sur les récompenses nationales du 25 juillet 1873.

(5) J. Blondel, *Guide pratique des décorations*, Lavauzelle, 1986.

(6) Décret du 4 avril 1791, Rec. Duvergier, tome 2, p. 345.

(7) Décret du 20 février 1806, IV, Bull., LXXV, n° 1336, Rec. Duvergier, tome 15, p. 373.

(8) Voir les données chiffrées figurant en annexe.

est aux grands... Par cette citation, la conduite du défunt est portée à la connaissance de l'ensemble de la Nation. D'origine relativement récente, la citation à l'ordre de la Nation est un usage républicain (I) qui reste profondément inégalitaire et largement perfectible (II).

### I. La citation à l'ordre de la Nation : un usage républicain

A la différence des ordres, médailles et honneurs existant actuellement en France, la citation à l'ordre de la Nation n'a pas été créée *ex nihilo* par un texte particulier. Au contraire, le premier texte faisant référence à la citation à l'ordre de la Nation est intervenu alors qu'en existait déjà l'usage. Aussi, le fondement juridique de cet honneur reste incertain (1.1.) et les règles y présidant imprécises (1.2.).

#### 1.1. Un fondement juridique incertain

La loi du 8 avril 1915 a institué une croix, dite « croix de guerre », destinée à commémorer les citations individuelles pour faits de guerre (9). Selon le décret du 23 avril 1915, la croix de guerre est conférée de plein droit aux militaires ayant obtenu pour faits de guerre une citation à l'ordre des armées de terre et de mer, des corps d'armée, des divisions, des brigades et des régiments (article 3) (10). De même, la croix de guerre est conférée de plein droit aux civils qui auront fait l'objet de l'une des citations visées à l'article 3 (article 4). Enfin, le décret du 23 avril 1915 prévoit que « la croix de guerre est conférée de plein droit, en même temps que la Légion d'honneur ou la médaille militaire, aux militaires ou civils non cités à l'ordre, dont la décoration aura été accompagnée, au *Journal officiel*, de motifs équivalant à une citation à l'ordre de l'armée pour action d'éclat » (article 6). Or, en octobre 1914, le gouvernement a porté « à la connaissance du pays la belle conduite » de plusieurs civils dont G. Regnault, « procureur général près de la cour d'appel d'Amiens, pour le courage, le dévouement et l'abnégation dont il a fait preuve en s'offrant spontanément comme otage et en contribuant, au péril de sa vie, à assurer, par son attitude ferme et énergique, la sauvegarde de ses concitoyens et de la ville d'Amiens » (11). Cette citation émanait du ministre de l'Intérieur. Le Sieur Regnault a été promu commandeur de la Légion d'honneur par décret du 15 octobre 1916. Ce décret

mentionnait la citation de 1914 publiée au *Journal officiel*. Mais, le 11 mai 1920, le ministre de la Guerre a refusé d'attribuer la croix de guerre au Sieur Regnault. Ce dernier, s'appuyant sur l'article 6 du décret du 23 avril 1915, soutenait que la citation de 1914 équivalait à une citation à l'ordre de l'armée et comportait dès lors, de plein droit, l'attribution de la croix de guerre. Il a donc demandé au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la décision du ministre de la Guerre. Selon le Conseil d'Etat, l'article 6 du décret du 23 avril 1915 « n'a eu pour but que d'attribuer la croix de guerre aux personnes qui, n'ayant pas fait l'objet d'une citation distincte pour action d'éclat à l'ordre de l'armée, ont, pour un fait de ce genre mentionné, comme motif de leur décoration, dans un acte signé ou contresigné par le ministre de la Guerre, été soit inscrites sur l'un des tableaux spéciaux de concours publiés en exécution du décret du 13 août 1914, soit nommées ou promues par décret » (12). Or, la citation concernant le requérant émanait du seul ministre de l'Intérieur et non de l'autorité militaire. De plus, cette dernière n'a pas admis que les faits invoqués par le requérant puisse donner lieu à une citation à l'ordre de l'armée. Aussi, sauf indication contraire des autorités militaires, les citations émanant du ministre de l'Intérieur ne sont nullement équivalentes à des citations à l'ordre de l'armée ou à une autre unité militaire. A côté des citations à l'ordre d'une unité militaire existaient donc dans les faits, dès 1914, des citations particulières.

Dans l'exposé des motifs du décret du 1<sup>er</sup> octobre 1918 relatif à l'attribution des décorations posthumes, Louis Nail, Garde des sceaux, rappelait que « le gouvernement a pris l'habitude, au cours des hostilités, de citer au *Journal officiel* les personnes qui se distinguent par leur héroïsme et par un dévouement exceptionnel » (13). Le Garde des sceaux souhaitait alors que l'attribution de décorations posthumes ne devienne pas un geste trop habituel diminuant la valeur de la récompense décernée. Aussi, selon l'article 1<sup>er</sup> du décret du 1<sup>er</sup> octobre 1918, seuls pouvaient faire l'objet d'une nomination ou d'une promotion à titre posthume dans la Légion d'honneur, « en temps de paix, comme en temps de guerre », les militaires dont le dévouement à la patrie a été signalé par une citation individuelle intervenue dans un délai de six mois à compter du jour

(9) Loi du 8 avril 1915, JORF du 9 avril 1915, p. 2021.

(10) Décret du 23 avril 1915, JORF du 24 avril 1915, p. 2530. Voir CE, 17 mai 1918, *Sieur Lipman*, Rec. 472.

(11) JORF du 19 octobre 1914, p. 8355.

(12) CE, 4 février 1921, *Sieur Regnault*, Rec. 134.

(13) Décret du 1<sup>er</sup> octobre 1918, JORF du 5 octobre 1918, p. 8668.

du décès (l'article 3 du décret étendait ces dispositions à la médaille militaire). Cet article visait implicitement les citations aux différentes unités militaires : armées, corps d'armée, divisions... De plus, pour le Garde des sceaux une condition analogue pouvait être exigée des civils pour qu'ils soient décorés de la Légion d'honneur à titre posthume. L'article 2 du décret a donc repris l'usage établi depuis le début de la guerre de les citer : « les personnes n'appartenant pas à l'armée peuvent être nommées ou promues dans la Légion d'honneur, après leur décès, à la condition que leur conduite ait fait l'objet d'une citation émanant du gouvernement et insérée au *Journal officiel*, dans un délai maximum de six mois à partir du décès ». C'est là, la consécration officielle d'une pratique apparue dès 1914 sous la pression des événements. Ce texte constitue le seul fondement juridique de la citation à l'ordre de la Nation. Mais, celui-ci reste néanmoins relativement incertain. En effet, le décret du 1<sup>er</sup> octobre 1918 ne crée pas en tant que telle « la citation à l'ordre de la Nation » (cette appellation ne s'est imposée que plus tard; essentiellement à partir des années 30). Cependant, l'article 2 du décret du 1<sup>er</sup> octobre 1918 ne concerne pas seulement les citations de civils pour leur conduite en temps de guerre. En effet, les décrets des 4 décembre 1918 et 20 mai 1919 relatifs à l'attribution des décorations posthumes ont complété, par un nouvel alinéa, l'article 2 du décret du 1<sup>er</sup> octobre 1918 : « s'il y a lieu de récompenser des actes de dévouement accomplis par des personnes n'appartenant pas à l'armée, durant la période de la guerre antérieure au 1<sup>er</sup> octobre 1918, ces personnes peuvent être nommées ou promues dans la Légion d'honneur après leur décès, à la condition que leur conduite ait fait l'objet d'une citation individuelle émanant du gouvernement et insérée au *Journal officiel* avant le 1<sup>er</sup> juin 1919 » (« avant le 1<sup>er</sup> janvier 1920 », à partir du décret du 20 mai 1919) (14). Les décrets des 4 décembre 1918 et 20 mai 1919 visent exclusivement les actes de dévouement accomplis durant les hostilités et avant le 1<sup>er</sup> octobre 1918. Mais l'article 2, dans sa rédaction issue du décret du 1<sup>er</sup> octobre 1918, concerne les conduites ayant fait l'objet d'une citation, sans aucune référence aux hostilités. Cet article a donc été initialement rédigé dans le même esprit que l'article 1<sup>er</sup> qui, comme nous l'avons déjà souligné, concerne les citations des seuls militaires « en temps de paix,

comme en temps de guerre ». La conduite du civil ayant fait l'objet d'une citation n'a pas à avoir un quelconque lien avec une action ou activité à caractère militaire ou à être liée à la guerre. Toute conduite héroïque et exemplaire d'un civil peut ainsi être citée par le gouvernement. Aussi, à partir de 1914 et plus encore après l'armistice de 1918, le gouvernement a pris l'habitude de citer des civils.

A l'origine, la citation à l'ordre de la Nation (dans son appellation actuelle) était donc liée à l'attribution à titre posthume de la Légion d'honneur aux civils décédés qui s'étaient distingués par leur héroïsme et par un dévouement exceptionnel.

### 1.2. L'imprécision des règles relatives à la citation à l'ordre de la Nation

Le décret du 1<sup>er</sup> octobre 1918 constitue le seul fondement juridique de la citation à l'ordre de la Nation. Ce texte ne pose pas de règles précises. Une seule règle de forme est nettement affirmée : la citation doit être publiée au *Journal officiel*. En dehors de cela, les règles relatives à la citation à l'ordre de la Nation restent imprécises.

L'article 2 du décret du 1<sup>er</sup> octobre 1918 prévoit, sans autre précision, que la citation doit émaner du gouvernement. Les règles de forme ne sont pas ici extrêmement strictes. Les citations à l'ordre de la Nation, actes individuels, ont pu émaner diversement du gouvernement avec ou sans proposition ministérielle, ou encore du Président du conseil ou du Premier ministre avec ou sans proposition ministérielle. Actuellement, les citations sont accordées par le Premier ministre essentiellement sur proposition du ministre de l'Intérieur. Mais, tout ministre peut proposer une citation pour les personnes relevant de son autorité ou ayant accompli une action dans un domaine dont il a la responsabilité (par exemple, proposition du ministre de la Défense pour les gendarmes, du ministre chargé de la Santé pour les médecins...). Cependant, dans certains cas la délimitation du champ de compétence peut être obscure (surtout lorsque des civils agissent spontanément) et freiner ou bloquer toute initiative ministérielle.

La seconde source d'imprécisions concerne les personnes qui peuvent être ainsi honorées. La pratique actuelle consiste à citer à l'ordre de la Nation des personnes décédées des suites d'une conduite jugée hautement méritante. L'article 2 du décret du 1<sup>er</sup> octobre 1918 relatif à l'attribution de la Légion d'honneur à titre posthume n'envisageait, par conséquent, que la citation pour des personnes décédées. Toute-

(14) Décret du 4 décembre 1918, JORF du 8 décembre 1918, p. 10565; décret du 20 mai 1919, JORF du 28 mai 1919, p. 5495.

fois, aucun texte n'interdit formellement l'octroi d'une telle récompense à une personne grièvement blessée ou même indemne. Ainsi, par exemple, en 1914 le gouvernement a cité pour leur courage durant les hostilités des civils, dont G. Regnault, vivants et non blessés (15). L'article 125 de la loi de finances pour 1984 contient des dispositions particulières (cf. 2.1.) concernant, entre autres, les « sapeurs-pompiers professionnels cités à titre posthume à l'ordre de la Nation » (16). Une telle formulation laisse entendre qu'une citation non posthume est parfaitement envisageable. En outre, le gouvernement honore régulièrement par une citation à l'ordre de la Nation les personnes civiles tuées dans l'accomplissement de leur devoir (sapeurs-pompiers, policiers...). Cependant, tout civil peut être cité à l'ordre de la Nation pour sa conduite, même si celle-ci n'a pas de lien avec son activité professionnelle. Ainsi, a pu être cité un civil décédé dans un incendie après avoir sauvé spontanément des flammes plusieurs personnes (17). De même, en général, les citations à l'ordre de la Nation sont accordées à des civils alors que les militaires sont cités à l'ordre d'une unité militaire. Néanmoins, un militaire peut aussi être cité à l'ordre de la Nation [cas de sapeurs-pompiers de la ville de Paris ou de gendarmes (18)]. Enfin, si la personne honorée est la plupart du temps une personne physique, rien n'interdit de citer une personne morale. Ainsi, par exemple, en 1947 la Fédération nationale des sapeurs-pompiers français a été citée à l'ordre de la Nation (19). Enfin, certaines interrogations — plus qu'imprécisions — concernent le type de conduite qui peut être à l'origine d'une citation. A notre connaissance, la citation à l'ordre de la Nation n'a jamais fait l'objet d'un recours contentieux. Cependant, par analogie avec les décorations et les citations à une unité militaire, certains principes peuvent être dégagés (20). Pour les décorations qui constituent une distinction personnelle, la décision d'attribution est discrétionnaire (21). De même, l'autorité à qui

les textes donnent la possibilité de citer à l'ordre d'une unité militaire une personne pour sa conduite dispose d'un pouvoir souverain d'appréciation (22). Les décorations et les citations à l'ordre d'une unité militaire sont en principe réservées aux plus méritants, mais l'administration est laissée juge des mérites (23). Ainsi, « l'admission au grade de chevalier de la Légion d'honneur, toute proche de l'octroi d'une faveur, (...) paraît en effet relever de ces hypothèses où le législateur (ou l'autorité réglementaire) n'a fixé aucune condition à l'intervention de l'autorité administrative » (24). Il en va de même pour la citation à l'ordre de la Nation. Le pouvoir discrétionnaire consiste en la possibilité de choisir entre deux comportements, qui seront tous deux conformes à la légalité : citer à l'ordre de la Nation une personne ou ne pas donner suite à son dossier (25). Aussi, l'exercice du pouvoir discrétionnaire ne peut pas être soumis à un contrôle juridictionnel de la légalité (26). Toutefois, le Conseil d'Etat accepte d'exercer son contrôle sur des actes se rattachant à l'exercice de compétences discrétionnaires et de les censurer lorsqu'il relève des illégalités « dans les éléments de l'acte autres que l'adaptation de son objet aux motifs qui l'ont provoqué » (27). Le contrôle de la décision par le juge peut donc porter sur l'auteur, le but poursuivi, la forme et l'existence des motifs allégués. Le contrôle ne portera pas sur les éléments de la décision se rattachant à l'exercice même du pouvoir discrétionnaire. Selon la théorie jurisprudentielle de l'erreur manifeste, le juge peut, même dans l'hypothèse du pouvoir discrétionnaire, censurer l'erreur d'appréciation lorsque celle-ci est flagrante. Cependant, le juge administratif se refuse à introduire la théorie de l'erreur manifeste d'appréciation dans certains domaines. Il en va ainsi en matière de décorations.

(22) C.E., 5 janvier 1924, *Sieur Liault*, Rec. 10.

(23) G. Vedel et P. Delvolvé, *Droit administratif*, tome 1, PUF, 12<sup>e</sup> éd., 1992, p. 529. Sur un cas ancien relatif à une citation à l'ordre d'une unité militaire, C.E., 23 juillet 1920, *Donnadieu et Duchêne*, Rec. 741. Enfin, sur le cas particulier des grands invalides de guerre, voir les articles R. 39 et suivants du code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire.

(24) Chron. Azibert et de Boisdeffre, A.J.D.A. 1987, p. 91

(25) R. Chapus, *Droit administratif général*, tome 1, Monchrestien, 14<sup>e</sup> éd., 2000, p. 1033, n° 1248; A. de Laubadère, J.-C. Venezia et Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, LGDJ, tome 1, 15<sup>e</sup> éd., 1999, p. 691, n° 892.

(26) Le doyen G. Vedel et le professeur P. Delvolvé remarquent que lorsque « l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire, sa décision ne peut être jugée que du point de vue de l'opportunité : elle sera opportune ou inopportune, c'est-à-dire heureuse ou malheureuse, mais elle ne sera pas illégale puisque précisément l'administration était libre d'agir dans un sens ou dans l'autre », *Droit administratif*, précité, p. 529.

(27) A. de Laubadère, J.-C. Venezia et Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, tome 1, précité, p. 694, n° 898.

(15) Comme nous l'avons déjà précisé il faut voir dans ces citations, des citations à l'ordre de la Nation.

(16) Loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983, JORF du 30 décembre 1983, p. 3799.

(17) JORF du 11 septembre 1947, p. 9094.

(18) Par exemple, JORF du 29 janvier 1999, p. 1515; JORF du 28 décembre 2000, p. 20762.

(19) JORF du 3 septembre 1947, p. 8759.

(20) F. Vincent, *Décorations*, J.-Cl. Adm., fasc. 103, 1995, n° 58 et suivants.

(21) Par exemple, CE, 27 décembre 1946, *Laurin*, Rec. 323 : « la décoration de la Légion d'honneur n'est décernée qu'au choix et si certaines conditions d'ancienneté sont exigées pour son obtention, la réunion de ces conditions ne donne pas droit à l'octroi de cette distinction ».

Aussi, « l'appréciation à laquelle se livre l'administration de l'éminence des mérites d'un postulant à la Légion d'honneur sur le fondement de l'article R. 18 du code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire ne saurait, dès lors qu'elle ne repose pas sur des faits matériellement inexacts et n'est entachée ni d'erreur de droit ni de détournement de pouvoir, être utilement discutée devant le juge de l'excès de pouvoir » (28). Par analogie, l'appréciation portée sur la conduite d'une personne susceptible d'être citée à l'ordre de la Nation ne pourrait être discutée devant le juge administratif que dans l'éventualité où existerait une incompétence, une erreur de droit ou de fait, un vice de forme ou, enfin, un détournement de pouvoir. L'appréciation portée sur les mérites de la personne susceptible d'être citée à l'ordre de la Nation ne peut être, selon nous, que soumise à un contrôle minimum (29). Mais, quels sont les faits susceptibles de faire citer à l'ordre de la Nation leur auteur ? L'exposé des motifs du décret du 1<sup>er</sup> octobre 1918 parle d'héroïsme et de dévouement exceptionnel; ce qui va au-delà du comportement méritant. Ainsi, ont été citées des personnes s'étant opposées à l'ennemi, ayant eu un comportement courageux, morte dans l'accomplissement de leur devoir, morte en déportation... Mais, l'appréciation de l'héroïsme et surtout du dévouement exceptionnel paraît complexe. Où se situe la frontière entre l'accomplissement du service, aussi dangereux soit-il, et le dévouement exceptionnel, l'héroïsme ? Un civil qui meurt dans un incendie en secourant des victi-

mes a fait indéniablement preuve d'héroïsme. Mais, un sapeur-pompier qui décède en luttant contre un incendie ou en secourant des victimes, a-t-il accompli son simple devoir ou a-t-il fait preuve d'un dévouement exceptionnel ? Cette question mérite réflexion. En effet, selon la définition classique donnée par les dictionnaires de la langue française le sapeur-pompier est un homme faisant partie d'un corps organisé pour combattre les incendies et sinistres et pour secourir les victimes. Il est appelé « à participer à la lutte contre le feu » (30). De la même façon, un policier qui meurt l'arme à la main a-t-il accompli sa seule mission ou a-t-il fait preuve d'héroïsme ? Certes chaque affaire doit être examinée individuellement; une décision ne peut pas être prise sur de simples considérations d'ordre général. L'existence d'un pouvoir discrétionnaire n'emporte pas la dispense de procéder à un examen particulier de l'affaire (31). Mais, la tendance n'est-elle pas à amalgamer dévouement exceptionnel, héroïsme et service, en citant à l'ordre de la Nation les personnes décédées en accomplissant la mission qui leur avait été confiée ? La pratique actuelle nous paraît comporter un automatisme de la citation pour certaines catégories de défunts... en raison, comme nous le verrons, des avantages financiers qui en découlent pour les ayants cause.

## II. Un usage inégalitaire et perfectible

Initialement la citation à l'ordre de la Nation permettait aux civils décédés des suites de leur conduite méritante d'être décorés à titre posthume de la Légion d'honneur. La citation à l'ordre de la Nation constituait un titre nécessaire pour l'attribution de la Légion d'honneur à titre posthume (sans que celle-ci présente un caractère automatique, à la différence de la croix de guerre qui, elle, commémore les citations à une unité militaire). Mais, le décret n° 62-1472 du 28 novembre 1962 portant code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire a, dans son article 2, abrogé, entre autres, le décret du 1<sup>er</sup> octobre 1918 (32). Dans sa rédaction initiale l'article R. 26 du code disposait : « le ministre des armées est autorisé à nommer ou à promouvoir dans l'ordre soit directement, soit par voie de délégation

(28) CE, 10 décembre 1986, *Lorédon*, Rec. 516. Voir, CE, 27 février 1970, *Nicolatis*, Rec. 1166. En 1998, le Conseil d'Etat a exercé un contrôle normal sur la décision qu'il ne sera pas procédé à la réception dans l'ordre de la Légion d'honneur : « les dispositions du code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire ne font pas obstacle à ce que le décret qui décide qu'il ne sera pas procédé à la réception soit fondé sur des faits antérieurs au décret de nomination dès lors qu'il se révèle postérieurement à ce décret que les qualifications du bénéficiaire doivent être à nouveau vérifiées; qu'il ressort des pièces du dossier qu'après la publication du décret de nomination de M. Moreau dans l'ordre de la Légion d'honneur, des témoignages ont révélé les graves conséquences qu'avait pu entraîner la diffusion de l'ouvrage intitulé *Suicide, mode d'emploi*, édité par l'intéressé (...), la nouvelle vérification à laquelle ont conduit ces révélations ont permis de déterminer que M. Moreau ne pouvait, eu égard à sa responsabilité d'éditeur d'un tel ouvrage, être regardé comme possédant les qualifications requises d'un membre de l'ordre de la Légion d'honneur », 6 novembre 1998, *Moreau*, req. n° 191155.

(29) Le professeur R. Chapus voit ici un contrôle restreint exercé selon des modalités particulières (absence de recherche de l'erreur manifeste d'appréciation) mais refuse de le qualifier de « contrôle minimal », *Droit administratif général*, tome 1, précité, p. 1048, n° 1262. D'autres voient dans ce type de contrôle, « un contrôle que l'on peut qualifier d'infra-minimum », *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 12<sup>e</sup> éd., 1999, comm. sous CE Ass., 2 novembre 1973, *Société anonyme « Librairie François Maspéro »*, p. 661.

(30) *Vocabulaire juridique* sous la direction de G. Cornu, Association Henri Capitant, P.U.F., 2000.

(31) J. Megret, *De l'obligation pour l'administration de procéder à un examen particulier des circonstances de l'affaire, avant de prendre une décision, même discrétionnaire*, EDCE, 1953, p. 77; R. Moulin, *La règle d'examen particulier du dossier*, AJDA 1980, p. 443.

(32) Décret n° 62-1472 du 28 novembre 1962, JORF du 7 décembre 1962, p. 11988.

tion, les militaires et assimilés grièvement blessés dans l'accomplissement de leur devoir, dont la vie se trouverait en danger immédiat et qui sont reconnus dignes de recevoir cette distinction ». Cet article prohibait toute forme d'attribution de la Légion d'honneur à titre posthume. Seuls les militaires grièvement blessés pouvaient faire l'objet d'une proposition à titre exceptionnel. Toutefois, l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 81-998 du 9 novembre 1981 a modifié cette disposition. Le nouvel article R. 26 dispose que « le Premier ministre est autorisé par délégation du grand maître à nommer ou promouvoir dans l'ordre, dans un délai d'un mois, les personnes tuées ou blessées dans l'accomplissement de leur devoir et qui sont reconnues dignes de recevoir cette distinction ». L'attribution de la Légion d'honneur à titre posthume est de nouveau possible, mais pour cela il n'est plus nécessaire d'être cité à l'ordre de la Nation... Il nous faut donc voir quel est désormais l'objet de la citation à l'ordre de la Nation (A) et quelles améliorations pourraient y être apportées (B).

### 2.1. La citation à l'ordre de la Nation, un acte honorifique ?

La citation à l'ordre de la Nation n'est plus un titre nécessaire pour l'attribution de la Légion d'honneur à titre posthume. Elle ne permet pas, en tant que telle, aux civils cités, à la suite de leur décès, de bénéficier des honneurs funèbres civils ou militaires (articles 44 et suivants du décret n° 89-655 du 13 septembre 1989) (33). La citation à l'ordre de la Nation ne créerait donc aucun droit ? En réalité le problème est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît. En effet, il existe deux situations totalement différentes. Dans certains cas, la citation à l'ordre de la Nation n'ouvre aucun droit, elle est alors totalement honorifique (elle confère un honneur mais aucun avantage matériel). Dans d'autres cas, la citation à l'ordre de la Nation ouvre des avantages importants aux ayants cause.

Selon l'article L. 38 du code des pensions civiles et militaires de retraite, « les veuves de fonctionnaires civils ont droit à une pension égale à 50% de la pension obtenue par le mari ou qu'il aurait pu obtenir au jour de son décès, et augmentée, le cas échéant, de la moitié de la rente d'invalidité dont il aurait bénéficié ou aurait pu bénéficier ». Selon l'article L. 47 du même code, les dispositions de l'article L. 38

sont applicables aux ayants cause des militaires. Pour certains fonctionnaires civils ou militaires cités à l'ordre de la Nation le droit applicable est différent. En effet, il existe des dispositions particulières concernant les sapeurs-pompiers professionnels, les fonctionnaires de police et les gendarmes. L'article 125-I de la loi de finances pour 1984 prévoit que le total des pensions et rentes viagères d'invalidité des conjoints ou orphelins des « sapeurs-pompiers professionnels cités à titre posthume à l'ordre de la nation » est porté au montant cumulé de la pension et de la rente viagère d'invalidité dont le défunt lui-même aurait pu bénéficier. De plus, selon l'article 125-II de cette même loi, les sapeurs-pompiers professionnels cités à titre posthume à l'ordre de la Nation sont promus au grade ou, à défaut à l'échelon, immédiatement supérieur à celui qu'ils avaient atteint. Cette promotion doit toujours permettre d'attribuer un indice supérieur à celui que détenaient les cités avant cette promotion à titre posthume. Pour le calcul des pensions et rentes viagères d'invalidité attribuées aux ayants cause, est pris en compte l'indice correspondant au grade et échelon résultant de la promotion posthume. De même, la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité prévoit des régimes spécifiques de pension de réversion pour le conjoint survivant d'un fonctionnaire de la police nationale ou d'un militaire de la gendarmerie nationale cité à l'ordre de la Nation. En effet, lorsque ce fonctionnaire ou ce militaire décédé en service est cité à l'ordre de la Nation, son conjoint perçoit de plein droit la pension de réversion au taux de 100 % (articles 22 et 29) (34).

Selon l'article L. 37 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite, « lorsque le fonctionnaire ou le militaire est décédé à la suite d'un attentat ou d'une lutte dans l'exercice de ses fonctions ou d'un acte de dévouement dans un intérêt public ou pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes, la pension de réversion concédée à la veuve, augmentée soit de la moitié de la rente viagère d'invalidité dont aurait pu bénéficier le fonctionnaire, soit de la pension prévue par le code des pensions militaires d'invalidité, ne peut être inférieure à la moitié du traitement brut afférent à l'indice brut 515 ». Des dispositions particulières con-

(33) Tous militaires et marins décédés en service ont droit aux honneurs funèbres militaires, art. 45 du décret n° 89-655 du 13 septembre 1989.

(34) Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995, JORF du 24 janvier 1995, p. 1249. Rapport Masson, JORF, Doc. Sénat, 1993-1994, n° 582, p. 23. Il en va de même lorsque le gendarme est cité à l'ordre de la gendarmerie, art. 29. Voir R. Chapus, *Droit administratif général*, tome 2, 12<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 1999, n° 371, p. 309.

cernent aussi les orphelins : la pension temporaire d'orphelin ne peut être inférieure à 10 % du traitement brut afférent à l'indice brut 515. Ces dispositions ont pour objet de ne pas laisser la famille des jeunes fonctionnaires ou militaires décédés des suites d'un attentat ou d'un acte de dévouement dans le dénuement le plus complet (35). La citation à l'ordre de la Nation n'est pas ici exigée, mais elle constitue une reconnaissance de l'existence de l'acte de dévouement nécessaire à l'ouverture des droits du conjoint survivant et de l'orphelin.

La citation à l'ordre de la Nation est, pour les ayants cause des sapeurs-pompiers professionnels, des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie décédés en service, un titre nécessaire à l'ouverture de droits particuliers et dérogoratoires au régime général. Aussi dans ces cas précis, à notre sens, la citation à l'ordre de la Nation n'est plus un acte honorifique destiné à porter à la connaissance de tous le comportement héroïque — ou tout du moins hautement méritant — de la personne citée. Il s'agit alors d'une formalité destinée à améliorer la condition matérielle des ayants cause. Aussi, louable que soit l'attribution de ces avantages financiers, ceux-ci dénaturent la portée de la citation à l'ordre de la Nation. Dans de telles hypothèses, l'acte à caractère honorifique s'efface pleinement devant l'acte à caractère alimentaire, devant la « mesure sociale » (36). La citation à l'ordre de la Nation a conservé sa valeur et son objet premier pour les seules personnes décédées dont le statut n'ouvrira pas de droit particulier aux ayants cause. Néanmoins, cet argument est indéniablement une faible consolation pour les conjoints survivants et les orphelins oubliés par le législateur.

## 2.2. La nécessité d'une amélioration du régime de la citation à l'ordre de la Nation

La situation actuelle est profondément inégalitaire. Tous les ayants cause de défunt cités à l'ordre de la Nation n'auront pas les mêmes droits. Ainsi, les ayants cause d'un civil et d'un sapeur-pompier professionnel décédés tous deux en luttant côte à côte contre un incendie et cités tous deux à l'ordre de la Nation n'auront pas les mêmes droits. Les ayants cause du civil ne pourront pas prétendre à une pension de réversion pondérée. Les ayants cause de la victime civile, citée à l'ordre de la Nation, ne pourront que se tourner vers le juge administratif pour mettre en œuvre la

responsabilité sans faute de l'administration pour dommages causés aux collaborateurs occasionnels du service public. En effet, le Conseil d'Etat a déjà jugé qu'est un collaborateur occasionnel du service public, la personne blessée ou décédée en portant secours à un baigneur en difficulté, en luttant contre un incendie... (37) Mais, ici la citation à l'ordre de la Nation n'ouvre aucun avantage particulier. De même, seuls, les ayants cause des sapeurs-pompiers professionnels cités à l'ordre de la Nation bénéficieront des dispositions de l'article 125 de la loi de finances pour 1984. Ces dispositions ne sont pas applicables aux sapeurs-pompiers volontaires ou encore aux sapeurs-pompiers des villes de Paris et Marseille. De plus, l'article 125-I de la loi de finances pour 1984 accorde des avantages particuliers tant aux conjoints survivants qu'aux orphelins des sapeurs-pompiers professionnels cités à titre posthume. Or, les articles 22 et 29 de la loi du 21 janvier 1995 ne sont applicables qu'aux conjoints survivants et non aux orphelins des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie. Enfin, il existe d'autres différences notables en ce qui concerne l'existence d'une promotion à titre posthume ou encore la prise en compte de la rente viagère d'invalidité. Face aux inégalités existantes deux solutions paraissent envisageables. La première solution consisterait à étendre et à unifier les avantages matériels réservés aux ayants cause de tous les défunts cités à l'ordre de la Nation. Cela permettrait de rétablir l'égalité et de créer un régime uniforme. Néanmoins, la citation à l'ordre de la Nation perdrait tout caractère honorifique. La seconde solution envisageable consisterait à séparer la citation à l'ordre de la Nation de toute attribution d'avantages matériels. La citation à l'ordre de la Nation redeviendrait pour tous un acte honorifique. A côté pourraient exister, sans lien avec la citation, des avantages matériels réservés aux ayants cause, sous certaines conditions déterminées par le législateur (38).

(37) Parmi les nombreuses espèces, CE, 19 janvier 1962, *Ministre de l'agriculture c/ Barcons et Commune de Vernet-les-Bains*, Rec. 52, 1<sup>er</sup> juillet 1977, *Commune de Coggia*, Rec. 301.

(38) Ainsi, par exemple, l'article 125-I de la loi de finances pour 1984, précité, dispose : « le total des pensions et rentes viagères d'invalidité attribuables aux conjoints et aux orphelins des fonctionnaires des services de déminage et des agents de la ville de Paris appartenant au corps des ingénieurs et techniciens du laboratoire central de la préfecture de police, tués au cours d'une opération de police, ainsi que des sapeurs-pompiers professionnels cités à titre posthume à l'ordre de la Nation, est porté au montant cumulé de la pension et de la rente viagère d'invalidité dont le fonctionnaire ou l'agent aurait pu bénéficier ». Si la citation à titre posthume est nécessaire pour que les ayants cause des sapeurs-pompiers professionnels se voient ouvrir des droits particuliers, il n'en va pas de même pour les ayants cause des autres personnels visés par cet article.

(35) Rapport Ribes, JORF, Doc. Ass. Nat., première session ordinaire 1977-1978, n° 3234, p. 46.

(36) Rapport Léonard, JORF, Doc. Ass. Nat. 1993-1994, n° 1531, p. 19.

Enfin, si la citation à l'ordre de la Nation reste avant tout un usage républicain qui s'est lentement forgé et affirmé à partir de la Première Guerre mondiale, un texte en fixant les principales caractéristiques (statut et situation

des personnes pouvant être citées et répartition de la compétence ministérielle pour les propositions de citations) serait, sans tomber dans un excès de réglementation, nécessaire pour asseoir cette louable institution.

X.C.

Annexe

**Données chiffrées  
sur les citations à l'ordre de la Nation de 1997 au 31 mars 2001 (39)**

	1997	1998	1999	2000	2001 (au 31 mars)	Total
Policiers	4	7	7	1	3	22
Sapeurs-pompiers professionnels	5	6	7	6	1	25
Sapeurs-pompiers volontaires	15	10	4	8	4	41
Gendarmes			1	1		2
Autres	1 (pilote d'avion bombardier)	—	—	1 (agent de surveillance)	1 (adjoint de sécurité)	3
Total	25	23	19	17	9	93

Source : d'après les citations à l'ordre de la Nation publiées au *JORF* du 1<sup>er</sup> janvier 1997 au 31 mars 2001.

(39) Le choix de cette période n'est nullement lié à une quelconque modification de la législation ou de la réglementation. Cette période — à moyen terme — de quatre années, à laquelle s'ajoutent les premiers mois de l'année en cours, permet de dégager des données chiffrées n'ayant d'autre ambition que d'illustrer notre propos.