

Le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Dossier réalisé par l'Association de Soutien à l'Armée Française

ASAF

ASSOCIATION DE SOUTIEN
À L'ARMÉE FRANÇAISE



SOMMAIRE

Étude sur le transfert du contentieux « PMI » aux juridictions administratives de droit commun..... 3

I. Alea jacta est ?	3
II. Le transfert, tel qu'envisagé, du contentieux PMI qui ressort de la matière générale dite « réparation du préjudice corporel », apparaît comme un mouvement à contre-courant, qui n'est pas sans lien avec les questions posées autour de « l'ordre des juridictions administratives ».	5
A/ Les juridictions administratives ne sont que le produit de l'Histoire et « <i>non la conséquence logique et nécessaire du principe de la séparation des pouvoirs</i> » et elles pénalisent les victimes de dommages corporels.....	5
B/ La série des questions de procédure que pose le transfert du contentieux PMI aux TA et CAA.	9
III. Alors, dans un tel contexte, que penser du fameux « RAPO », sensé faire passer la pilule de ce transfert à contre-courant d'un contentieux qui, de facto, relevait jusque-là plutôt de l'ordre judiciaire et en relèvera, toujours, incontestablement, par la matière ?.....	14
A/ Le recours administratif préalable obligatoire (RAPO), un mode alternatif de règlement des litiges, avantageux ?	14
B/ Les orientations sur l'organisation et le fonctionnement de la structure chargée de l'instruction du futur « RAPO »	17
IV. Brève conclusion générale.....	20

Le RAPO : l'arbre qui cache la forêt ... (Le Diable se cache toujours dans les détails !)25

I. L'objet volontairement limité de la réunion organisée par l'administration le 16 février 2018	25
1°) La lettre du 6 février 2018 signée de la directrice des affaires juridiques du ministère des armées est absolument claire, quant à cet objet, très strictement circonscrit.	25
2°) Le SGA avait su taire tout ce qui pouvait fâcher, dans sa présentation effectuée en ouverture de réunion :	26
3°) La prise de parole de la DAJ, à la suite, avait quasiment exclusivement porté sur les sujets de la « CRAPO » (commission chargée du RAPO) et le RAPO :	27
4°) La conclusion, apportée à cette présentation par le SGA, avait été encore plus nette s'agissant des limites du débat du jour :	27
II. Un objet toujours aussi volontairement « bordé », au moment des échanges « questions/réponses » :	28
1°) Force est de constater, une fois encore, que l'administration n'a même pas mentionné dans son compte-rendu, les échanges ayant porté sur les autres très importantes questions suscitées par ce projet de LPM, relatives :	28
2°) Sur les sujets figurant dans le C.R. de l'administration pour les « questions/réponses », tous relatifs au RAPO :	29

AVERTISSEMENT. AUX SACRIFIÉS DE LA NATION : L'AVENIR DES DROITS DITS IMPRESCRIPTIBLES À RECONNAISSANCE ET RÉPARATION, EST DERRIÈRE VOUS !..... 34

I. C'est en deux temps et trois mouvements que l'administration s'est emparée des commandes du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, issu de la loi du 31 mars 1919.	34
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

A/ Le temps du dépérissement, celui du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG)	34
B/ Le deuxième temps, celui de la refonte du CPMIVG, et ses trois mouvements.....	35
II. Les « surprises » de la LPM 2019-2025	38
A/ Un champ de concertation anormalement réduit (au « RAPO », institué pour remplacer les tribunaux de pension).	38
III. Que faire après avoir obtenu d'abord que la ratification de l'ordonnance portant partie législative du CPMIVG (prévue à l'article 36), mais aussi que la suppression des juridictions spéciales des pensions (prévue par l'article 32), ne s'opèrent pas dans le cadre inadapté du projet de loi de programmation militaire 2019-2025 ?.....	43
A/ La ratification de la partie législative du CPMIVG doit évidemment avoir lieu dans les meilleurs délais, mais elle ne doit intervenir qu'au terme d'un débat parlementaire qui serait réservé au code de souveraineté qu'est le CPMIVG, ce qui permettrait d'examiner, en même temps, les importantes questions à résoudre concernant le contentieux des pensions.	43
B/ Les questions à poser et les discussions à conduire pour réformer le contentieux des pensions	44

Étude sur le transfert du contentieux « PMI » aux juridictions administratives de droit commun

Maître Véronique de Tienda-Jouhet,
Avocat au Barreau de Paris

le 30 janvier 2018

I. Alea jacta est ?

Des nombreuses discussions entre l'administration et le monde combattant (et en particulier GT-Refonte, le groupe de travail mis en place par le CE-GIG), était né le livre 7 du CPMIVG entré en vigueur le 1/01/2017, porteur d'améliorations notables dans le déroulement du contentieux des PMI (communication des pièces, sanction en cas de non-respect des délais, clôture de l'instruction...), même s'il restait une bonne marge de progression, eu égard au caractère contraignant de la refonte effectuée à droit constant.

Puis, [l'administration centrale du ministère de la défense avait lancé \(toujours dans la suite du traitement du dossier des 30 propositions, a-t-elle dit\) un groupe de travail intégrant des personnels du ministère de la justice](#) (chose rare paraît-il entre deux ministères ne se parlant que peu « historiquement », c'est pourquoi sa constitution avait pris du temps), conduit par le magistrat de l'ordre judiciaire, Monsieur Michaël Humbert, détaché auprès du ministère de la défense à l'époque (à la DAPM, sous l'autorité hiérarchique de la DAJ).

Monsieur Humbert, précité, après avoir, notamment, consulté certains présidents de juridictions des pensions, avait réuni le monde combattant concerné pour faire le point sur les réflexions auxquelles le groupe de travail « défense-justice », avait abouti, en précisant bien que rien n'était tranché et que toutes les options restaient ouvertes et qu'il était décidé que serait privilégiée celle qui ferait consensus, parmi les pensionnés, concernés au premier chef :

- Première possibilité : un statu quo et donc un maintien de l'organisation telle qu'elle est [prévue, depuis le 1/01/2017 par le livre 7](#), soit 38 tribunaux des pensions pour la première instance, 37 cours régionales des pensions, en appel, et toujours, le Conseil d'État comme cour de cassation.
- Deuxième possibilité : regroupement des juridictions précitées avec les chambres spécialisées de TGI, créées par l'article 33 de la loi n°2013-1168 du 18 décembre 2013 ([article 697 du code de procédure pénale](#)) et définies par le [tableau annexé au décret 2014-1443 du 3 décembre 2014](#) et qui sont au nombre de 9 (Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Paris, Rennes, Cayenne, Toulouse).
- Troisième et dernière possibilité envisagée : Reverser l'entier contentieux des PMI aux juridictions administratives de droit commun, c'est-à-dire aux [tribunaux administratifs ou TA \(il y en a 42\) pour la première instance](#), et aux [cours administratives d'appel, ou CAA \(il y en a 8\), pour l'appel](#) avec, évidemment, toujours [le Conseil d'État](#) au niveau de la cassation.

À l'époque et jusqu'au début de l'été 2017, les représentants des pensionnés avaient presque

reçu l'assurance que rien ne se déciderait sans qu'ils n'aient pu, au préalable et à tout le moins, être informés d'un projet construit.

[Invités le 5 juillet 2017 par la DAJ au ministère de la défense](#) pour la présentation d'une synthèse des travaux du groupe de travail « défense–justice », sous l'intitulé de réunion de « restitution », la déconvenue fut, donc, forte. C'est à cette date qu'on leur avait annoncé que **le nouveau gouvernement en place, avait imposé la décision de transférer l'entier contentieux des PMI, aux juridictions administratives de droit commun** et que cela se ferait probablement très rapidement, sans doute par le vecteur de la loi sur « le droit à l'erreur », en chantier, et sur le point d'être soumise au Parlement.

Pour faire passer cette annonce, inattendue et nécessairement très troublante (qui a suscité [un certain nombre de réactions publiées dans les revues associatives](#)), l'administration avait appelé à intervenir à cette réunion, des personnels de la justice administrative, du ministère de la justice et du Conseil d'État, lesquels s'étaient employés à rassurer et enrober de leur mieux cette réforme, dont on peut craindre qu'elle aboutisse, à terme, à **ramener le « droit à Réparation » au niveau d'une simple responsabilité de l'État, parmi d'autres, devant seulement aboutir à un « dédommagement », spécifique, prévu par le CPMIVG; alors que la « Dette » régie par le CPMIVG, ça n'est pas cela, c'est beaucoup plus et c'est pourquoi, d'ailleurs, elle est inscrite, chaque année depuis 1919, au budget général de l'État (programme 169).**

C'est avec la même optique, « rassurer », que les représentants des pensionnés avaient été invités, [le 3 octobre 2017 à une réunion organisée au Conseil d'État](#), sous la présidence de Monsieur Jean-Marc SAUVÉ, entouré de nombreuses personnes, parmi lesquelles, la nouvelle directrice des affaires juridiques de la défense (Madame Claire LEGRAS), la secrétaire générale du Conseil d'État...qui avaient annoncé que, **finalement, cette réforme devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2020, serait « portée » par la LPM** (loi de programmation militaire), en cours d'élaboration.

Cette réunion avait déjà beaucoup trop tourné autour du fameux « **RAPO** » déjà évoqué en juillet, (comme possible remède à la disparition du paritarisme, avec celle des tribunaux de pensions), **mis en avant comme si toute la réforme envisagée se résumerait à cela**, tandis que les réponses aux nombreuses questions induites par ce transfert du contentieux PMI, restaient toujours aussi évasives, alors qu'il s'agit, tout de même, de supprimer purement et simplement en France, plus de 70 juridictions !

C'est dans le prolongement de ce qui précède, qu'est arrivé le [courrier du 8/01/2018](#) de la directrice des affaires juridiques, ne traitant, encore, quasiment que de ce « RAPO ».

Il est, d'abord, assez dérangeant de constater à la lecture de cette lettre, **qu'aucune information n'est fournie à propos de cet article 35 du projet de LPM**, qui est pourtant certainement déjà rédigé puisqu'il est cité, et que **c'est le mode de la consultation écrite (excluant par définition tout dialogue constructif et échanges réels entre parties) qui a été choisi pour recueillir les avis des associations** (choisies ?), auxquelles a été adressé ce courrier.

On constate, ensuite, que **la commission qui serait chargée de ce « RAPO »**, quelle que soit « *la piste de réflexion à ce jour identifiée* », **ne serait, ni plus ni moins, qu'une réplique de la « nouvelle CRPMI »**, instituée le 1/07/2017 sans qu'aient été retenues les critiques du

monde combattant, telles que formulées dans le cadre de la refonte, (Cf. [l'actualité](#) et les commentaires d'articles publiés sur code.pensionsmilitaires.com), et dont les premières séances (à partir de septembre 2017) ont révélé au grand jour les « imperfections » (pour utiliser un terme « soft »). Nous reviendrons, donc, sur ce point.

Quoiqu'il en soit, le transfert du contentieux PMI ne se réduit pas à cela, il pose nombre de questions bien plus graves et importantes, qu'il importe d'énoncer clairement, dans le but d'obtenir les réponses et garanties, que le « droit à Réparation » (qui n'est pas un simple droit à indemnisation sur engagement d'une responsabilité), impose. Il est donc très anormal que l'on ne nous parle que de cela, et que l'on ne nous consulte qu'à ce propos.

II. Le transfert, tel qu'envisagé, du contentieux PMI qui ressort de la matière générale dite « réparation du préjudice corporel », apparaît comme un mouvement à contre-courant, qui n'est pas sans lien avec les questions posées autour de « l'ordre des juridictions administratives ».

A/ Les juridictions administratives ne sont que le produit de l'Histoire et « non la conséquence logique et nécessaire du principe de la séparation des pouvoirs » et elles pénalisent les victimes de dommages corporels.

1°) En préambule, l'histoire des juridictions administratives est éclairante.

a) Les tribunaux administratifs (TA) sont de « jeunes » juridictions, par rapport à celles de l'ordre judiciaire, puisqu'ils n'ont été créés qu'en 1953, pour succéder aux conseils de préfecture interdépartementaux et alléger la charge du Conseil d'État, jusqu'alors juge de droit commun du contentieux administratif. Le tribunal administratif est compétent pour tout litige avec l'administration (État, collectivité territoriale, établissement public administratif...), sauf s'il est dérogé à sa compétence, par une disposition spéciale, ce qui était le cas pour le droit dit « des pensions militaires », dont le contentieux était, depuis 1919, confié aux juridictions des pensions. Depuis 1953, donc, les TA connaissent, au moins en premier ressort, d'une grande partie du **contentieux administratif qui s'organise autour de deux volets bien distincts, le contentieux dit de « l'annulation » (recours pour excès de pouvoir et recours de plein contentieux) et le contentieux dit « indemnitaire » (lorsque la responsabilité de l'État est recherchée). Les TA n'appliquent pas un code de « droit administratif », puisqu'il n'en existe pas, mais toute une série de codes plus ou moins récents, selon la matière concernée (CGI, Code de l'environnement, code de l'action sociale et des familles, code des communes, code du domaine de l'État, etc...), pour ce qui est du fond du droit, tandis que, pour ce qui est de la procédure, ils appliquent le code de justice administrative (CJA). Or, **le droit dit « des pensions militaires » ne relève a priori et sauf démonstration contraire, ni de l'un, ni de l'autre des deux contentieux tels que catégorisés ci-dessus et doit, être clairement distingué du droit indemnitaire.** En effet, il s'agit de la « Dette » de l'ensemble des citoyens formant la Nation, envers ceux que le code des pensions militaires, désigne.**

b) Les cours administratives d'appel, sont encore plus récentes, puisqu'elles n'ont été créées qu'à partir de 1987, pour les premières et progressivement jusqu'en 2004. Elles

sont compétentes, sauf les exceptions prévues par la loi, pour statuer sur les appels dirigés contre les jugements des TA de leur ressort géographique. La représentation par un avocat y est devenue obligatoire en 2004 (pour les désencombrer !).

c) **Le Conseil d'État**, est une très ancienne institution (XIII^{ème} siècle), mais une **très « jeune » juridiction de cassation**. En effet, et comme l'indique son nom et celui de ceux qui exercent des fonctions en son sein (qui ne sont pas dits « magistrats », mais conseillers d'État, maîtres des requêtes ou auditeurs), **son premier rôle, encore aujourd'hui, est de conseiller l'exécutif**, soit, le gouvernement (autrefois le Roi ou l'Empereur). Après la création des TA en 1953, il devient juridiction d'appel et ce n'est, enfin, qu'après création des CAA qu'il accède, véritablement, au rang de cour de cassation, tout en conservant, par ailleurs et au premier chef, sa fonction de conseil auprès de l'exécutif (il examine, certes avec avis seulement consultatif, tous les projets de loi et d'ordonnances avant que ces textes ne soient soumis au conseil des ministres) et même du Parlement (depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008). Son avis doit enfin obligatoirement être sollicité pour les décrets devant être pris en Conseil d'État.

Aujourd'hui, ses fonctions juridictionnelles s'exercent désormais tantôt en premier et dernier ressort, tantôt comme juge d'appel, tantôt comme juge de cassation. Cette multiplicité de « casquettes », interpelle, et alimente régulièrement les articles de doctrine. Ce point, avait d'ailleurs été abordé lors de la réunion 4 octobre 2017, à partir d'une [tribune publiée dans la Gazette du Palais du 12/09/ 2017 et rédigée par Monsieur Dominique ROUSSEAU](#), Professeur à l'école de droit de la Sorbonne et directeur de l'Institut des sciences juridiques et philosophique de la Sorbonne, prônant la suppression du Conseil d'État :

« L'existence d'un juge propre à l'administration n'est pas la conséquence logique et nécessaire du principe de la séparation des pouvoirs, ce que l'étude comparée des systèmes juridictionnels confirme ; elle est seulement, dit le Conseil constitutionnel, la conséquence de la « conception française de la séparation des pouvoirs » ([Cons. Const., 22 juillet 1980, n°80-119 DC](#)) formée au souvenir de la décision des hommes de 1789 d'interdire aux juges qui avaient bloqué toutes les réformes politiques initiées par le pouvoir royal, de s'immiscer dans le pouvoir exécutif et de connaître des actes de l'administration. Le dualisme juridictionnel n'a donc pas de fondements théoriques, il est le produit de circonstances historiques et politiques qui ont disparu aujourd'hui et qui enlèvent donc à la juridiction administrative sa justification. S'il en est ainsi, il convient de transférer le contentieux administratif à l'ordre judiciaire et créer au sein de la Cour de Cassation, à côté des chambres civiles, commerciale, sociale et criminelle, une chambre administrative. »

2°) Cette coexistence des deux ordres de juridictions est particulièrement pénalisante pour les victimes relevant de l'ordre juridictionnel administratif :

En matière de réparation de préjudice corporel, l'avis des théoriciens opposés à l'existence d'un ordre administratif de juridictions est, d'une certaine façon, très concrètement relayé par les praticiens les plus expérimentés.

On citera, à cet égard, [Maîtres Frédéric BIBAL et Claudine BERNFELD \(Gaz. Pal. N°38 du 7/11/2017\)](#) :

« En réservant une procédure et un droit spéciaux aux citoyens qui s'estiment lésés par une

administration, le droit français considère que les victimes d'atteintes corporelles doivent, elles aussi, recevoir un sort particulier lorsque l'auteur de ces atteintes est une personne publique.

Cette différence de traitement par rapport aux autres victimes de dommages corporels, liée à l'histoire institutionnelle française, agace, parfois, intrigue souvent, interroge, en tous cas tous ceux qui ne voient plus aujourd'hui de raisons de réserver un sort différent aux victimes d'un même type d'atteintes.

Cette remise en question de la justification d'une dualité de juridictions, qui n'est d'ailleurs pas cantonnée à la réparation du dommage corporel (Il est ici effectué un renvoi « à la [tribune de Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation, 20 juillet 2017, sur le site de la Cour de Cassation](#)), est d'autant plus manifeste que si la victime du dommage est dans une situation comparable devant les deux ordres juridictionnels, le débiteur indemnitaire est, lui aussi, couvert par des dispositifs similaires de mutualisation des risques... »

S'agissant des PMI, la jurisprudence du Conseil d'État conduit, parfois, à s'interroger (puisque'il est à la fois le conseiller du gouvernement et son juge). Le contentieux afférent à l'alignement des pensions sur les indices « marins » en fut une nouvelle occasion. Pour les TA et CAA on ne peut, pour l'instant, rien en dire, si ce n'est que les juges qui les composent sont, comme les conseillers d'État, majoritairement issus de l'ENA.

Faut-il enfin imputer au lien particulier (une porosité que l'on ne peut nier) « État-juridictions administratives », les écarts constatés dans les sommes allouées en réparation de préjudices corporels ?

Là encore, on invite le lecteur à se reporter à la [Gazette du Palais \(n°38 du 7 novembre 2017\) et en particulier à l'article « Étude comparative des indemnisations des dommages corporels devant les juridictions judiciaires et administratives en matière d'accidents médicaux. »](#), que l'on citera très partiellement :

« Pour les postes de la victime principale » (par opposition aux victimes dites par ricochet), « le niveau d'indemnisation par le juge administratif apparaît globalement inférieur, voire très inférieur, à celui du juge judiciaire. Tel est notamment le cas, de manière particulièrement marquante, pour les souffrances endurées où, alors qu'aucun élément extérieur ne semble expliquer cette différence de niveau d'indemnisation, ce poste est évalué, par le juge administratif, dans une proportion inférieure à :

- 50% pour les souffrances jusqu'à 1 ;
- 28% pour les souffrances cotées jusqu'à 2 ;
- 43,39% pour celles cotées jusqu'à 3 ;
- 37,5% pour celles cotées jusqu'à 4 ;
- 40% pour celles cotées jusqu'à 5 ;
- 28% pour celles cotées jusqu'à 6 ;
- 13,5% pour celles cotées jusqu'à 7 ;

Cette disparité se retrouve également de manière marquante pour le préjudice esthétique, où la différence, au détriment du juge administratif, est de :

- 41,6% pour le préjudice esthétique coté jusqu'à 1 ;
- 42,85% pour celui coté jusqu'à 2 ;
- 36% pour celui coté jusqu'à 3 ;
- 35% pour celui coté jusqu'à 4 ;
- 33% pour celui coté jusqu'à 5.

On retrouve également de manière notable cette rigueur du juge administratif dans l'évaluation dans le choix du taux horaire servant de base à l'indemnisation du poste

« assistance tierce personne ... »

Pour conclure sur cette inégalité patente de traitement, l'article indique :

« C'est au contraire entre les deux ordres de juridictions que la différence de chiffrage existe dans des proportions telles qu'on ne peut les lier à une simple marge d'appréciation de telle ou telle cour d'appel. Il nous semble au contraire ressortir clairement de l'accumulation des divergences de chiffrage constatées, presque toujours exclusivement moins favorable aux victimes devant l'ordre administratif, que ce dernier adopte clairement une « politique d'indemnisation » moins favorable que son homologue judiciaire. Or, s'agissant de victimes d'un même fait générateur (faits dommageables liés à l'activité médicale) et de même type de dommage (dommage corporel), cette situation ne nous semble pas pouvoir être acceptée car elle est clairement contraire à l'égalité entre victimes.

La solution la plus simple nous semblerait donc résider dans l'unification du contentieux devant un ordre de juridiction, en l'espèce l'ordre judiciaire, comme l'avait fait par exemple le législateur pour les accidents de la circulation dans la [loi n°57-1424 du 31 décembre 1957](#). Cette unification est certainement la solution la plus évidente qui garantirait une unité pratique et une relative harmonisation de chiffrage des postes de préjudice de la victime... »

Contrairement aux apparences **ces constats et conclusions sont parfaitement transposables au contentieux des PMI**, que le gouvernement a décidé de reverser dans l'ordre administratif de droit commun, puisqu'une grande inégalité règne, déjà, entre les différentes catégories d'ayants droit du CPMIVG. Aujourd'hui les victimes du terrorisme qui, même si on ne le dit jamais, relèvent pleinement du code des PMI pour la réparation de tous leurs postes de préjudices (autres que ceux dits « personnels »), qui une fois fixés seront obligatoirement convertis en pension militaire d'invalidité, peuvent contester l'offre qui leur est faite par le FGTI, devant les juridictions de l'ordre judiciaire. Ainsi, selon que l'on est un militaire blessé en opération ou une victime d'attentat terroriste, on ne relève pas du même juge et les indemnisations allouées n'ont rien de comparable, au détriment du militaire, toujours.

Il est donc très légitime de s'interroger, à tout le moins, sur la finalité de ce transfert « historique » de contentieux (suppression de près de 80 juridictions, paritaires au surplus, sur le territoire !), allant à contre-courant d'un mouvement qui s'amplifie et qui vise à ce que toutes les questions de préjudice corporel relèvent du même ordre juridictionnel, l'ordre judiciaire, incontestablement moins susceptible de décider « d'une politique indemnitaire ». Le parlement devrait donc être interpellé sur cette question qui dépasse très largement la simple réorganisation du contentieux des « PMI », d'ailleurs mal nommées puisque, outre celles accordées aux militaires pour les préjudices corporels liés à leur exercice, le CPMIVG régit les pensions accordées aux victimes civiles « de la Nation » (victimes de guerre et victimes du terrorisme), ainsi que celles accordées aux familles des uns et des autres. Un grand nombre des pensionnés susvisés n'ont, donc, incontestablement, « rien à faire », chez le juge administratif !

Il n'est pas trop tard pour tenter d'inverser le cours des choses car des soutiens existent, ailleurs que dans le monde du CPMIVG, mais pour cela, il faudrait communiquer et sensibiliser ...

B/ La série des questions de procédure que pose le transfert du contentieux PMI aux TA et CAA.

Le CJA (code de justice administrative) deviendra automatiquement applicable au contentieux des PMI, dès lors que celui-ci aura été reversé aux juridictions administratives de droit commun.

Devant les juridictions des pensions militaires de première instance (tribunal des pensions) ou d'appel (cour régionale des pensions) qui sont, depuis toujours même si certains l'ignoraient, des **juridictions administratives, mais « d'exception »**, la procédure était, elle aussi et depuis toujours, une procédure particulière ou « d'exception ».

Le Conseil d'État était d'ailleurs amené à le rappeler régulièrement (Cf. [CE n°349109 du 24/04/2013](#), par exemple).

D'abord prévue par la [loi du 31 mars 1919](#) et son [décret d'application du 2 septembre 1919](#), puis, après la codification, principalement régie par [le décret du 20/02/1959](#) (donc « hors code »), la procédure devant les juridictions des pensions avait, lors de la refonte du code, fait l'objet d'une attention particulière des deux conseillers d'État rapporteurs (Monsieur Bardoux et Madame Chemla), dans le but d'aboutir, par l'effet du tout **nouveau livre 7**, à un **meilleur traitement de ce contentieux spécifique et technique**. Rappelons à cet égard que certains de ses dysfonctionnements avaient été « pointés » dans le dossier publié par le CE-GIG en novembre 2013, dit « des 30 propositions ».

1°) Première conséquence, à nos yeux d'importance majeure : de « contradictoire » (Cf. L. 711-2 du CPMIVG), la procédure deviendra « inquisitoire ».

Pour mesurer les conséquences (inquiétantes et radicales) du passage d'une procédure contradictoire, à une procédure inquisitoire, on peut, très utilement, se reporter à l'entretien publié dans la [Gazette du Palais \(n°38 du 7/11/2017\) avec Monsieur Julien SORIN, rapporteur public à la cour administrative d'appel de Paris](#), que l'on citera dans ses passages les plus explicites :

« Il faut souligner une spécificité du juge administratif par rapport au juge judiciaire : le contentieux administratif est une procédure inquisitoire, d'où il résulte un rôle central du juge dans l'instruction des dossiers. L'échange des mémoires ne se fait pas directement entre les parties, mais toujours par l'intermédiaire du juge, à qui il revient d'apprécier l'opportunité de communiquer les écritures autres que le mémoire introductif d'instance et le premier mémoire en défense... ; il n'y a donc pas lieu de s'étonner si, à l'audience, le rapporteur vise un mémoire non communiqué : c'est qu'il en a estimé la communication à l'autre partie inutile. Il n'y a pas méconnaissance du contradictoire, puisque le juge n'en tiendra pas compte dans l'appréciation du dossier. »

Ce dernier passage intrigue nécessairement, car il apparaît pour le moins étonnant qu'un nouveau mémoire produit aux débats par l'une des parties soit, à ce point, inutile ???

2°) L'actuel commissaire du gouvernement (devant les juridictions des pensions) sera remplacé par le « rapporteur public », sur le poids duquel, Monsieur SORIN (même

article que précité) était interrogé et répondait :

« On peut rappeler les dispositions de l'article L.7 du CJA : « Un membre de la juridiction, chargé des fonctions de rapporteur public, expose publiquement et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent ». Il s'agit d'une spécificité du juge administratif à laquelle celui-ci est très attaché. En contentieux de la responsabilité, le poids de l'avis du rapporteur public est le même que dans les autres branches du contentieux administratif : en moyenne, ses conclusions sont suivies dans 80% des cas ; ... »

Outre le poids considérable de ce membre à part entière de la juridiction, il faut attirer l'attention du lecteur, sur la difficulté pour le demandeur à l'action dirigée contre l'État, d'une part, d'avoir connaissance de son avis avant l'audience et, d'autre part, de pouvoir y répondre efficacement, même si les choses progressent lentement ; le Conseil d'État vient, en effet, de rendre un arrêt ([CE. 5^{ème} chambre, 13 mai 2017, n°401877](#)) que Madame Florence BOYER commente dans la Gazette du Palais du 7/11/2017, en y voyant les prémices d'un « *respect effectif du principe du contradictoire entre toutes les parties au procès administratif* ». Cet arrêt fait une lecture novatrice des dispositions de [l'article R. 711-3 du Code de justice administrative \(CJA\)](#), prévoyant : « *Si le jugement doit intervenir après le prononcé de(s) conclusions du rapporteur public, les parties ou leurs mandataires sont mis en mesure de connaître, avant la tenue de l'audience, le sens de ces conclusions, sur l'affaire qui les concerne* ». Ce terme, finalement vague de « sens de ses conclusions » aboutissait, le plus souvent, à fournir aux parties des bribes (frustrantes !) d'informations, du genre : « *Satisfaction partielle, satisfaction partielle et totale, rejet des conclusions...* » sans plus d'explications . Cet arrêt, qui juge que « *les parties doivent être en mesure de connaître dans un délai raisonnable avant l'audience l'ensemble des éléments du dispositif de la décision que le rapporteur public compte proposer à la formation de jugement d'adopter.* » marque effectivement un vrai progrès, mais ce n'est toujours pas suffisant et c'est ce qui conduit Madame BOYER à conclure son commentaire d'arrêt par : « *Mais pour véritablement mettre en mesure toutes les parties de jouer à armes égales, le véritable progrès serait à nos yeux, de voir les conclusions du rapporteur public transmises dans les mêmes conditions que le sont les écritures du demandeur et du défendeur, et ce bien avant la clôture, faisant ainsi du rapporteur une vraie partie à l'instance.* »

Ce personnage hybride (un juge qui ne juge pas, mais qui conseille la juridiction, au point de lui proposer un projet de décision à rendre), qu'est le rapporteur public devant les juridictions administratives, et qui n'a pas d'égal devant celles de l'ordre judiciaire, reste déroutant pour le justiciable. Les pensionnés (et leurs défenseurs) auront à composer avec lui, après le transfert du contentieux et doivent savoir qu'il participe à la séance d'instruction préalable à l'audience mais qu'il ne participe pas au délibéré, sauf au Conseil d'État (où il y assiste sans pouvoir prendre la parole).

3°) Le caractère prépondérant de l'écrit dans la procédure administrative sera, aussi un changement radical, puisque devant les juridictions des pensions, la procédure était orale pour le pensionné en application des dispositions de l'article [L.711-4 du CPMIVG](#) (et, obligatoirement, écrite pour l'État) :

Là encore, commençons par citer Monsieur SORIN :

« Contrairement à une idée répandue, le juge administratif n'est pas par nature, rétif à l'oralité : l'expérience montre qu'il écoute ce que les parties ont à lui dire, pourvu que cela

ne soit pas une simple répétition des écritures ; d'où l'inutilité, parfois rappelée par le président de la formation de jugement, de reprendre l'ensemble des éléments du litige.

Ainsi les parties sont plutôt invitées à insister sur tel ou tel point de désaccord nécessitant un développement particulier.

La formation de jugement tiendra compte de l'argumentation orale des parties au moment du délibéré, même s'il peut être parfois utile de la conforter par la production d'une note en délibéré. Elle en prendra connaissance et appréciera alors l'opportunité de rouvrir l'instruction. »

Ces propos établissent la difficulté de la défense devant les juridictions administratives. On rappelle, ici, que si l'on veut connaître le raisonnement suivi et les précédents jurisprudentiels d'appui du rapporteur public (qui depuis les réformes de 2009-2011 prend la parole avant les parties, alors qu'auparavant il parlait le dernier et on ne pouvait lui opposer aucune réplique), il faut obligatoirement aller les entendre à l'audience. Comme celui-ci lit ses écrits préparés de longue date, cela va « à toute allure », il faut donc être d'une particulière agilité intellectuelle « pour lui renvoyer la balle ». **Dans la pratique, il faut, systématiquement établir une « note en délibéré », ce qui alourdit beaucoup la charge de la défense.**

Enfin, à la question relative à la présence des « victimes » à l'audience, Monsieur SORIN, dit:

« La formation de jugement n'est évidemment pas insensible à la dimension humaine des dossiers et la présence des victimes dans la salle d'audience, aujourd'hui -il est vrai- assez rare, ne doit pas être par principe exclue. Les juges peuvent y être sensibles car cela ouvre la possibilité d'un dialogue. Le président de la formation de jugement peut donner la parole aux victimes si elles souhaitent la prendre, afin de préciser les conséquences du dommage subi sur tel ou tel aspect de leur mode de vie par exemple. »

Soulignons que le transfert du contentieux PMI pourrait, tout à fait, conduire à infléchir les rigueurs du CJA en la matière du contentieux de droit commun. Par exemple, des règles de procédure plus souples existent déjà pour les contentieux dits « sociaux » (Cf. [R. 772-5](#) et suivants du CJA). Citons un récent arrêt du Conseil d'État ([CE, 1^{re} et 6^{ème} ch., 2 octobre 2017, n°399578](#)), sur le sujet : « *L'article R. 772-9 du CJA, qui déroge aux règles de droit commun de la procédure administrative contentieuse, tend, eu égard aux spécificités de l'office du juge en matière de contentieux sociaux, à assouplir les contraintes de la procédure écrite en ouvrant la possibilité à ce juge de poursuivre à l'audience la procédure contradictoire sur des éléments de fait et en décalant la clôture de l'instruction ...Il suit de là que le tribunal doit, pour juger les requêtes régies par ces articles, prendre en considération tant les éléments de fait invoqués oralement à l'audience qui conditionnent l'attribution de la prestation ou de l'allocation ou la reconnaissance du droit, objet de la requête, que tous les mémoires enregistrés jusqu'à la clôture de l'instruction qui interviennent, sous réserve de la décision du juge de la différer, après que les parties ou leurs mandataires ont formulé leurs observations orales ou, si ces parties sont absentes ou ne sont pas représentées, après appel de leur affaire à l'audience. »*

4°) Que deviendra le délai de 6 mois actuellement prévu par l'article R. 731-2 du CPMIVG ?

Depuis toujours (article 38 de la loi du 31 mars 1919), le demandeur d'un droit à pension au titre du CPMIVG, a disposé d'un délai de six mois, pour saisir le tribunal des pensions d'une contestation à l'encontre de la décision de rejet ou d'acceptation partielle, prise par

l'administration.

Ce délai particulier est actuellement prévu par l'article [R. 731-2](#) du CPMIVG.

Le CJA prévoit, quant à lui un délai, plus court, fixé à deux mois par l'article [R. 421-1](#).

Il conviendra, donc, de veiller à l'introduction d'un délai spécial (de 6 mois), pour le contentieux des PMI, ainsi que le permet l'article [R. 421-4](#) du CJA.

5°) Rappel des règles relatives à la représentation ou l'assistance du demandeur devant les juridictions administratives (Article R. 431-1 et suivants du CJA) :

a) Devant les TA et les CAA :

En vertu des dispositions de l'article [R. 431-2 du CJA](#), la représentation du demandeur, par un avocat à la Cour, est en principe obligatoire. Des exceptions à ce principe de représentation obligatoire, sont néanmoins prévues par l'article [R. 431-3](#). Il faudra donc veiller à ce que le contentieux des PMI, puisse y être ajouté, comme une exception, logiquement, en complétant le 4°, de l'article. Mais, en raison des chausse-trappes, nombreuses, de la procédure administrative (pour exemple [R. 611-8-1 du CJA](#)), **on ne pourra que conseiller le recours à avocat au pensionné, même s'il n'est pas rigoureusement obligatoire.**

En ce qui concerne la possible représentation (et assistance) du pensionné par une association, que nous avons tenté d'obtenir dans le cadre de la refonte du Code, mais qui avait été refusée, on attire l'attention sur les dispositions de l'article [R. 431-5 du CJA](#) qui autorise des associations agréées par le code de l'environnement à agir. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour les associations regroupant des ayants droit et ayants cause du CPMIVG ?

b) Devant le Conseil d'État :

La représentation des parties, est assurée dans les mêmes conditions ou presque, mais par un avocat dit « aux Conseils », c'est-à-dire un avocat qui ne représente que devant, le Conseil d'État ou la Cour de Cassation ([R. 432-1](#)). Devant le Conseil d'État, la représentation est obligatoire, sauf les exceptions prévues par [l'article R. 432-2 du CJA](#), parmi lesquelles figure déjà dans le texte au 4° « *les litiges concernant la concession ou le refus de pension* ». Rien ne changerait donc ou presque, au niveau de la cassation, et ainsi l'avocat « à la Cour » qui aura toujours la possibilité de défendre le pensionné devant le Conseil d'État, sera toujours considéré comme un « sous-avocat », n'ayant pas le droit de s'y présenter en robe, pas le droit de présenter des observations orales après avoir entendu les conclusions du rapporteur public, pas le droit de voir mentionner son nom sur l'arrêt, qu'il ne recevra d'ailleurs même pas. Il faut renvoyer à la même remarque que pour les TA et CAA, sur les chausse-trappes de la procédure administrative et déconseiller, en conséquence, de s'y présenter sans assistance, à tout le moins.

6°) Que deviendra l'aide juridictionnelle accordée par le CPMIVG au pensionné, sans conditions de ressources par l'article [L.711-7](#) ?

Dans le CJA, et sauf erreur une telle dispense de conditions de ressources n'existe pas. Seul l'article [R. 441-1](#) renvoie aux dispositions de la [loi 91-647 du 10 juillet 1991](#) relative à l'aide juridique. Il faudra donc veiller tout particulièrement à l'introduction d'une disposition particulière concernant les « PMI », reprenant le texte de l'article [L.711-7](#), dans le CJA.

7°) Le juge des référés du TA, pourra t-il remplacer le juge des pensions, statuant comme juge conciliateur (Cf. CPMIVG articles [R. 731-9](#) à [R. 731-14](#)) ?

Pourquoi pas, notamment s'agissant d'ordonner une expertise médicale préalable. Cela entre incontestablement dans sa compétence, telle que définie par l'article [L. 511-1](#) du CJA.

Devant lui, la procédure présente l'intérêt d'être contradictoire et écrite ou orale ([L. 522-1](#)).

Là encore, nous citerons l'entretien avec Monsieur SORIN (précité), qui même s'il concerne le contentieux de la responsabilité hospitalière (à l'heure actuelle principal contentieux concernant la réparation de dommages corporels traité par les juridictions administratives) présente un certain intérêt en imaginant son application au droit des pensions :

À la question « *Quel regard portez-vous sur l'expertise et ses rouages ?* », il répond :

« Élément central, l'expertise est diligentée quasi systématiquement en matière de responsabilité hospitalière. Les décrets [n°2010-164 du 22 février 2010](#) relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives (chapitre VIII dispositions relatives au constat et à l'expertise) et [n°2013-730 du 13 août 2013](#) portant modification du code de justice administrative ont renforcé l'efficacité des missions d'expertise en instaurant un juge du suivi spécialisé au sein de la juridiction, ainsi qu'une procédure de recrutement des experts davantage formalisée. Le suivi d'une formation à l'expertise est dorénavant une condition d'inscription sur le tableau des experts... »

Le problème est que, les experts jusque-là désignés en matière de réparation du préjudice corporel par les juridictions administratives de droit commun, principalement en matière de responsabilité hospitalière, n'auront aucune expérience de l'expertise très particulière en matière de PMI, qui requiert une connaissance plus ou moins approfondie du CPMIVG, mais aussi des guides-barème qui lui sont attachés. On est, là, très éloigné des postes de préjudice de [la nomenclature DINTILHAC](#) ou de [l'avis LAGIER \(Conseil d'État 4 juin 2007\)](#) qu'on leur demande d'appliquer en matière de responsabilité hospitalière, ou autre. **Le « droit à Réparation » procède d'un tout autre registre et c'est pourquoi il appartiendra au monde combattant, notamment, devant être beaucoup plus consulté sur cette réforme qu'il ne l'a été jusqu'à présent, de veiller tout particulièrement (mais comment exiger qu'un véritable effort soit consenti par les pouvoirs publics sur ce point, alors même que ce contentieux des PMI est d'ores et déjà considéré comme marginal ?) à ce que le transfert de compétences s'accompagne d'une formation réelle des nouveaux acteurs, à tous niveaux d'ailleurs (d'où l'intérêt d'avoir effectué avant l'entrée en vigueur de la réforme du contentieux des PMI, un vrai travail, tant sur la « vulgarisation » du CPMIVG, que sur ses guides-barème).**

Mais une bonne connaissance des textes du CJA pourrait, néanmoins ouvrir des perspectives intéressantes (utilisation à bon escient des dispositions de l'article [R. 531-1](#) du CJA, ou de l'article [R. 621-1](#), par exemple). Il semble en tous cas que l'on puisse trouver dans le CJA des dispositions, au moins équivalentes, à celles actuellement prévues par l'article [R. 731-15](#) du CPMIVG, s'agissant de l'expertise médicale. Seule la particularité de la « triple expertise » prévue par ce dernier article pourrait disparaître, à moins que nous nous investissions pour la voir maintenir d'une façon ou d'une autre.

Pour finir, attirons l'attention du lecteur sur le fait que, devant le TA, et même devant la CAA, les affaires peuvent être (trop ?) jugées à « juge unique » (Cf., notamment, [L. 222-1](#) et [R. 222-1](#) du CJA)

8°) Sur le maintien, impératif, des 3 « degrés » de juridictions :

Depuis l'origine ([loi Lugol du 31 mars 1919](#)) le législateur a voulu que les bénéficiaires du « droit à Réparation » puissent disposer d'un recours à tous les niveaux juridictionnels

possibles : en premier ressort, devant un tribunal (le tribunal des pensions à l'heure actuelle), en appel, devant une cour d'appel (à l'heure actuelle, la cour régionale des pensions), et même en cassation, (à l'heure actuelle devant le Conseil d'État, maintenant qu'il est devenu juge de cassation, succédant en cela à la Commission Spéciale de Cassation des Pensions qui avait été temporairement adjointe au Conseil d'État).

Il faudra donc veiller très sérieusement au maintien des trois niveaux de recours précités, en cas de transfert du contentieux, notamment en raison des termes de l'actuel article [R. 811-1](#) du CJA, qui prévoit que le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort, d'une part, « *sur les litiges en matière de pensions* » (on pourrait en effet considérer que les PMI en font partie !) et d'autre part, « *sur toute action indemnitaire* », en deçà d'un certain montant (10 000 €, à l'heure actuelle).

9°) Pour conclure sur les questions de procédure découlant de ce transfert, il est incontestablement possible (à condition de le vouloir et de se mobiliser) d'obtenir des aménagements spécifiques du CJA, s'agissant du contentieux très particulier du « droit à réparation ».

Pour preuve le chapitre III du décret [n°2013-730 du 13 août 2013](#) portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire), ayant abouti à créer des dispositions procédurales « plus souples » et adaptées, pour les « contentieux sociaux » (prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, aides au logement, aides en faveur des travailleurs privés d'emploi), comme déjà signalé ci-dessus.

Ces aménagements ou « adoucissements » sont contenus par les articles [R. 772-5](#), [R. 772-6](#), [R. 772-7](#), [R.772-8](#) et [R. 772-9](#) du CJA.

10°) Il faudra, enfin, veiller tout particulièrement à l'adoption de mesures transitoires, lors du transfert de compétences des juridictions des pensions aux juridictions administratives de droit commun :

Le souvenir de l'impréparation du passage de 104 tribunaux départementaux des pensions aux 38 tribunaux des pensions par le [décret n° 2011-600 DU 27/05/2011](#), est encore très présent dans les esprits.

Là encore les associations auront un rôle déterminant à assumer, pour préserver les pensionnés ayant une instance en cours...

III. Alors, dans un tel contexte, que penser du fameux « RAPO », sensé faire passer la pilule de ce transfert à contre-courant d'un contentieux qui, de facto, relevait jusque-là plutôt de l'ordre judiciaire et en relèvera, toujours, incontestablement, par la matière ?

A/ Le recours administratif préalable obligatoire (RAPO), un mode alternatif de règlement des litiges, avantageux ?

D'après le courrier du 8 janvier, « *il constituera un moyen simple, peu coûteux et rapide, d'obtenir la réformation d'une décision avec des chances raisonnables de succès ou, à tout le moins, une meilleure explication de celle-ci. Pour l'administration ensuite, la procédure instituée permettra le réexamen effectif de ses décisions, la correction d'éventuelles malfaçons et l'harmonisation de ses pratiques. Enfin, ce recours favorisera la prévention et la*

diminution du contentieux. »

1°) Vu du côté du pensionné (par l'administration) : Un moyen « simple, peu coûteux et rapide » :

a) Simple :

On déduit de cette affirmation qu'il suffira d'une lettre recommandée ou même peut-être « *de tout moyen permettant de rapporter la preuve de sa date de réception* » (Cf. l'actuel [article R. 731-3](#) du CPMIVG), pour saisir l'administration d'un « RAPO », à l'encontre de la décision administrative ne satisfaisant pas le demandeur. On en déduit, encore, qu'il n'y aura pas de grandes exigences de forme requises. Mais au niveau des exigences de fond ? Il faudra bien motiver un minimum l'objet sur lequel porte le désaccord. Mais comment ? Rappelons d'abord, qu'il a été fortement sous-entendu que ce « RAPO » se substituerait sans doute à l'actuelle possibilité de saisir une CRPMI ([L. 151-4](#) du CPMIVG), au cours de la procédure d'instruction administrative de la demande de pension ; juste après avoir eu connaissance des « intentions » de l'administration, révélées par l'envoi du document intitulé « constat provisoire des droits à pension en l'état actuel du dossier » marquant, en quelque sorte, la fin du travail de l'administration et la conclusion à laquelle elle aboutit après traitement de la demande (instruction « médico-administrative » incluant l'expertise qu'elle ordonne presque toujours). Si tel était le cas, alors le demandeur découvrirait, pour la première fois, la décision, « brutalement », avec sa notification. Or, compte tenu de la brièveté des motivations des décisions portant attribution ou rejet d'une PMI, telles que celles-ci figurent sur les décisions ministérielles, le demandeur n'aura aucun moyen d'en comprendre les tenants et aboutissants. Rappelons, également ici, que dans le cadre de la refonte du code, il a été refusé de communiquer au demandeur, systématiquement et dès leur arrivée à la SDP, les rapports rédigés par les experts désignés par l'administration, en dépit des demandes insistantes du GT-Refonte et des protestations soulevées en raisonnant, par extension, sur le fondement des dispositions de l'article [L. 1112-1 du code de la santé publique](#) (issu de la loi 2002-303 du 4 mars 2002 relative au droit des malades et à la qualité du système de santé). Et qu'à l'heure actuelle certains pensionnés mettent plusieurs mois à obtenir la copie des rapports d'expertises demandés (Cf. exemple : un rapport demandé le 19 février 2015 est adressé par la SDP le 29 juillet 2015, soit 5 mois et demi après la demande). Bref, il sera particulièrement difficile de trouver comment contester une décision sans savoir sur quelles bases et motivation, elle a été prise.

b) Peu coûteux :

?? Sans doute est-ce parce que la possibilité d'une assistance par un professionnel de la défense, n'est pas prévue ? On rappelle, cependant, ici, qu'en matière de PMI l'aide juridictionnelle est accordée de plein droit et sans condition de ressources et, qu'en conséquence, dans la mesure où la commission chargée de l'instruction du « RAPO » serait une véritable commission de recours, le demandeur devrait avoir la possibilité de faire appel à un avocat, et se voir attribuer l'aide juridictionnelle pour cela.

c) Rapide :

Là encore, cette affirmation interroge. Dans la mesure où il n'y aurait qu'une seule commission nationale, composée d'un très petit nombre de membres dont ce ne serait pas la seule activité, au surplus, on voit mal comment cela pourrait être rapide, alors qu'à l'heure actuelle il faut attendre des semaines, voire des mois pour être convoqué devant la CRPMI, dont cette commission, à naître, semble constituer un clone parfait...

N'oublions jamais, au surplus, qu'en matière de justice, rapidité vient parfois à rimer avec « expéditive » !

2°) Toujours vu du côté du pensionné (par l'administration) : Des « chances raisonnables de succès » d'obtenir une réformation de la décision administrative, « ou, à tout le moins, une meilleure explication de celle-ci » :

Sans communication préalable à la séance d'examen, de son entier dossier d'instruction médico-administrative (cf. a) du 1° ci-dessus), on voit mal comment le demandeur pourrait, par ce recours, avoir quelconque chance d'obtenir la réformation de la décision, puisqu'il ignorera tout de l'élément ou des éléments fondateurs de celle-ci ! Quant à lui proposer d'en avoir, « à tout le moins » une meilleure explication, faut-il rappeler à l'administration les exigences de l'article 3 de la [loi n°79-587 du 11 juillet 1979](#) prévoyant que « *la motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision* » ? Ainsi, cette commission ne pourrait, en aucun cas, fournir une autre motivation que celle énoncée par la décision ministérielle, qui doit impérativement se suffire à elle-même pour éclairer l'administré.

3°) Vu du côté de l'administration (par l'administration) : Cela permettrait « le réexamen effectif de ses décisions, la correction d'éventuelles malfaçons et l'harmonisation de ses pratiques. Enfin, ce recours favorisera la prévention et la diminution du contentieux. »

a) Sur la correction d'éventuelles malfaçons et l'harmonisation des pratiques :

La correction d'éventuelles « malfaçons » :

Là encore, il convient d'effectuer un rappel de ce qui relevait du bon sens et qui n'a pas été accepté lors du temps des discussions autour de la refonte du CPMIVG. La pratique ayant montré que de nombreux refus de pension provenaient, soit de demandes mal formulées au départ, soit de demandes mal interprétées par l'administration, il eût été nécessaire que chaque demande fasse l'objet d'un accusé de réception explicite de l'administration, et comportât un envoi à l'auteur de la demande, d'une copie de la mission confiée à l'expert. Cela devait permettre, ainsi qu'on l'avait fait valoir, de « prendre le mal à la racine » en corrigeant d'emblée un certain nombre d'erreurs, des plus flagrantes, (par exemple, une erreur de latéralisation : demande effectuée pour le pied droit et expert missionné pour le pied gauche, ou l'oubli d'une des affections visées dans la demande), aux plus insidieuses (hypoacousie sono-traumatique et expert missionné pour « presbyacousie »). Une fois, en effet, que la décision ministérielle est rendue, il est, la plupart du temps, trop tard pour le faire, dans la mesure où les débats ne peuvent porter que sur une infirmité ayant été « instruite ».

L'harmonisation des pratiques :

Là, c'est un grand point d'interrogation. Qu'a voulu dire la directrice des affaires juridiques, dans la mesure où, aujourd'hui, tout est centralisé dans la ville de La Rochelle, à la sous-direction des pensions : l'instruction médico-administrative, la CRPMI et la CCM ? On ne voit donc pas d'où pourrait provenir une quelconque dysharmonie ???? En l'espèce, la centralisation (avec la suppression des DIAC) n'a pas permis, et c'est même plutôt le contraire, de remédier à l'application erratique du CPMIVG, à laquelle on assiste souvent...

b) La « prévention et la diminution du contentieux » :

Rappelons d'abord ce qui a été vu ci-dessus : quand on a voulu diminuer le nombre des appels devant les CAA, on a rendu le ministère d'avocat obligatoire en appel !

De plus, en matière de PMI, compte tenu des constats objectifs effectués à propos des examens de dossiers par les CRPMI, les recours contentieux n'en étaient que très nettement augmentés, puisqu'il était impossible de faire valoir son point de vue ailleurs que devant le tribunal !

B/ Les orientations sur l'organisation et le fonctionnement de la structure chargée de l'instruction du futur « RAPO »

1°) Les prérequis énoncés dans la lettre du 8/01/2018 :

Ils sont au nombre de 4 seulement, ne laissant aucune place à la contradiction :

- « - *unicité de la commission qui serait compétente sur l'ensemble du territoire national (métropole et outre-mer) ;*
- *nécessité qu'un médecin soit membre de la future commission*
- *audition possible du requérant par la commission chargée de l'instruction du RAPO*
- *présence d'un militaire en activité au sein de la future commission. »*

Ils entraînent 3 remarques immédiates :

- L'outre-mer, en dépit de ses spécificités locales serait intégrée à la métropole !
- L'absence de pensionnés du CPMIVG au sein de cette commission, qui ne comprendrait qu'un militaire en activité qui n'aura peut-être même jamais entendu parler du CPMIVG !
- La possibilité pour cette commission de recours de statuer sur dossiers, puisqu'est seule envisagée « l'audition possible du requérant » (c'est énoncé un peu à la manière d'une faveur).

2°) Les « pistes de réflexion » évoquées dans le courrier du 8/01/2018 :

a) La première : « à la manière de » l'actuelle CRPMI :

« La première consiste, dans la continuité de l'actuelle commission de réforme des PMI (qui comprend deux militaires en activité sur trois membres) à réserver un siège à un militaire en activité. Dans ce cadre, l'absence de représentants des associations du monde combattant au sein de la commission pourrait être palliée par la faculté ouverte aux requérants d'être accompagnés, lors de leur audition devant la commission, par le représentant d'une telle association en plus (ou en lieu et place) du médecin de leur choix ; »

C'est donc le moment de dire ce qu'il en est de cette « nouvelle CRPMI » instaurée depuis le 1^{er} juillet 2017.

Rappelons d'abord que la CRPMI ancienne formule s'exposait exactement aux mêmes critiques que celles qui vont suivre concernant la « nouvelle » formule, puisque ni sa composition ni ses règles de fonctionnement n'ont été substantiellement modifiées. En ne tenant aucun compte des propositions faites par le monde combattant, l'administration a marqué son intention de ne permettre aucune contestation, ni aucun véritable dialogue

pendant le temps de l'instruction de la demande de pension. On ne voit donc pas pourquoi, ni comment, il en serait autrement avec la commission du « RAPO », encore composée de 3 ou 4 personnes (probablement encore moins au fait de la matière que celles siégeant en CRPMI, ce qui n'est pas peu dire puisque, en réalité la seule personne qui sache un peu de quoi on parle, est sa secrétaire administrative déléguée par la SDP de La Rochelle !), siégeant de surcroît a posteriori, alors que la décision ministérielle est intervenue. Pour le détail des règles de fonctionnement de la CRPMI on se permettra de renvoyer purement et simplement aux commentaires effectués pour les articles [R. 151-12](#), [R. 151-12-1](#), [R. 151-13](#), [R. 151-14](#), [R. 151-14-1](#), [R. 151-14-2](#) et [R. 151-15](#), entrés en vigueur dans le CPMIVG, le 1^{er} juillet 2017.

Puis, plutôt qu'un grand discours, racontons le cas d'un dossier inscrit à la séance du 26 septembre 2017 : Il concernait un membre des forces spéciales grièvement blessé en OPEX. Intrigué par les pressions exercées sur lui par la sous-direction des pensions pour qu'il accepte, sans mot dire, le constat provisoire des droits à pension (du 30/03/2017), plafonnant irrémédiablement son taux global à 100%, celui-ci avait été orienté, par un ami bienveillant dirigeant une association du monde combattant, vers mon cabinet. À l'étude du dossier, il m'était apparu évident, nonobstant les affirmations écrites contraires de la SDP que l'on pouvait opérer des groupements d'infirmités permettant de dépasser le taux de 100% et d'obtenir, de la sorte, une pension comportant de nombreux degrés au-delà de 100%. J'avais donc préparé de véritables conclusions « en droit » (car ici le « médical » était au second plan, puisqu'il fallait d'abord obtenir la bonne application des règles édictées par le CPMIVG) en vue de la séance CRPMI, à laquelle j'avais accompagné ce blessé OPEX, sans pouvoir toutefois pénétrer dans la salle dans laquelle siégeait la CRPMI, puisque devant celle-ci, le demandeur de pension ne peut être assisté que par un médecin ! C'est donc, le blessé lui-même qui avait dû lire in extenso ce « réquisitoire » ardu visant à contraindre l'administration à appliquer le CPMIVG, que visiblement elle ne maîtrise pas, puisque la CCM avait validé le constat provisoire plafonnant les droits à 100%, tandis que les agents de la SDP écrivaient (reproduit littéralement) : « ... *Je suis désolée de n'avoir aucune autre date, en effet un nouvel arrêté a instauré une nouvelle commission unique qui se déroulera à Paris à l'INI après septembre 2017.*

La prochaine commission de réforme sur dossier à La Rochelle siège fin mai. Aussi je vous propose cette commission qui, comme je vous l'ai dit dans mes précédents courriers, ne pourra pas changer les propositions faites dans le constat provisoire des droits à pension.

Vous pourrez par contre présenter un recours contentieux avec l'aide juridictionnelle qui peut vous être accordé si vous le souhaitez, après liquidation de votre pension.

Le droit à pension ne peut être malheureusement modifié, et il est dommage que vous perdiez autant de mois pour un résultat identique. »

On perçoit d'emblée, après cette lecture édifiante, d'une part que la sous-direction des pensions, elle-même, est la première à reconnaître l'inefficience de cette CRPMI, telle qu'elle a été réaménagée (sans suivre ce que le monde combattant avait préconisé avec insistance, lors des discussions engagées du temps de la refonte du code), et d'autre part, qu'elle ne maîtrise pas la matière dont elle traite quotidiennement, en tant qu'administration déléguée par le ministre pour traiter du droit à réparation !

Quoiqu'il en soit, après mon intervention « en sous-marin », le blessé a obtenu, 100% et 17° et ce n'est pas fini, puisque pour le reste, il peut saisir le tribunal des pensions.

Ce cas n'est pas un cas isolé, ni un cas d'école et il suffit de se placer devant la porte de sortie de la salle dans laquelle siège cette commission, pour assister à la colère et au

désespoir de ceux ayant cru utile de la saisir !

b) La variante : la piste consistant à prévoir la participation d'un représentant d'association du monde combattant au sein de la commission.

« Un siège serait réservé dans ce cas à un représentant d'association (un titulaire et un suppléant), ce qui imposerait de définir les modalités de désignation de ce représentant parmi les différentes associations et la durée de son mandat. À cet égard, il pourrait être envisagé de préciser que le représentant d'une association du monde combattant ne siègera que lorsque le RAPO est formé par un ancien combattant et non lorsqu'il est formé par un militaire en activité ou par une victime d'actes de terrorisme. »

Diviser pour mieux régner, en somme !

Voilà ce qu'inspire cette « variante » de la commission du RAPO.

On relèvera d'abord que l'administration semble n'avoir pas conscience qu'il ne convient pas d'assurer là, la représentation du « monde combattant », mais des pensionnés du CPMIVG. Il apparaît, également, incongru de vouloir distinguer entre les diverses catégories d'ayants droit (militaires en activité de service ou anciens militaires ou victimes civiles de la guerre ou du terrorisme) ou d'ayants cause, puisque tous ressortissent du CPMIVG. Puis, s'agissant, donc, du monde combattant, il conviendrait, impérativement que lesdits représentants soit choisis parmi les associations les plus représentatives de pensionnés.

Maintenant la question qui se pose, au vu de cette « variante », est de savoir dans l'exemple ci-dessus, si la présence d'un représentant des associations du monde combattant, aurait abouti au même résultat ? Que ce soit devant la CRPMI ou la future commission chargée d'instruire le « RAPO », **il faut laisser au demandeur le choix d'être assisté par qui il veut** : médecin, avocat, membre d'associations du monde combattant ou de victimes, parents ou alliés... afin que le combat puisse être mené à armes égales. C'est ce qu'il y aurait lieu d'obtenir, a minima, si cette commission venait à être créée.

Notons, enfin, qu'il n'est pas précisé, dans ce courrier, si la CRPMI existante, disparaîtra du fait de la création de cette « nouvelle » instance ayant vocation à intervenir, elle, à l'issue de la procédure d'instruction, une fois la décision ministérielle définitivement prise, et au surplus de manière obligatoire.

3°) Conclusion à propos de ce « RAPO » sur lequel l'attention semble anormalement focalisée.

La création de ce recours a posteriori n'apparaît pas souhaitable, puisque cela viendrait encore rallonger une procédure déjà très anormalement longue, pour un bénéfice très éloigné de ce qui est vanté. **Il convient de ne pas oublier que le demandeur qui le désire dispose déjà (et en disposait même avant la refonte du CPMIVG) de la possibilité d'introduire un recours gracieux**, à notre avis plus efficient, dans sa conception, que le RAPO envisagé. Le Conseil d'État l'a encore réaffirmé, il y a peu, si l'on en doutait encore, par un [arrêt n°392162 du 17 mars 2017](#) : *« que ni ces dispositions (article L. 25 du CPMIVG ou article 5 du décret du 20 02 1959) ni aucune autre disposition législative ou réglementaire ne font obstacle à ce que le destinataire de la décision forme un recours gracieux, prorogeant le délai de recours contentieux, contre celle-ci... »*

Ajoutons que la commission du RAPO, telle qu'envisagée en l'état, fait beaucoup penser à la commission de recours des militaires (CRM) qui n'a, incontestablement, pas suffi à répondre aux légitimes attentes des concernés...

Il apparaît, au terme de cette étude, que la meilleure chose pour les demandeurs de pension serait d'**obtenir une nouvelle réforme de la CRPMI existante statuant avant décision ministérielle** (puisque c'est le seul moment un peu contradictoire de la période d'instruction), en obtenant :

Une modification de sa composition et qu'y siègent :

1°) Plusieurs médecins, spécialistes en tant que de besoin et un minimum formés au CPMIVG et aux guides-barèmes applicables

2°) À parité, des militaires en activité de service pensionnés et des représentants de pensionnés au titre du CPMIVG, quels qu'ils soient, sans distinction entre ayants-droit (militaires ou victimes civiles) ou ayants cause.

Une modification de ses règles de fonctionnement :

1°) Entraînant l'envoi préalable (au minimum 15 jours avant la séance) de son entier dossier d'instruction, au demandeur.

2°) En permettant que les demandeurs puissent être assistés devant cette commission de recours, par qui ils le souhaitent.

Voire une modification de son statut :

De simple commission consultative, il faudrait que son avis (qui devra être beaucoup plus motivé qu'une simple croix dans une case, comme c'est actuellement le cas), s'impose à l'administration, ou à tout le moins, que celle-ci soit contrainte d'indiquer de façon véritablement motivée dans la décision définitive, pourquoi, elle a décidé de ne pas suivre la commission.

IV. Brève conclusion générale

Cette réforme qui va consister à supprimer purement et simplement près de 80 juridictions sur le territoire, ne peut être laissée à l'exécutif, seul, sans consultation spécifique du Parlement (et non dans le cadre d'une délégation générale portant sur la LPM 2019/2024, autorisant à agir par voie d'ordonnances), ce, surtout, alors que les procédures d'attribution de pensions sont actuellement en cours de contrôle par la Cour des Comptes...

Rappelons, que **cette réforme entraînant une nouvelle attribution de compétences aux juridictions administratives de droit commun va à contre-courant d'un mouvement de plus en plus prégnant visant à unifier le contentieux de la réparation du préjudice corporel**, afin de remédier à de très fortes disparités de traitement entre victimes, au détriment de celles relevant actuellement des juridictions administratives.

Soulignons, que si ce transfert de compétences devait se faire, nonobstant les questions majeures qui le contre-indiquent, il faudrait, alors, que les questions de procédure fassent l'objet d'un examen contradictoire digne des enjeux, et que les consultations obligatoires des citoyens les plus concernés au premier chef (les pensionnés du CPMIVG), ne s'en tiennent pas à la création d'une énième commission...que personne ne peut raisonnablement souhaiter.

Les « droit à Reconnaissance et Réparation » prévus par **la Nation, seule souveraine en la**

matière, depuis le 31 mars 1919, sont, incontestablement, du ressort du Parlement, et nos Anciens qui se sont tant battus pour les faire reconnaître, seraient certainement très surpris de voir qu'au 21^{ème} siècle, ils risquent, désormais, d'être ramenés au niveau d'une simple responsabilité de l'État, parmi d'autres.

Synthèse de « l'avertissement aux sacrifiés » à l'attention de ceux chargés de les défendre.

Paris, 5 mars 2018

C'est par la Loi de Programmation Militaire (LPM 2019-2025) que les administrations de Bercy et des armées ont notamment prévu de remodeler en profondeur le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG), pourtant récemment entièrement refondu et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Quoique l'on en dise, la LPM, qui a bien d'autres sujets à aborder, n'est pas, de mon point de vue, le bon véhicule législatif « à tous les coups » ; y aborder trop de thèmes apparaît comme un bon moyen de ne pas tous les traiter « à fond » et avec le soin qu'ils méritent, en particulier s'agissant des droits à reconnaissance et réparation, qui relèvent du code souverain, le CPMIVG, et non du code de la défense.

Un flash-back sur les dernières décennies permet de réaliser comment, jour après jour, les deux administrations précitées ont mis en place une réglementation ayant pour effet de ramener les « blessés pour la France » qui sont créanciers de la Nation, au rang de simples administrés, ainsi conduits à devoir quémander leurs droits à reconnaissance et réparation. Droits qu'on leur marchandait d'autant plus facilement qu'ainsi « embrouillés », ils ne sont plus connus et compris que par un tout petit nombre, ce qui rend la défense des bénéficiaires du CPMIVG, à tout le moins, difficile.

C'est pourquoi, vous nos élus, députés et sénateurs ainsi que présidents d'association qui avez en charge de défendre ceux qui doivent l'être, au premier rang desquels nos « blessés pour la France », ceux qui « ont des droits sur nous » d'après Georges CLEMENCEAU :

- **Vous ne devez pas accepter que cette LPM** (très prochainement en discussion devant le Parlement), sans même que ce soit clairement écrit, **permette de rayer les 75 juridictions « spéciales » devant lesquelles se traitaient les désaccords avec l'administration**, sur les décisions par elle prises en matière de droits à pension essentiellement, mais aussi en matière de droits accessoires aux pensions (soins, appareillage...). Ces juridictions qui avaient été pensées par le législateur de 1919, pour être un rempart entre l'État, dont l'action est toujours commandée par les questions de finances publiques, et les créanciers de la Nation concernés par les livres 1 et 2 du CPMIVG, seraient ainsi « remplacées » par les juridictions administratives de droit commun (tribunaux administratifs et cours administratives d'appel) ; et, ce, sans aménagements ou presque, nonobstant les spécificités du droit à réparation. Cela d'autant plus qu'avec ces juridictions spécialement conçues pour contrôler la façon dont l'État s'acquitte de sa dette imprescriptible, **on ferait aussi disparaître 100 ans de jurisprudence.**

Il faut pour cela obtenir le retrait pur et simple de l'article 32 de la LPM.

- **Vous ne devez pas plus permettre que cette même LPM**, dont ce n'est pas l'objet, opère la ratification, « en l'état », de l'ordonnance portant la partie législative du « mal nommé » code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, tel que refondu à droit constant. C'est, en effet, cet impératif de refonte à droit constant qui n'avait pas permis jusque là d'obtenir l'actualisation, la modification ou

même la première écriture de règles déterminantes régissant les droits à reconnaissance et réparation relevant de ce code.

Pour cela il faut aussi obtenir le retrait pur et simple de l'article 36 de la LPM.

Pour plus ample information, vous pouvez aussi vous reporter à deux études consultables sur *vdetiendajouhet-avocat.com*. La première porte sur les dangers inhérents à ce transfert du contentieux des pensions, aux juridictions administratives de droit commun après suppression des juridictions réservées aux PMI. La seconde est plus particulièrement axée sur les manœuvres ayant précédé cette inscription en LPM de **sujets qui, pour être notre bien commun, ne peuvent se trouver ainsi confisqués par l'administration**. Il s'agit de sujets complexes, intriqués et parfois très techniques qu'il est difficile d'exposer simplement et auxquels je me consacre aussi, grâce aux « Gueules Cassées », en annotant le code des PMI (CPMIVG) à l'adresse *code.pensionsmilitaires.com*. Vous pouvez le consulter utilement (et entièrement gratuitement), même si le travail est encore loin d'être achevé.

Pour conclure, je veux répéter que les bénéficiaires de droits à pensions ne sont pas et ne seront jamais de simples administrés en litige avec leur ministère de tutelle, sur une simple question d'administration ou de service public. Ce sont **des créanciers de la Nation toute entière, unie et s'inclinant devant leur sacrifice**, parce qu'en raison de leur engagement de soldat, ils ont été atteints dans leur chair, et leurs familles dans leur affection. C'est ce que proclament d'ailleurs très solennellement les deux premiers articles du code (L1 et L2) qui loin d'avoir été remisés pour l'Histoire à l'occasion de la refonte, y ont été replacés en tête, avec valeur « proclamatoire ».

*Véronique de Tienda-Jouhet
Avocat au Barreau de Paris*

Conclusion par le général d'armée (2S) de Lapresle

Au nom des Blessés d'aujourd'hui et surtout de demain, je tiens d'abord à rendre un vibrant hommage à Maître Véronique de Tienda-Jouhet pour l'engagement humain et professionnel édifiant qu'elle manifeste depuis des décennies au bénéfice de nos camarades qui se sont sacrifiés pour la France.

La présente étude, réalisée dans les très brefs délais délibérément imposés par le pouvoir politique, constitue une preuve de plus, par son implacable précision juridique, appuyée sur une compétence sans cesse entretenue, mais surtout par sa hauteur de vues relative aux devoirs de la Nation à l'égard de ceux qui ont été blessés à son service, de cet engagement sans faille.

Comme le suggère l'avertissement à la présente étude, il est essentiel que le Code des Pensions Militaires d'Invalidité refondu pérennise, au lieu de les affadir, voire de les priver de leur substance, les droits imprescriptibles à reconnaissance et à réparation dus aux sacrifiés de la Nation.

Dans ce but, le rôle de la représentation nationale, qui va devoir s'exercer dans des délais très sévèrement contraints par le pouvoir exécutif, sera absolument déterminant.

Dans le cadre des recommandations de la présente étude, le législateur doit évidemment, d'abord, exercer pleinement ses responsabilités en matière de tutelle de l'administration, et

d'animation du débat public. Il doit donner toute sa force à la loi dans toutes ses dimensions, sans permettre qu'elle soit altérée par une réglementation trop envahissante et léonine définie par l'administration dans le souci du respect de contraintes matérielles qui l'emporterait sur la volonté du législateur.

Ce dernier doit d'abord, à notre sens, s'attacher à rendre à la Loi de Programmation Militaire son éminente spécificité, voire sa solennité, en s'opposant à ce qu'elle soit chargée artificiellement de « passagers clandestins », surtout s'ils relèvent de thèmes aussi nobles et spécifiques que la reconnaissance et la réparation dues aux victimes de guerre, qui méritent absolument, eux aussi, un traitement particulier.

Dans le cadre de ce CPMIVG refondu, soumis à la sagesse de la représentation nationale, il faut aussi, par exemple, absolument rectifier, au niveau de la loi, les entorses flagrantes à la règle du droit constant.

Le législateur doit également s'attacher à ce que l'ambitieuse réforme du contentieux contribue non seulement à d'importantes et nécessaires simplifications administratives, mais permette avant tout au justiciable de faire aisément prévaloir la totalité des droits qu'il s'est acquis.

Il faut enfin et surtout que l'engagement déterminé des Parlementaires au service de ceux qui se sont sacrifiés pour la France permette que la réforme du Code des PMI rende son âme à ce Code de Souveraineté que l'Administration, pour des raisons éminemment compréhensibles, mais trop exclusivement administratives et financières, tend à banaliser.

Avec ce Code refondu, et alors que nous nous apprêtons à célébrer le centenaire de l'emblématique loi Lugol du 31 mars 1919, une opportunité historique est offerte à la représentation nationale de prolonger et renouveler, sans l'altérer par des considérations subalternes, l'expression de l'engagement reconnaissant et irréversible du Pays au service de ceux qui ont acquis, sous ses couleurs, droit à « Pension Militaire d'Invalidité ».

*Général d'armée (2s) Bertrand de Lapresle.
Vice-président (H) de l'Union des Blessés de la Face et de la Tête (UBFT. Les Gueules
Cassées.)
Ancien Gouverneur des Invalides (1997-2002)*

[Retour au sommaire](#)

Le RAPO : l'arbre qui cache la forêt ... (Le Diable se cache toujours dans les détails !)

Au jeu des différences d'appréciation... entre l'administration et celle qui défend les pensionnés, par comptes rendus interposés, on voit que décidément, le Diable se cache dans les détails de cette réforme du CPMIVG, prévue, une fois encore par une LPM, dont ce n'est pas l'objet.

Pour ceux qui douteraient encore du caractère néfaste de la « réforme éclair » contenue par l'article 32 de la LPM qui aura, notamment, pour effet de supprimer d'un trait les 75 juridictions centenaires qui traitaient du contentieux des pensions et des droits accessoires à celles-ci et de noyer ce contentieux tout à fait « spécial » au sein, désormais, des juridictions administratives de droit commun (TA et CAA), je propose ce petit exercice comparatif, entre, [la relation exhaustive des débats que j'ai dressée à la suite de la réunion au ministère des armées du 16 février 2018](#), et [celui produit par la direction des affaires juridiques de la défense](#).

I. L'objet volontairement limité de la réunion organisée par l'administration le 16 février 2018 :

Les participants (uniquement des associations représentatives du monde « anciens combattants ») avaient été conviés « à une réunion d'échanges » « sur la structuration du futur recours administratif préalable obligatoire en matière de pensions militaires d'invalidité » :

1°) [La lettre du 6 février 2018](#) signée de la directrice des affaires juridiques du ministère des armées est absolument claire, quant à cet objet, très strictement circonscrit.

a) Ce courrier annonçait très clairement cet objet volontairement restreint :

« Afin de prolonger le dialogue entamé en janvier dernier avec les associations représentatives du monde combattant sur la structuration du futur recours administratif préalable obligatoire en matière de pensions militaires d'invalidité, au titre duquel de nombreuses contributions sont d'ores et déjà parvenues à la direction des affaires juridiques, j'ai l'honneur de vous convier à une réunion d'échanges sur ce sujet au ministère des armées. »

b) [Le mail du 8 février 2018](#) paraissait consentir à élargir un peu ce champs restreint, à l'ensemble de l'article 32 du projet de LPM pour la période 2019-2025 :

La façon de présenter les choses dans ce mail d'analyse de l'article 32 du projet de LPM, avait indiscutablement conduit les participants (sauf erreur, tous, sauf moi) à **s'exonérer d'une lecture exhaustive et attentive de l'ensemble de la LPM**, sans doute sur la base du trop confiant raisonnement suivant : *si l'administration ne nous parle que de cet article 32, c'est sans doute parce que le projet de LPM n'en contient aucun autre digne d'intérêt !*

Grave erreur ! Puisque des mesures modifiant le CPMIVG ont été essaimées, dans ce projet de LPM, au **chapitre 7** intitulé « *Dispositions relatives au monde combattant* » (à [l'article 30](#)), au **chapitre 8** intitulé « *Mesures de simplification* » (au fameux [article 32](#) opérant, entre autres mesures, le transfert du contentieux et, à [l'article 35](#)) et, enfin, au **chapitre 9** intitulé « *dispositions diverses et finales* » (c'est le non moins fameux [article 36](#) portant ratification de l'ordonnance relative à la partie législative du code).

2°) Le SGA avait su taire tout ce qui pouvait fâcher, dans sa présentation effectuée en ouverture de réunion :

Il avait commencé par rappeler que cette réunion du 16 février 2018 était la 4^{ème} réunion « *avec les associations de pensionnés portant sur l'amélioration du processus de traitement des contentieux des pensions d'invalidité* ».

Cette réunion, d'après le SGA, devait porter **sur la concrétisation du projet de réforme** par le biais de [l'article 32](#) du projet de LPM qui nous avait été adressé peu avant la réunion et qui en même temps qu'il prévoit le transfert du traitement du contentieux des pensions d'invalidité aux juridictions administratives de droit commun, instaure un « RAPO » (recours administratif préalable obligatoire). **Comprenez d'ores et déjà, au stade de cette présentation, que « ceci compensant cela », il n'y aurait rien à redire !**

Il s'était néanmoins attaché à dresser **un rapide tableau des mesures inscrites dans le projet de LPM méritant une très rapide présentation de sa part, à l'assemblée choisie que nous formions**. C'est ainsi qu'il avait abordé :

- Le contenu de [l'article 35](#) (in chapitre 8) instaurant (enfin et alors que les fonctionnaires civils en bénéficiaient depuis l'ordonnance du 17 janvier 2017) une présomption d'imputabilité au service pour les blessures et maladies survenues à l'occasion du service.
- [Le contenu de l'article 32](#) (in chapitre 8) mais limité au transfert du contentieux des PMI (pas un mot, donc, sur la suppression corrélative de l'actuelle CRPMI).
- Le contenu des articles [11](#) et [12](#) (in chapitre 1^{er} du titre II, intitulé « *Dispositions relatives aux ressources humaines* ») et **impactant donc le code de la défense (et non celui des PMI)** relatifs, pour le premier, au statut des réservistes, et pour le second, à l'extension du congé de reconversion accordés aux blessés.
- Et, enfin, ce dont le compte-rendu officiel ne dit pas mot (parce que c'était vraiment « hors sujet »), [le contenu de l'article 29](#) ayant trait au statut du Conseil national des communes « Compagnon de la Libération ».

Pas un mot, en revanche, sur les contenus des très importants articles, [30](#) (in chapitre 7) modifiant les articles L. 113-6 et L. 164-1 du CPMIVG (« suite de la QPC Yagoub » sic !) et, [36](#) (in chapitre 9), portant ratification de la partie législative du code.

Alors que j'avais osé une remarque sur ces choix et lacunes d'inventaire, je m'étais vu

répondre par le SGA, non sans ironie, qu'il pouvait me présenter l'ensemble de la LPM en projet, comme il l'avait déjà fait à de nombreuses reprises depuis sa parution, mais « *qu'alors il nous faudrait beaucoup de temps* » (cf. retranscription page 14).

Puis, après ces rapides détours, **le SGA s'était longuement attaché à vanter tous les mérites de cette réforme du contentieux** (rapidement et en prenant le soin de souligner les défauts du système existant auxquels, pour certains, on n'avait jamais voulu remédier et qui l'auraient, pourtant, amélioré) en se concentrant exclusivement sur la commission à naître (la « CRAPO ») pour traiter des avantages (incontestables à ses yeux) du **RAPO, désormais conçu pour remplacer l'échevinage qui disparaîtrait avec les juridictions spéciales.**

3°) La prise de parole de la DAJ, à la suite, avait quasiment exclusivement porté sur les sujets de la « CRAPO » (commission chargée du RAPO) et le RAPO :

Le ton général de son intervention et les termes employés par la directrice des affaires juridiques marquaient clairement son intention de concentrer le débat sur ces deux points, stricto sensu, de la CRAPO et du RAPO.

Sur la question du transfert du contentieux relevant très clairement pour elle du domaine de l'acquis, elle s'était néanmoins « *réjouie des arbitrages favorables* » que son administration avait su obtenir, en citant le maintien « *de l'aide juridictionnelle dans sa version actuelle* » et l'inclusion tout à fait exceptionnelle du dispositif afférent au RAPO, dans la partie législative du futur livre 7 du CPMIVG, au lieu de sa partie réglementaire, ce qui eût été plus conforme à l'organisation constitutionnelle.

4°) La conclusion, apportée à cette présentation par le SGA, avait été encore plus nette s'agissant des limites du débat du jour :

Il est indiqué dans le compte-rendu de l'administration :

« *M. Bodin a conclu que la présente réunion a pour objet de répondre aux questions des associations sur le futur RAPO et de compléter les remarques que certaines d'entre elles ont bien voulu transmettre par écrit.* »

Si l'on rappelle que :

- **Lors de la première des réunions (printemps 2017)** (que le SGA soulignait, en début de séance, avoir déjà été tenues sur ce sujet), on nous avait affirmé qu'aucune réforme du contentieux ne serait conduite sans l'adhésion des concernés,
- **puis que, lors de la seconde (juillet 2017),** pour expliquer le virage à 190° consistant à annoncer le transfert décidé du contentieux des PMI aux juridictions administratives de droit commun, on nous avait dit que l'administration y avait été contrainte dans le cadre de la politique de simplification imposée par le nouveau Président,
- et qu'enfin, **la troisième (octobre 2017), tenue au Conseil d'État,** avait eu pour objet annoncé de nous présenter l'ordre des juridictions administratives, afin surtout de nous en vanter les avantages (juridictions plus rapides et mieux dotées en moyens que les juridictions de l'ordre judiciaire, par exemple),

cette 4^{ème} réunion, dans les faits intentionnellement circonscrite à un seul point de la réforme (RAPO), allait sûrement permettre, in fine et une fois la LPM votée, d'indiquer

qu'elle avait été conduite, **en étroite concertation avec les associations** (représentant au surplus le seul monde des anciens combattants et non celui des militaires en activité ou, encore, celui des victimes de guerre ou du terrorisme, pourtant autant, si ce n'est plus, concernés).

II. Un objet toujours aussi volontairement « bordé », au moment des échanges « questions/réponses » :

1°) Force est de constater, une fois encore, que l'administration n'a même pas mentionné dans son compte-rendu, les échanges ayant porté sur les autres très importantes questions suscitées par ce projet de LPM, relatives :

a) **À la ratification de l'ordonnance portant partie législative du code prévue par l'article 36 de la LPM** (cf. questions de V. de Tienda ou de Pierre Tricot) qui, ainsi opérée presque clandestinement, ne permettra pas de discuter des **amendements constituant la suite nécessaire des opérations de refonte menées dans la limite du « droit constant »**. Je rappelle qu'il s'agit de questions déterminantes non résolues au moment de la refonte, comme :

- **L'impérieuse nécessité d'inscrire dans la loi la date à laquelle doit s'apprécier l'invalidité ouvrant droit à pension** (point d'accroche, que le SGA s'était engagé par écrit à résoudre rapidement par courrier du 4 janvier 2016, promesse non tenue, cf. les [annotations de l'article L. 121-4](#)).
- Le réexamen des **infirmités dites « nommément désignées »**, en vue de leur nécessaire adaptation aux blessures les plus graves engendrées par les conflits d'aujourd'hui, le PTSD en particulier ([L.132-1](#) et [L. 132-2](#)).
- Les atteintes au droit constant constatées à [l'article L. 133-1](#), du fait des ajouts et suppressions apportés à ce texte concernant **la majoration de pension accordée lorsque le pensionné a besoin d'être assisté par une tierce personne**. Je pense en particulier à la suppression pure et simple du droit à être pris en charge dans un établissement adapté qui constituait, avant l'entrée en vigueur du code refondu, l'alternative au versement de la majoration, ainsi qu'à l'extension manifeste des causes de suspension du versement de la majoration.
- Les très légitimes questionnements suscités par la rédaction de l'article [L.511-1](#) relatif à la **mention « Mort pour la France »**, faisant qu'un soldat tué en France dans le cadre d'une « OPINT » ne peut se voir attribuer cette glorieuse mention.

b) **Aux efforts à consentir (enfin !) afin d'assurer la sauvegarde et la publication de 100 ans de jurisprudence des tribunaux et cours régionales des pensions :**

Indispensable pour les **références à posséder, à égalité de part et d'autre**, s'agissant des nombreux sujets en droit des pensions, laissés à l'appréciation souveraine des juges du fond. On ne saurait donc évacuer la question, ainsi que cela a été fait au cours de la réunion en se retranchant derrière le fait que les arrêts du Conseil d'État sont publiés (depuis un certain temps seulement) sur ArianeWeb et Légifrance.

c) **Aux indispensables aménagements et améliorations à apporter aux textes régissant, en amont, le traitement médico administratif des demandes de PMI, dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme emportant suppression de la CRPMI ; notamment concernant les problèmes récurrents de communication préalable au demandeur, des pièces, en particulier les expertises médicales** (cf. encore les interventions de V. de

Tienda, Pierre Tricot ou C. Jeudi). Il faut souligner, à ce stade, qu'en abrogeant tout le livre 7 de l'actuel CPMIVG par le biais de l'article 32, **on fait perdre aux pensionnés toutes les avancées obtenues de haute lutte, au stade de la refonte**, comme celle consistant à obliger l'administration à fournir au pensionné, en même temps qu'au tribunal, tous les éléments lui ayant permis de prendre sa décision (cf. le texte de l'article [R. 731-4](#) ou celui de l'article [R. 731-10](#)).

- d) À l'amendement à apporter à [l'article 30 du projet de LPM](#) qui, tel que rédigé se trouve avoir encore « une QPC de retard », puisqu'il avait pour objet de mettre (plus de deux ans après) [l'article L. 113-6](#) du CPMIVG en conformité avec la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 23 mars 2016, alors que celui-ci, par [sa nouvelle décision du 8 février 2018](#), est allé encore beaucoup plus loin s'agissant des victimes de la guerre d'Algérie, en déclarant inconstitutionnelle toute condition de nationalité française, telle qu'imposée actuellement par le CPMIVG, ce qui induit des changements en cascade, que l'administration ne pourra repousser à la LPM 2026-2031 ! À cet égard, très agacée par mes questions, la directrice des affaires juridiques a indiqué, à voix à peine audible (ce que personne n'aura probablement entendu ou compris) que ce ne serait pas la « CRA-PO » (à naître de l'article 32 de la LPM), qui serait chargée des RAPO formés par ces victimes de la guerre d'Algérie. Qu'il faudrait sans doute créer une autre commission, composée éventuellement d'historiens... afin de déterminer qui pourrait être reconnu victime de cette guerre et qui ne le pourrait pas.

Cela m'amène donc à faire remarquer, s'agissant de la CRAPO dont on a parlé tout au long de cette réunion, qu'elle n'était pas utile pour les militaires en activité puisque pour eux, on pouvait facilement étendre le champ de compétence de la CRM existante, d'ailleurs citée comme référence tout au long de la réunion ; qu'elle ne sera d'aucune utilité aux victimes du terrorisme, toujours aussi soigneusement écartées du processus « PMI » et, là, les chiffres parlent d'eux même : plus de 7000 dossiers ouverts au FGTI en 2015, 2016 et 2017 et seulement une cinquantaine, ouverts à la sous-direction des pensions ; et qu'ainsi ce serait cette CRAPO qui, en précontentieux, déciderait du sort des pensions à allouer aux civils que sont les anciens militaires, aux victimes civiles de guerre (hormis celles de la guerre d'Algérie, donc, qui vont être très nombreuses à se déclarer par suite de la décision précitée du 8/02/2018) et, aux ayants cause des uns ou des autres. Il faut donc réaliser que ces catégories de pensionnés civils, n'auront jamais, au sein de cette « CRAPO », qu'un seul représentant ; c'est ce qu'il faut comprendre à la lecture du compte-rendu de l'administration : *« le fait de désigner un titulaire et plusieurs suppléants permettrait d'élargir le champ des représentants aux associations de victimes civiles de guerre ou du terrorisme ».*

C'est grave, car cela signifie que, dans l'esprit de l'administration, le représentant des pensionnés « titulaire » appartiendra nécessairement au « monde ancien combattant » et, qu'ainsi, **toute une partie des catégories de bénéficiaires du code (le monde des victimes ou des ayants cause) n'aura droit qu'à une éventuelle suppléance !!!** Dans la pratique cela fonctionnera comment, le jour où la CRAPO devra examiner à la fois des dossiers d'anciens combattants et de victimes ??? Et les ayants cause des uns ou des autres, qui pourra utilement les représenter et faire comprendre leurs droits spécifiques ???? Tout cela témoigne, de mon point de vue, d'une certaine immaturité de réflexion, à ce stade pourtant très avancé de cette réforme imposée.

- 2°) Sur les sujets figurant dans le C.R. de l'administration pour les

« questions/réponses », tous relatifs au RAPO :

a) **Quels seront les actes contestés dans le cadre du RAPO ?**

Il ressort des débats relatés que j'avais apparemment été la seule à remarquer qu'il y avait une différence, étonnante de mon point de vue, de champs de compétence, entre les juridictions administratives (TA et CAA concernés par le futur article L. 711-1 in article 32 de la LPM) qui, elles, seraient chargées du contentieux du livre I et du livre II (titres I, II et III), et la CRAPO qui, au stade précontentieux, ne pourrait examiner que les questions ressortant de l'application du livre I (cf. futur L.711-2 in article 32 de la LPM). Après un moment d'embarras et de mauvaises réponses (allusions à la CSPC qui n'est pas du même niveau), l'administration a indiqué, finalement, que **la discussion « reste ouverte », mais sans pour autant, si je comprends bien, prévoir d'amender le projet de LPM, puisque l'égalité ne serait rétablie entre L.711-1 et L. 711-2 que « si l'utilité est démontrée »**. Or, de mon point de vue de praticienne, il est évident que les droits accessoires du livre II sont beaucoup plus du ressort du précontentieux, que le droit à pension !

b) **Qui prendra la décision dans le cadre du RAPO ?**

Là, le compte-rendu nous en dit plus que pendant la réunion, **ce sera son président (i.e. le président de la CRM)**, par délégation du ministre compétent (« défense » ou chargé du budget).

c) **Organisation de la commission :**

« Elle serait présidée par le président de la CRM et composée d'un médecin, d'un représentant du SRE (Bercy), d'un membre de la DRH-MD, d'un représentant de l'état-major des armées et d'un représentant des pensionnés. » **Cherchez l'intrus**, ai-je envie de dire ! Un seul membre sur 6 n'appartenant pas à l'administration !!!! Et encore, puisqu'il a été dit en réunion que la CRAPO serait « épaulée » par les nombreux juristes de l'administration, conseillant habituellement la CRM.

d) **Représentation des pensionnés au sein de la commission :**

« Les associations expriment unanimement leur opposition à la solution qui consiste à envisager que la future commission n'intègre pas dans sa composition un représentant des pensionnés. »

C'est une allusion à la première proposition faite par [le courrier de la DAJ, du 8/01/2018](#). Il est quand même parfaitement choquant de lire aujourd'hui, dans ce compte-rendu, reprenant une observation du SGA : « que cette proposition n'avait été faite que pour mieux l'écarter » ! C'est facile : « qui ne tente rien... »

e) **Modalités d'audition des pensionnés :**

Il faut bien comprendre, dans ce paragraphe, le sens des mots :

« Le réclamant (sic !) aurait droit à une audition s'il la demande et pourrait être accompagné d'une personne de son choix : médecin, membre de la famille, médecin, avocat, etc. »

Cela signifie que c'est un droit d'assistance, et non de représentation et que si le pensionné ne peut se déplacer à Paris (état de santé, éloignement géographique ou autre bonne raison), il ne pourra pas être représenté devant cette commission pour exposer son désaccord.

f) Accès au dossier médical et expertises médicales :

Alors qu'il s'agit d'un problème à l'origine d'un très grand nombre de contentieux, parce que les demandeurs reçoivent une décision sans connaître les pièces du dossier que détient l'administration et sur lesquelles elle s'est fondée pour prendre sa décision, et alors, encore, que cette question a été très longuement évoquée en cours de réunion et même en aparté avec certains ensuite, **l'administration maintient son intenable position face aux droits fondamentaux**, en écrivant encore, dans ce CR :

« La DAJ et la sous-direction des pensions ont confirmé que l'accès au dossier médical est un droit et que les pensionnés qui en feront la demande pourront accéder à leur dossier pour pouvoir introduire leur RAPO dans de bonnes conditions ».

Statu quo ante, donc !

La communication de l'entier dossier du pensionné ne sera pas systématique, il faudra (toujours et encore !) que le pensionné le demande expressément et qu'il attende que la SDP veuille bien le lui communiquer. J'ajoute que l'on nous trompe lorsque l'on écrit que cela permettra d'introduire le RAPO dans de bonnes conditions, puisqu'aujourd'hui, cela ne permet pas de saisir la CRPMI, muni desdites expertises. Le lundi 18/02 j'avais dû m'adresser à la SDP (avec copie au SGA et au commissaire COYO, notamment) afin d'obtenir les rapports d'expertises réclamés par un pensionné en vain (depuis novembre 2017), et qui ayant reçu son constat provisoire, ne pouvait pas saisir la CRPMI en connaissance de cause !!! Cette « action coup de poing » avait fait que la SDP m'avait communiqué lesdits rapports dès le lendemain 8h du matin.

Cette attitude de refus, et de déni des dysfonctionnements avérés de la SDP, fait que la réforme marquera un recul des droits, puisque les avancées qui s'étaient concrétisées par les articles [R. 731-4](#) et [R. 731-10](#), seront purement et simplement effacées, comme les juridictions centenaires, d'un trait de LPM !

g) Délai pour saisir la future commission :

Il faut là encore bien expliquer les enjeux, qui ne sont pas forcément évidents pour des non spécialistes.

À partir du moment où un RAPO est instauré et que la CRAPO est décisionnaire, **c'est sa décision, prise sur délégation du ministre compétent (Armées ou Bercy), et, elle seule, qui marquera la fin de la phase d'instruction médico-administrative de la demande de pension.** Aujourd'hui l'instruction médico-administrative d'une demande de pension dure (sauf le cas des blessés OPEX traité plus rapidement et prioritairement), déjà, au moins 18 mois, voire beaucoup plus (absence de résorption du stock de 6000 dossiers, lié à la disparition des DIAC en 2011).

On nous dit, dans le compte-rendu rédigé par l'administration, que *« le délai de recours permettant aux pensionnés de saisir la future commission avant tout recours contentieux n'est pas encore définitivement arrêté. Les associations indiquent que compte tenu des délais nécessaires à l'accès aux dossiers médicaux, le délai de droit commun de deux mois n'est pas adapté. »*

Il faut donc constater que, parce que l'administration persiste à refuser de fournir l'entier dossier médical du demandeur, systématiquement et au moment adapté, on est conduit à demander que l'on remplace le délai de 15 jours, jusque-là prévu pour saisir la CRPMI (cf. [R.151-12](#) et [R. 151-13](#)), par un délai de 6 mois (moyenne du délai

mis par la SDP pour répondre à une demande de communication de pièces médicales), pour pouvoir saisir la CRAPO !!!

Cette réforme marquera donc encore un recul des droits effarant, et se concrétisera par un allongement des délais de traitement par l'État d'une demande de pension, formée dans le cadre du droit imprescriptible à Réparation.

N'oublions pas que l'un des arguments clef de l'administration pour nous « vendre » cette réforme, tient au prétendu raccourcissement des délais en cas de recours contentieux, lesquels supportaient très largement la comparaison avec ceux du traitement de l'instruction (précontentieuse) de la demande !!! [L'État continuera donc, nonobstant ces changements et pour les raisons ci-dessus évoquées, à être régulièrement condamné pour les inimaginables délais de traitement des demandes de pension.](#) puisque, ce qui serait prétendument regagné, serait reperdu de l'autre.

CONCLUSION :

Je voudrais conclure cet « exercice » (de comparaison) par un autre, d'un tout autre genre, (introspection) et **faire mon examen de conscience.**

Il semblerait que d'aucuns s'interrogent sur ma compétence en « droit administratif » et, donc, sur ma légitimité à produire tous les écrits que j'ai « commis » ces derniers temps : étude sur le transfert du contentieux PMI, avertissement aux sacrifiés de la Nation, notamment.

Je rappellerai, d'abord, que j'ai aussi quelques petits « faits d'armes » en droit « commun administratif », puisque **j'ai obtenu**, de haute lutte face à l'administration, catégoriquement opposée à cela, devant le TA de Marseille, et avec confirmation de la CAA de la même ville (sur appel de l'État), et **la première, que le PTSD puisse être homologué « blessure de guerre »** (cf. [jugement TA de Marseille du 27 09 2012](#), [acte d'appel de l'administration](#), [arrêt de débouté de l'appel CAA Marseille 25 09 2014](#)), qui depuis a fait jurisprudence.

Je rappellerai, ensuite, que j'exerce la défense des pensionnés depuis plus de 20 ans, maintenant, devant les tribunaux et cours des pensions de France, et que cette défense relève, de plain-pied, du contentieux administratif, fut-il spécial, et que je pense donc pouvoir « revendiquer » une certaine connaissance du CPMIVG, dont il s'agit !

Je soulignerai, enfin, que toujours humble devant la somme de connaissances à posséder pour exercer de mon mieux la défense des pensionnés du CPMIVG, comme pour essayer de bien comprendre les enjeux de la réforme décidée par l'administration consistant à transférer tout ce contentieux spécial des PMI, aux juridictions administratives de droit commun, **je m'étais appuyée sur l'avis des meilleurs spécialistes.**

Ainsi, dans [mon étude sur ledit transfert](#) :

- Pour affirmer que la **procédure « CJA » (code de justice administrative) était inquisitoire et non pas contradictoire** (ainsi que l'a affirmé la DAJ à plusieurs reprises et très catégoriquement lors de la réunion du 16/02 [Cf. retranscription page 9]), **je m'étais appuyée sur l'exposé de Monsieur Julien Sorin, rappor-**

teur public près la cour administrative d'appel de Paris, paru dans la Gazette du Palais (n°38 du 7/11/2017), que j'avais cité sur ce point en page 8 de l'étude.

- **Pour expliquer ce qu'est « le rapporteur public » qui remplacera « le commissaire du gouvernement », devant les juridictions administratives de droit commun, j'avais, de la même façon, emprunté les explications de Monsieur Sorin, issues du même article et s'appuyant sur le texte de l'article L7 du CJA :**
« Un membre de la juridiction, chargé des fonctions de rapporteur public, expose publiquement et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent ». Il s'agit d'une spécificité du juge administratif à laquelle celui-ci est très attaché.
En contentieux de la responsabilité, le poids de l'avis du rapporteur public est le même que dans les autres branches du contentieux administratif : en moyenne, ses conclusions sont suivies dans 80% des cas ; ... »
Imaginez, donc, ma surprise en entendant au cours de la réunion, que le rapporteur public n'est « *pas un magistrat* » (intervention DAJ - cf. retranscription toujours page 9), mais une sorte d'avocat général, quelqu'un qui est censé être « *la bouche du droit* ».

Je pourrais allonger les exemples, mais je n'ai pas ici pour objet de polémiquer, j'ai juste voulu exposer, en mon âme et conscience, les dangers que j'entrevois pour les pensionnés, au travers de cette réforme qui va aboutir à contraindre les bénéficiaires du droit à réparation à utiliser, non plus un (le seul CPMIVG) mais deux codes (le CJA, en plus) pour défendre leurs droits. Alors, oui, très sincèrement je pense vraiment que l'on a voulu nous cacher les réalités les plus évidentes, derrière ce **RAPO qui est, donc, bien « l'arbre qui cache la forêt » !**

Véronique de Tienda-Jouhet
Avocat à la Cour
Barreau de Paris

[Retour au sommaire](#)

AVERTISSEMENT

AUX SACRIFIÉS DE LA NATION : L'AVENIR DES DROITS DITS IMPRESCRIPTIBLES À RECONNAISSANCE ET RÉPARATION, EST DERRIÈRE VOUS !

Je dédie cette analyse à tous nos morts et blessés pour la France et tout particulièrement au sergent-chef Étienne Mougin et au brigadier-chef Timothée Dernoncourt, ainsi qu'à leur camarade blessé dont je ne connais pas le nom, tombés le 21 février 2018, à leurs familles et proches, et bien sûr au 1^{er} régiment de spahis et à toutes nos forces actuellement engagées dans l'opération Barkhane, ou autres.

I. C'est en deux temps et trois mouvements que l'administration s'est emparée des commandes du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, issu de la loi du 31 mars 1919.

A / Le temps du dépérissement, celui du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG)

Né pour tenter de réparer autant que faire se pouvait les atrocités de la première guerre mondiale et témoigner à nos soldats la reconnaissance de la Nation, ce code qui a réuni, dès l'origine, nos morts et blessés de guerre ou du service, ainsi que les victimes civiles de guerre, puis du terrorisme, en reconnaissant aussi les souffrances de leurs familles, avait, bien tristement, dû beaucoup s'étoffer au rythme des conflits qui ont jalonné le 20^{ème} siècle. D'une loi ([la loi Lugol du 31 mars 1919](#)) on avait dû faire un code (Codification entre 1947 et 1953).

C'est ainsi qu'on avait empilé, bien souvent sans aucun ordre ni logique juridique, les diverses mesures prises, au fil de l'Histoire, pour les ayants droits (qui sont les soldats du temps de guerre et du temps de paix et les victimes civiles de la guerre ou du terrorisme) et leurs ayants cause (leurs conjoints, leurs enfants ou même dans certains cas, leurs parents).

Les différents services de l'État, chargés de mettre en œuvre ces droits dits imprescriptibles avaient, eux aussi, beaucoup changé au fil du temps. Sans entrer dans les détails, d'un ministère spécifiquement dédié aux multiples et divers ressortissants du CPMIVG, on était passé sous l'autorité du ministère de la défense, avec, au mieux, un secrétariat d'État en charge des « anciens combattants et victimes de guerre » et, aussi, finalement, « de la mémoire » et même du Service National ou des Réserves ; **de sorte que c'est aujourd'hui le même ministère « qui casse et qui répare », comme certains ont coutume de le souligner.**

Au fil du temps et d'une courbe démographique s'inversant au fur et à mesure que disparaissaient les première (14-18) et deuxième (39-45) générations du feu, alors que la troisième génération (guerres de décolonisation) vieillit et que la génération OPEX est nécessairement beaucoup moins homogène, les droits plus ou moins bien empilés, malmenés et régulièrement rabetés, ont été de plus en plus difficiles à faire reconnaître et les dysfonctionnements étaient tels qu'un noyau d'associations regroupées autour du Comité

d'Entente des Grands Invalides de Guerre (CE-GIG) m'avait demandé de rédiger une étude qui fut remise en novembre 2013 au Président de la République, en sa qualité de chef des Armées, ainsi qu'à toutes les instances qui devaient en connaître. Elle avait pour titre « *Blessés pour la France, Blessés par la France ; Au service de la France, GRANDEUR et MISÈRE de nos blessés, [30 propositions.](#)* »

Les problèmes étaient tels que les pouvoirs publics ont été contraints de se saisir du dossier, d'autant que le CPMIVG, au surplus, ne correspondait plus au format constitutionnel de la Vème République (répartition entre les domaines respectifs de la loi et du règlement en application des articles 36 et 37).

B/ Le deuxième temps, celui de la refonte du CPMIVG, et ses trois mouvements

1°) Le premier mouvement fut celui des hésitations, procéderait-on à un simple toilettage ou à une véritable refonte du CPMIVG ?

La réponse fut définitivement actée par [l'article 55 de la LPM 2014-2019 n°2013-1168 du 18 décembre 2013](#) : ce serait une véritable refonte, mais, n'avait-on cessé de nous répéter : « à droit constant ». Le ministère de la défense se voyait, donc, confier la mission (normalement du ressort du Parlement) d'opérer d'urgence, au plus tard le 31/12/2015, la refonte de la partie législative du code par voie d'ordonnance, tandis que celle de la partie réglementaire qui devrait suivre, était de sa compétence normale.

2°) **Le deuxième mouvement fut celui de la refonte du CPMIVG.**

Parmi les nombreuses parties concernées par ce code, seules les associations du CE-GIG, et celles qui avaient accepté de s'y agréger pour constituer un groupe de travail (le « GT-31 » parce qu'elles considéraient qu'il s'agissait là de leur trente et unième proposition) sont véritablement intervenues, tout au long des travaux minutieux qu'imposait cette refonte.

Pendant des mois et des mois (de septembre 2014 à décembre 2016), **ce groupe de travail que j'ai animé, a négocié, pied à pied et avec plus ou moins de succès, avec l'administration, pour obtenir qu'en définitive le code refondu à naître soit un code plus fonctionnel et accessible, et qu'il permette la diffusion et la défense des droits de ses bénéficiaires.**

a) **S'agissant de la partie législative, où l'administration n'était rédacteur que sur procuration du Parlement**

Après avoir néanmoins obtenu que l'essentiel demeure en partie législative, **nous avons essuyé un refus absolu sur au moins quatre points durs :**

- **Refus** de l'administration d'inscrire enfin la règle jurisprudentielle établie selon laquelle l'invalidité devant ouvrir droit à pension doit être évaluée à la date de la demande (Cf. à cet égard le commentaire effectué sur code.pensionsmilitaires.com, le code annoté que nous sommes en train d'élaborer, à [l'article L.121-4](#)).
- **Refus** de l'administration d'actualiser les « infirmités nommément désignées » permettant d'accéder à nombre d'allocations supplémentaires

en sus de la pension principale, accordées aux blessés, et d'y ajouter le PTSD, cette blessure emblématique des conflits modernes, pour laquelle j'avais déjà dû lutter pour la faire homologuer « blessure de guerre » comme les autres blessures, (Cf. [jugement TA de Marseille du 27 09 2012](#), [acte d'appel de l'administration](#), [arrêt de débouté de l'appel CAA Marseille 25 09 2014](#) , qui depuis a fait jurisprudence).

- **Manœuvres insidieuses** de l'administration sur [l'article L. 133-1 \(ex L. 18\)](#). Il concerne la majoration à laquelle a droit le pensionné lorsqu'il a besoin d'être assisté par une tierce personne. Entre l'achèvement de nos relectures associatives et la publication de l'ordonnance, des aménagements au détriment des droits du pensionné ont été apportés au mépris de la règle « du droit constant », imposée pour la refonte, ainsi qu'on n'avait cessé de nous le répéter. Là encore, sans entrer dans les détails exposés dans le cadre des annotations faites pour cet article [L. 133-1](#), il faut savoir que cette majoration représente, comme c'est toujours le cas dans le CPMIVG, un nombre de points d'indice et, qu'ainsi, à la grande différence de l'indemnité tierce personne donnée aux blessés civils, elle est sans corrélation aucune avec le coût salarial d'une tierce personne.
- **Refus d'adapter [l'article L. 511-1](#)**, dont le texte actuel fait qu'un militaire ne peut être reconnu « Mort pour la France » que s'il meurt en OPEX. Un militaire qui serait tué, aujourd'hui sur notre sol en combattant contre un terroriste serait déclaré « Mort pour le service de la Nation » ([article L. 513-1](#)), ce qui n'a pas la même valeur symbolique, notamment en raison de la jeunesse de cette mention et des circonstances ayant entraîné sa création.

b) S'agissant de la partie réglementaire, où l'administration est dans son rôle « naturel » de rédacteur :

Notre groupe de travail n'a pas, non plus, tout obtenu, mais il ne s'est jamais départi de son rôle d'aiguillon et peut s'enorgueillir du fait qu'aujourd'hui le CPMIVG est beaucoup plus lisible et compréhensible qu'auparavant, même si la matière demeure d'une particulière aridité. On lui doit aussi, par exemple, d'avoir obtenu la parution (après des années d'enlisement au Conseil d'État) du décret sur la médaille des blessés de guerre ([D. 355-15](#) à [D. 355-22](#) du CPMIVG), alors qu'à l'époque l'attention se focalisait sur la médaille nationale créée pour les victimes du terrorisme ([D. 355-23](#) à [D. 355-31](#)).

3°) Troisième mouvement, l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 du code refondu, sous le titre à peine remanié de Code des Pensions Militaires d'Invalidité et des victimes de Guerre (et non plus de la Guerre).

a) Les paramètres à connaître sur cette entrée en vigueur :

Ces importants paramètres concernent la partie législative du code. Toujours conformément aux dispositions de la LPM 2014-2019 par laquelle le Parlement avait délégué les travaux rédactionnels de refonte au ministère de la défense, [l'ordonnance portant partie législative du code était parue sous le n°2015-1781 du 28 décembre 2015](#). Son article 8 précisait qu'elle n'entrerait en vigueur qu'au plus tard le 1/01/2017 et, après publication au JORF du décret en Conseil d'État relatif à la partie règlementaire du code. [Ce décret portant partie règlementaire du code du 28/12/2016 \(décret 2016-1903\) étant](#)

[paru le 29/12/2016 au JORF](#), le code refondu était effectivement entré en application le 1^{er} janvier 2017, avec une partie législative qui n'en n'avait que le nom. Elle n'a en effet toujours que valeur réglementaire aujourd'hui, l'ordonnance la portant n'ayant pas été ratifiée par le parlement, nonobstant le [projet de loi déposé par le gouvernement au Sénat le 1^{er} juin 2016](#) (sous l'ancienne législature donc). Nous avons alors préparé des amendements sur les 4 points précités, pour les faire prendre en compte lors de la véritable discussion parlementaire à laquelle ce texte devrait donner lieu.

b) La réforme du contentieux des PMI, lancée parallèlement par le Gouvernement, en 2016 :

Depuis 1919, les personnes souhaitant contester une demande de concession ou de rejet de pension, saisissaient des [juridictions spécialement créées, et réservées à ce contentieux dit des PMI](#).

Après plusieurs réformes, au fil du temps, le processus impliquait :

- En première instance, l'un des 38 tribunaux de pension (composés d'un magistrat de l'ordre judiciaire, d'un assesseur pensionné et d'un assesseur médecin)
- En appel, l'une des 37 cours régionales des pensions (composées de trois magistrats de l'ordre judiciaire)
- En cassation, le Conseil d'État.

Il s'agissait de juridictions administratives mais fonctionnant au sein et par les moyens de l'ordre judiciaire, considéré comme plus approprié à la matière (réparation de préjudices corporels).

Ce contentieux longuement et soigneusement traité dans le cadre de la refonte du CPMIVG, tant en partie législative que réglementaire, avait donné naissance dans le code refondu à un livre entier (le livre 7). Cette refonte en profondeur de ce contentieux si particulier avait apporté des améliorations significatives et remédié à nombre des dysfonctionnements déjà signalés dans le cadre des « 30 propositions » du CE-GIG, que l'on peut, pour schématiser, répartir en deux catégories : ceux provenant du fait que l'État détenteur des dossiers ne communiquait pas tous les éléments et n'est pas vraiment organisé pour faire en sorte que ce contentieux fonctionne bien, et ceux tenant à l'aridité de la matière, que de moins en moins d'acteurs de ce contentieux connaissent, ce qui se comprend puisqu'il n'en existe aucun enseignement, aucun ouvrage de référence à jour, et aucune jurisprudence publiée.

Après nous avoir donné l'impression que nous serions associés à la réforme du contentieux des PMI (comme nous l'avions été à la refonte), curieusement engagée avant même l'entrée en vigueur du code refondu (des mois de travail pour rien, donc) dont s'était saisi le ministère de la défense ayant enfin établi un lien avec le ministère de la justice (réclamé depuis 3 ans), il nous a été répété qu'aucune décision ne serait prise sans réelle concertation avec nous. Il n'en a finalement rien été. **Convoqués le 4 juillet 2017 au ministère des armées, on nous a annoncé la décision du nouveau gouvernement de transférer ce contentieux « rapidement (au plus tard le 1/01/2020) », aux juridictions administratives de droit commun**, en ajoutant que l'on hésitait encore sur le vecteur législatif qui porterait cette réforme (entre la loi sur « le droit à l'erreur » et la LPM 2019-2025). Puis le **3 octobre 2017**, nous avons été invités au Conseil d'État pour qu'on nous « présente » les juridictions administratives de droit commun (sous leurs plus beaux atours), en nous promettant de tenir le plus

grand compte, **lors de ce transfert présenté comme irrévocable**, des spécificités indéniables de ce contentieux. On nous a notamment vanté les mérites d'une procédure adaptée aux pensionnés, pour ce faire bienveillante, souple et à caractère oral, et comportant un utile échevinage en première instance (présence d'un assesseur pensionné et d'un assesseur médecin). Il semble, rétrospectivement, qu'il se soit agi non pas d'une simple présentation, mais d'une information puisque tout était déjà, sans doute, décidé.

II. Les « surprises » de la [LPM 2019-2025](#)

A/ Un champ de concertation anormalement réduit (au « RAPO », institué pour remplacer les tribunaux de pension).

1°) La [lettre au CE-GIG du 8/01/2018, émanant de la directrice des affaires juridiques du ministère des armées](#) :

Comme si les seuls enjeux de ce transfert abrupt de contentieux de juridictions administratives spécialisées relevant de l'ordre judiciaire, aux juridictions administratives de droit commun se résumaient à cela, ce courrier se limitait à annoncer des pistes de réflexion concernant la composition de la commission à créer qui serait en charge de l'instruction du RAPO (recours administratif préalable obligatoire). Ce recours est imaginé pour remplacer, à la fois, l'oralité indispensable à tout débat touchant au préjudice corporel, et l'échevinage qui avait cours depuis 1919.

Au surplus, les « pistes », telles qu'évoquées dans ce courrier laissaient craindre le pire puisque, à la lecture, on pouvait, légitimement penser que cette future commission ne serait qu'un clone de la CRPMI actuelle, tant décriée (Cf. les annotations effectuées pour les articles [R. 151-12 et suivants](#)).

2°) Les envois préalables à la réunion organisée le 16/02/2018 au ministère des armées :

Préalablement à la réunion du 16/02/18 l'administration n'a jamais évoqué que [l'article 32 du projet de LPM](#), comme si celui-ci était l'unique article du projet de la LPM 2019- 2025 concernant le CPMIVG.

L'ensemble des participants s'étaient donc apparemment crus dispensés de faire une lecture exhaustive du projet de LPM, comme j'avais pris la précaution de le faire, avant la tenue de cette réunion.

Cela m'avait permis de prendre connaissance et d'étudier, préalablement à cette réunion, les **articles 30** (situé dans le chapitre 7 : dit consacré au monde combattant et aux victimes de guerre), **32 et 35** (situés dans le chapitre 8 contenant « diverses mesures de simplification »), et **enfin 36** (situé au chapitre 9 contenant « des mesures de diverses natures relatives notamment à l'uniformisation de dérogations bénéficiant au ministère des armées, à la ratification d'ordonnances ou à l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance, notamment dans le cadre de la transformation et de la modernisation du ministère des

armées. ». Ces quatre articles concernent tous le CPMIVG et donc l'ensemble des participants invités à la réunion, dont très peu en avaient conscience !

3°) Les enseignements à tirer du [déroulé de la réunion du 16/02/2018](#) :

- a) **Il semble que le ministère des armées veuille absolument éviter tout véritable débat au parlement à l'occasion de la ratification de l'ordonnance du 28 décembre 2015 portant la partie législative du CPMIVG, désormais prévue à l'article 36 de la LPM.**

Curieusement et sans mon intervention, l'administration qui nous avait rapidement présenté en début de séance ce qu'elle devait considérer comme des sujets susceptibles d'intéresser les représentants d'associations invités, n'aurait même pas abordé le sujet. Notons d'ailleurs que **n'assistait, sauf erreur, à cette réunion aucun représentant d'associations uniquement dédiées à des victimes de guerre ou du terrorisme ni, non plus et toujours sauf erreur, aucun représentant du CSFM.** Les réactions sarcastiques du SGA d'abord, ironisant sur le fait que si je voulais qu'il me présente l'intégralité des mesures prévues par la LPM, il le ferait volontiers « mais qu'alors cela prendrait beaucoup de temps », et celles de la DAJ, se déclarant « interloquée » et ironisant sur mes « lectures assidues », lorsque j'ai fait remarquer que je trouvais anormal que l'on n'ait pas attiré notre attention sur l'article 36 de la LPM, paraissent attester de cette volonté d'éviter tout débat autour de cette ratification de la partie législative du CPMIVG.

Or, si cet article est voté tel quel, nous n'aurons plus aucun moyen de tenter d'obtenir les amendements sur les quatre importants sujets exposés ci-dessus (Cf. I- B- 2°- a). On aura volé aux ressortissants du code le débat promis, dont nous attendions qu'il puisse, à ce stade de ratification, porter remède aux rigueurs de la refonte devant s'opérer « à droit constant » (pour les bénéficiaires du code, mais pas pour autant pour l'administration). La dette de reconnaissance et de réparation de la Nation à l'endroit de ses soldats et victimes de guerre ou du terrorisme semble désormais relever d'un « vecteur législatif » unique, les « LPM », ce qui a pour effet de noyer les ajouts, suppressions ou modifications des droits contenus par le CPMIVG, au milieu de toutes les autres importantes questions spécifiquement abordées dans ces LPM. **C'est sans doute cette situation de « passagers clandestins » qui permet d'expliquer que ce soit, maintenant, le Conseil Constitutionnel qui doit intervenir, sur QPC, et de manière récurrente, s'agissant du CPMIVG, lorsque les textes écrits par l'administration, sans concertation avec les intéressés, et ensuite votés sans véritable débat, bafouent les principes constitutionnels.** On citera l'exemple de l'article [L. 113-6](#) qui fait partie des articles modifiés dans le cadre de la LPM (article 30 du projet de LPM), pour mettre le code en conformité avec la décision du Conseil Constitutionnel du 23 mars 2016, prise, une fois de plus au nom du principe d'égalité, entre les citoyens. Cet article [L. 113-6](#) concerne les victimes civiles de la guerre d'Algérie qui n'étaient bénéficiaires du CPMIVG que si « elles avaient la nationalité française au 4 août 1963 ». La décision précitée du 23 mars 2016 suscitée par une QPC, avait supprimé cette date du 4 août 1963 et **une [toute récente décision du Conseil Constitutionnel du 8 février 2018](#), vient de supprimer purement et simplement la condition de nationalité française, de sorte que le texte prévu à l'article 30 de la LPM 2019-2025 doit être amendé, avant d'être voté.**

De la même façon, [l'article L. 154-4](#), que l'article 32 de la LPM prévoit de modifier, (mais seulement en raison de la disparition des tribunaux de pensions qui y étaient visés), **comporte une inégalité entre citoyens heurtant les principes constitutionnels.** En effet,

dans ce texte du CPMIVG que l'administration avait refusé de rectifier au stade de la refonte, toujours en vertu du principe du « droit constant », seule la victime d'erreur matérielle ayant touché, de bonne foi des sommes indues, les conservera sans limite, tandis que rien n'est prévu pour la victime qui n'aura pas perçu, par suite d'erreur, ce qu'on lui devait,

- b) **La LPM prévoit de faire disparaître sans véritable possibilité de débat parlementaire et, donc, dans la précipitation et la discrétion, à la fois pratiquement tout un livre du CPMIVG (le livre 7) ainsi que 38 tribunaux des pensions et 37 cours régionales des pensions. Cette LPM est-elle le bon « véhicule législatif » pour une si profonde réforme ?**

Rappelons, d'abord, avec insistance, que **le CPMIVG est reconnu comme étant un « code de souveraineté »** (sans doute un des rares codes à pouvoir recevoir cette haute qualification), ainsi que le reconnaît l'État lui-même dans son « Avant-propos » au code papier paru aux éditions des journaux officiels en novembre 2017. **Ceci implique qu'il soit « géré » en interministériel, a minima, et non par le seul ministère des armées,** qui a visiblement décidé qu'il serait maintenant, systématiquement retouché par le biais des LPM, qui n'interviennent, pourtant, que tous les 5 ans, et qui s'avèrent peu diligentes sur toutes ces questions (exemple : 14 mois après l'entrée en vigueur du CPMIVG refondu, [l'article L. 4123-4 du code de la défense](#) n'a toujours pas été actualisé pour tenir compte de la refonte du CPMIVG) !

Rappelons, ensuite, que [l'actuel livre 7 du code des pensions intitulé « Contentieux des pensions »](#) comporte 28 articles, en partie législative, et 59 articles, en partie réglementaire, tous répartis en IV titres et différents chapitres, homologues. Tous ces textes avaient leur importance, à la fois pour organiser les juridictions spéciales et, régir la procédure tout aussi spéciale parce qu'adaptée au fait qu'il s'agit d'un droit à réparation de « souveraineté » et non d'un droit de simple « responsabilité » ; rappelons aussi que tous ces textes avaient été très soigneusement revus et discutés dans le cadre de la toute récente refonte de ce code, en collaboration avec le ministère de la justice ce qui apparaît normal, puisque nous sommes, là, dans le domaine juridictionnel et que **ce contentieux concerne des justiciables en grande majorité civils** (Cf. la présentation faite par l'administration dans l'édition papier du CPMIVG publiée en novembre 2017)

Si l'article 32 de la LPM est voté « tel quel », ce livre 7 du CPMIVG se réduira, du fait de l'abrogation prévue de ses titres II, III et IV, et de la substitution opérée en titre I, aux seuls trois articles législatifs suivants (plus aucun article en partie réglementaire) :

« L. 711-1 : Les recours contentieux contre les décisions individuelles prises en application des dispositions du livre 1^{er} et des titres Ier, II et III du livre II sont introduits, instruits et jugés conformément aux dispositions du code de justice administrative.

L. 711-2 : Les recours contentieux contre les décisions individuelles prises en application des dispositions du livre Ier sont précédés d'un recours administratif préalable exercé dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

L. 711-3 : Les dispositions de la première partie de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique sont applicables de plein droit, sans condition de ressources, de nationalité et de résidence, aux personnes qui forment un recours contentieux en

application du présent chapitre. Les personnes résidant en Nouvelle-Calédonie sont soumises aux dispositions localement applicables en matière d'aide juridique civile et administrative. »

S'agissant de **la rédaction minimaliste du futur article L.711-1**, j'ai interrogé l'administration qui en est l'auteur, le 16/02. En réponse celle-ci a cru bon de « botter en touche » en me rétorquant « *écoutez, vous donnerez des conseils au législateur, c'est comme cela que ça doit s'écrire... la loi n'est pas faite pour faire des proclamations... »*
C'est donc par le simple truchement de ce seul article L. 711-1, qui contrairement à ce que l'on m'a rétorqué « ne dit pas ce qu'il fait », que l'on s'apprête à procéder à une réforme profonde : transférer les contentieux dits « des PMI », pour l'heure pendants devant l'un des 38 tribunaux de pensions, à l'un des 42 tribunaux administratifs (TA), et les contentieux pendants devant l'une des 37 cours régionales des pensions, devant l'une des 8 cours administratives d'appel (CAA) de France.

Cela pose d'abord **un problème doctrinal**, puisque les TA et les CAA ont un champ de compétence « général », tandis que les juridictions de pensions sont à compétence « spéciale » à raison de la matière de souveraineté dont elles sont en charge, très éloignée du contentieux indemnitaire fondé sur la responsabilité qui est, quant à lui, de la compétence des juridictions administratives de droit commun.

Cela pose ensuite, incontestablement **un problème de méthode**, car aucun des groupes de justiciables concernés par ce transfert intervenant post-refonte, n'a été consulté. S'agissant d'un code de souveraineté, c'est pour le moins étonnant, d'autant qu'**il s'agit de replacer abruptement et sans aucun ménagement, sous contrôle administratif, encore beaucoup plus draconien, ce contentieux qui concerne la réparation de préjudices corporels d'un public désormais majoritairement civil (les militaires réformés et les victimes civiles des guerres ou du terrorisme, et leurs familles après eux)**. Ainsi ces derniers subiront, à l'avenir, non seulement le régime de réparation forfaitisé prévu par le CPMIVG, mais encore les « habitudes » des juridictions administratives consistant, de notoriété publique, en matière indemnitaire, à se montrer plus soucieuses de la dépense publique que de « Réparation ».

- c) **Comment expliquer que presque aucune voix ne s'élève contre ce qui constitue non moins qu'un « rapt », par le ministère des armées, d'un bien appartenant à la Nation toute entière ?**

Cette espèce d'indifférence générale (et de résignation des quelques « sachants ») permettant à l'administration d'œuvrer, silencieusement et sans obstacle, à d'aussi profondes transformations sur un code souverain, s'explique par **une conjonction de facteurs** qui doivent être énoncés, au moins pour les principaux.

- **Premier facteur** : le titre inapproprié du code, que l'administration a refusé de modifier à l'occasion de la refonte. Il ne s'agit pas d'un opus réservé à « des pensions militaires d'invalidité », ni à des « victimes de guerre » comme son nom l'indique de façon très trompeuse, ce qui a pour effet d'en éloigner bon nombre de personnes qui sont pourtant tout à fait concernées par l'avenir de ce code, et en particulier de son livre 7 que l'on va quasiment totalement abroger. **Ce code pourrait, par exemple, être rebaptisé « code de la reconnaissance et de la réparation nationales » (CRRN)**, de façon à ce que son titre soit suffisam-

ment clair pour permettre, à ceux qui en relèvent, d'avoir l'idée d'aller le consulter.

- **Deuxième facteur : la très longue période de déshérence** dans laquelle on a laissé ce code, a aujourd'hui pour résultat très concret qu'il ne reste qu'une poignée de juristes capables d'en appliquer les règles pour défendre, tant sur le plan de la réparation, que sur celui de la reconnaissance, ceux qui en relèvent. Ceux-ci sont, rappelons-le à nouveau, à titre d'ayants droit : les militaires en exercice (temps de paix c'est-à-dire couverture des accidents de service ou temps de guerre et missions diverses incluant évidemment les OPEX), tous ceux qui ont servi à un moment, même bref de leur vie « sous les drapeaux », les victimes de tous les conflits et celles du terrorisme (même si ces dernières n'en ont qu'assez peu conscience et on verra pourquoi), puis à titre d'ayants cause, les familles des uns et des autres, après leur disparition.

Quand on parle, ici, de déshérence on vise non seulement l'état de désordre et de vétusté du vieux code (celui codifié entre 1947 et 1953), mais aussi l'absence totale d'enseignement de sa matière très complexe et aride dans les écoles militaires, les écoles d'administration chargées de la formation des magistrats, les facultés de droit..., l'absence de continuité dans ce que l'on appelle aujourd'hui l'accessibilité au droit : aucun ouvrage de référence à jour, des guides-barèmes inaccessibles jusqu'à la refonte ...

- **Troisième facteur : La transformation de nos armées** qui sont aujourd'hui professionnalisées et qui dans le contexte actuel des engagements (OPEX) ne sont plus susceptibles de donner naissance (et sur les plans humain et sociétal c'est tout à fait heureux) à une « génération du feu », attachée à un seul conflit et susceptible de se fédérer pour défendre collectivement ses droits. Ce facteur explique beaucoup de choses et notamment le fait que les militaires d'active qui sont -et c'est tout à leur honneur- beaucoup plus préoccupés par les moyens qu'on leur donne pour exercer leur mission de défense, que par ceux qui sont pensés, sans eux, pour qu'ils se défendent eux-mêmes en cas d'ouverture de droits à pension. Maintenus à l'écart de ce code opaque, ils ne le découvrent que lorsqu'ils sont affrontés aux difficultés administratives insurmontables qu'ils rencontrent si par malheur ils se trouvent en situation d'avoir à demander l'ouverture de droits à pension. C'est alors, et alors seulement, qu'ils réalisent qu'il vaut beaucoup mieux être un couvreur qui tombe du toit qu'il répare, ou une victime du terrorisme, qu'un militaire engagé jusqu'au sacrifice de sa vie.
- **Quatrième facteur : Le traitement, tout à fait particulier, réservé aux victimes du terrorisme**, qui doit être expliqué dans le cadre de cette analyse. Au temps des premiers attentats, elles n'avaient aucun droit à être indemnisées et, qui plus est, l'origine (acte de terrorisme) de leurs dommages constituait une cause d'exclusion assurantielle. Grâce au combat mené par Madame Françoise Rudetzki, ces victimes du terrorisme avaient obtenu par la loi du 9 septembre 1986 de voir réparer intégralement leur préjudice par un fonds de garantie dédié (aujourd'hui FGTI). Puis, par la loi du 6 juillet 1990, l'État avait décidé d'aller encore plus loin en leur accordant, par assimilation aux victimes civiles de

guerre, l'entier bénéfice du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, et, notamment, un droit à pension et les droits accessoires prévus au livre 2. Mais, on ne parle quasiment jamais de ce statut de victime civile dont relèvent les victimes du terrorisme pour une raison assez édifiante : c'est que l'État, sauf démonstration contraire (les informations précises sont quasiment impossibles à obtenir) n'abonde pas, comme il le doit, le FGTI du montant des pensions de victimes civiles qu'il doit en application du CPMIVG. Il se contente de liquider « pour forme » ces pensions, sans jamais les verser, ni à la victime en vertu du principe qu'on ne peut indemniser deux fois un même préjudice et qu'elles ont déjà reçu l'indemnisation du FGTI, ni au FGTI qui s'alimente par nos contrats d'assurance ! De ce fait, lorsqu'advient un attentat faisant de très nombreuses victimes (Bataclan, Nice...), le FGTI est contraint de relever le montant des primes d'assurances multirisques habitation lui permettant de fonctionner.

Pour des raisons tenant à l'opacité que l'administration entretient soigneusement (Cf. les formulaires de demande de PMI) tant vis à vis du public que des professionnels, les victimes du terrorisme n'ont aucune conscience de leur qualité de bénéficiaires à part entière de ce code et se désintéressent totalement de son sort et de ses évolutions. Pourtant, si le transfert de contentieux projeté par la LPM s'opère, les victimes du terrorisme relèveront distinctement, pour le même préjudice, de deux ordres de juridiction distincts ; elles relèveront de l'ordre judiciaire pour ce qui concerne une éventuelle contestation de l'offre faite par le FGTI, et des juridictions administratives de droit commun, pour ce qui concerne les contestations découlant de la pension de victime civile, liquidée « pour forme » par la SDP.

III. Que faire après avoir obtenu d'abord que la ratification de l'ordonnance portant partie législative du CPMIVG (prévue à l'article 36), mais aussi que la suppression des juridictions spéciales des pensions (prévue par l'article 32), ne s'opèrent pas dans le cadre inadapté du projet de loi de programmation militaire 2019-2025 ?

A/ La ratification de la partie législative du CPMIVG doit évidemment avoir lieu dans les meilleurs délais, mais elle ne doit intervenir qu'au terme d'un débat parlementaire qui serait réservé au code de souveraineté qu'est le CPMIVG, ce qui permettrait d'examiner, en même temps, les importantes questions à résoudre concernant le contentieux des pensions.

1°) Rappel des points sur lesquels la refonte opérée à droit constant n'avait pas permis d'aboutir et qui doivent être discutés au Parlement, dans le cadre de la ratification de l'ordonnance 2015-1781 du 28 décembre 2015 :

Les articles du CPMIVG refondu par ordonnance nécessitant un débat des élus de la Nation sont, a minima et pour les motifs brièvement développés au I- B- 2°- a, ci-dessus:

- [l'article L.121-4](#) afin que la date à laquelle on doit se placer pour fixer le taux d'invalidité soit inscrite dans le code en partie législative et, ainsi, enfin gravée dans le marbre de la loi.
- les articles [L. 132-1](#) et [L. 132-2](#) pour actualiser les « infirmités nommément désignées » permettant d'accéder à nombre d'allocations supplémentaires en sus de la pension principale, accordées aux blessés.
- [l'article L. 133-1 \(ex L. 18\)](#), qui concerne la majoration à laquelle a droit le pensionné lorsqu'il a besoin d'être assisté par une tierce personne, afin que soit rétabli le droit à hébergement dans un centre pour personnes dépendantes, indûment supprimé lors de la refonte pourtant effectuée à droit constant.
- [l'article L. 511-1](#), afin qu'un militaire puisse être reconnu « Mort pour la France » s'il meurt sur notre sol dans le cadre de la guerre menée contre le terrorisme, en OPINT.

2°) Sur l'opportunité de procéder à une réforme du contentieux des pensions :

Ne nous trompons pas, ce n'est pas la réforme envisagée dans son ensemble, qui est contestable et contestée, mais les modalités fixées par l'administration du ministère des armées, **sans aucune concertation avec l'ensemble des citoyens de la Nation (militaires et civils), potentiellement tous concernés par le danger terroriste et, de ce fait par le contentieux généré par l'application de ce code de souveraineté qu'est le CPMIVG**. C'est le monde à l'envers, puisque c'est l'État débiteur qui prétend imposer toutes ses règles aux créanciers de la Nation.

On doit, pourtant, donner toutes les chances de se défendre efficacement à ceux qui, par vocation et abnégation, ou malchance, viendraient à devenir créanciers de la Nation et relèveraient ainsi du **programme 169, inscrit chaque année au budget général de l'État**.

Or, tel n'est pas le cas de ce qui est actuellement prévu par la LPM et qui sera, ensuite, mis en œuvre, dans un délai de 6 mois par un décret qui nous sera présenté en projet, mais à la rédaction duquel nous n'avons pas été invités à participer.

B/ Les questions à poser et les discussions à conduire pour réformer le contentieux des pensions

1°) **Le transfert du contentieux des pensions aux juridictions administratives de droit commun dans le seul souci de « simplification administrative » est un mouvement à contre-courant.**

a) **Rappelons, sans la redévelopper (Cf. l'étude sur le transfert du contentieux, que j'ai réalisée précédemment, [mise en ligne sur mon site personnel](#)), l'idée soutenue par de très nombreux théoriciens du droit selon laquelle le maintien de deux ordres de juridictions distincts n'est plus justifié d'où la nécessité d'intégrer le contentieux administratif dans l'ordre judiciaire, qui serait seul maintenu.**

- b) **Rappelons aussi le courant d'idée de plus en plus vigoureux consistant à promouvoir l'idée, qu'en tout état de cause, la réparation du dommage corporel ne doit plus relever que du seul ordre judiciaire, de façon à faire cesser l'inégalité des citoyens en matière de réparation, ceux dépendant de l'ordre administratif étant systématiquement et parfois très significativement désavantagés ([Cf. là encore, l'étude précitée sur le transfert du contentieux](#)).**

2°) **Quand bien même ce transfert du contentieux des pensions s'opérerait, de l'ordre judiciaire qui le gérât jusque-là, vers l'ordre administratif, cela ne peut se faire dans les conditions actuellement envisagées, qui ne prennent manifestement pas en compte la dimension « de souveraineté » du CPMIVG et la sauvegarde des intérêts des justiciables concernés :**

- a) **Un tel transfert supposerait que les juridictions des pensions, telles qu'elles existent avec leurs spécificités liées à la matière, soient accueillies au sein des TA et CAA, par création de chambres spéciales, composées de magistrats spécialement choisis et formés à cette matière.**

Il s'agit d'un contentieux très spécifique et technique ainsi que tous le reconnaissent, pour lequel il n'existe pas ou peu de supports de formation. L'expérience acquise par les magistrats de l'ordre judiciaire qui en ont assumé la lourde charge, depuis un siècle, ne peuvent pas en être écartés, comme cela, avec une telle brutalité que l'on pourrait penser qu'ils ont démérité.

- b) **Qui dit chambres spéciales, dit aussi procédure spéciale, telle que celle-ci est déjà prévue essentiellement par la partie règlementaire du CPMIVG (refondue tout récemment avec le plus grand soin), puisque les règles qui y sont énoncées sont celles de la procédure administrative, adaptées à raison de la spécificité de la matière.**

Il n'y a donc aucune raison de supprimer cette procédure spéciale existante au profit du CJA (code de justice administrative), qu'il va nécessairement falloir adapter et modifier, au surplus. Rappelons que par exemple, à l'heure actuelle, le contentieux des pensions (autres que PMI évidemment), n'est pas jugé en formation collégiale, mais à juge unique et est aussi jugé en premier et dernier ressort (c.a.d. sans possibilité d'appel) etc... Le projet contenu par la LPM contient donc une part indéniable d'irrationnel. Rappelons ici comment le ministère des armées conclut sa présentation du livre 7, (dans l'édition papier), né de la refonte : *« Le livre VII garantit ainsi mieux les droits des ressortissants tout en fournissant à l'administration un cadre plus clair pour son action. »*

- c) **Il faudra imposer la sauvegarde de la jurisprudence des cent dernières années, qui n'a jamais été publiée, afin que l'ordre administratif ne puisse pas prétendre « repartir de zéro », s'agissant du droit à réparation :**

À cet égard, les déclarations faites par l'administration [lors de la réunion du 16/02](#) ne peuvent qu'interpeller et inquiéter. Alors qu'en matière de contentieux des PMI, nombre de sujets relèvent « de la seule appréciation des juges du fond » (c'est-à-dire des juges composant les tribunaux des pensions et de ceux composant les cours régionales des pensions), on nous a rétorqué, alors que nous soulevions cette importante question, d'une

part et comme on nous le dit depuis des années que l'on ne peut rien nous promettre, mais d'autre part et surtout qu'en tout état de cause « *c'est le Conseil d'État qui fait la jurisprudence en matière de PMI. C'est lui et pas d'autres juridictions...* »

Il va donc falloir se battre pour que, si transfert il y a, celui-ci s'accompagne d'un véritable traitement des archives de ces juridictions centenaires qui, à défaut, seraient rayées purement et simplement de la carte judiciaire.

Il y va de l'égalité des chances au procès, car de son côté l'État qui est l'autre partie obligée, la possède et en use et abuse dans le cadre des instances.

Nous ne pourrions en effet accepter que le justiciable dépende exclusivement bon vouloir de l'administration qui, lors de la réunion du 16/02, encore, nous a dit, à propos de la commission à constituer pour le traitement du RAPO : « *nous devons recruter spécifiquement pour les besoins de ce contentieux...il va y avoir des services qui viendront à son appui, qui seront capables de mettre en forme des décisions, d'étudier des jurisprudences, d'échanger avec vous si vous avez besoin d'avoir des précédents pour instruire de nouvelles demandes.* »

3°) Un transfert du contentieux aux juridictions administratives imposera que l'on remanie la phase d'instruction de la demande en amont et que l'on respecte enfin les « droits du malade ».

Là encore, la réunion du 16/02 a été édifiante. On nous y a avoué que si, à l'heure actuelle, on ne communiquait toujours pas au demandeur l'ensemble des éléments de son dossier médical à temps pour lui permettre d'exercer ses recours, c'était pour de triviales raisons budgétaires et de coûts supplémentaires de traitement !!!!

Là encore, il faudra que les réclamations justifiées des demandeurs et de leurs conseils soient enfin toutes satisfaites. Je pense là, notamment, à la réécriture des formulaires de demande (qui ne doivent pas mélanger les assimilés militaires et les victimes civiles), à l'accusé de réception systématique des demandes formulées, que nous réclamons depuis des années, etc...

4°) La période de transfert du contentieux, s'il devait s'opérer, devra être précédée d'une phase transitoire soigneusement réglée, de façon à éviter les désordres que l'on a connus au moment de la suppression des DIAC (2011) :

Rappelons que c'est de là que provient le stock de 6000 dossiers que la SDP n'est pas parvenue, encore, à résorber, en 2018.

Une brève conclusion de ma part.

J'espère avoir convaincu qu'**il faut, sans tarder, engager toutes les actions et interventions possibles et réalisables, afin d'obtenir le retrait pur et simple de l'actuel projet de LPM 2019-2025, de ces articles 32 et 36, « véritables passagers clandestins »** et qui n'y ont, donc, pas leur place, pour toutes les raisons aussi importantes qu'argumentées, développées dans cette étude.

Avant de passer la plume au Général Bertrand de Lapresle, sans le soutien indéfectible duquel ma voix aurait été depuis longtemps étouffée, et qui a bien voulu conclure ce travail, je souhaite, poser la question suivante : Comment expliquer que l'administration n'ait pas

attendu **le rapport de la quatrième chambre de la Cour des Comptes** qui se penche actuellement sur ce contentieux, et qui tarde à cause d'elle, semble-t-il ??????

Paris, ce 27 février 2018
Véronique de Tienda-Jouhet
Avocat à la Cour

Plaidant depuis 20 ans pour les ressortissants du CPMIVG

Conclusion générale.

Au nom des Blessés d'aujourd'hui et surtout de demain, je tiens d'abord à rendre un vibrant hommage à Maître Véronique de Tienda-Jouhet pour l'engagement humain et professionnel édifiant qu'elle manifeste depuis des décennies au bénéfice de nos camarades qui se sont sacrifiés pour la France.

La présente étude, réalisée dans les très brefs délais délibérément imposés par le pouvoir politique, constitue une preuve de plus, par son implacable précision juridique, appuyée sur une compétence sans cesse entretenue, mais surtout par sa hauteur de vues relative aux devoirs de la Nation à l'égard de ceux qui ont été blessés à son service, de cet engagement sans faille.

Comme le suggère l'avertissement à la présente étude, il est essentiel que le Code des Pensions Militaires d'Invalidité refondu pérennise, au lieu de les affadir, voire de les priver de leur substance, les droits imprescriptibles à reconnaissance et à réparation dus aux sacrifiés de la Nation.

Dans ce but, le rôle de la représentation nationale, qui va devoir s'exercer dans des délais très sévèrement contraints par le pouvoir exécutif, sera absolument déterminant.

Dans le cadre des recommandations de la présente étude, le législateur doit évidemment, d'abord, exercer pleinement ses responsabilités en matière de tutelle de l'administration, et d'animation du débat public. Il doit donner toute sa force à la loi dans toutes ses dimensions, sans permettre qu'elle soit altérée par une réglementation trop envahissante et léonine définie par l'administration dans le souci du respect de contraintes matérielles qui l'emporterait sur la volonté du législateur.

Ce dernier doit d'abord, à notre sens, s'attacher à rendre à la Loi de Programmation Militaire son éminente spécificité, voire sa solennité, en s'opposant à ce qu'elle soit chargée artificiellement de « passagers clandestins », surtout s'ils relèvent de thèmes aussi nobles et spécifiques que la reconnaissance et la réparation dues aux victimes de guerre, qui méritent absolument, eux aussi, un traitement particulier.

Dans le cadre de ce CPMIVG refondu, soumis à la sagesse de la représentation nationale, il faut aussi, par exemple, absolument rectifier, au niveau de la loi, les entorses flagrantes à la règle du droit constant.

Le législateur doit également s'attacher à ce que l'ambitieuse réforme du contentieux contribue non seulement à d'importantes et nécessaires simplifications administratives, mais permette avant tout au justiciable de faire aisément prévaloir la totalité des droits qu'il s'est acquis.

Il faut enfin et surtout que l'engagement déterminé des Parlementaires au service de ceux qui se sont sacrifiés pour la France permette que la réforme du Code des PMI rende son âme à ce Code de Souveraineté que l'Administration, pour des raisons éminemment compréhensibles,

mais trop exclusivement administratives et financières, tend à banaliser.

Avec ce Code refondu, et alors que nous nous apprêtons à célébrer le centenaire de l'emblématique loi Lugol du 31 mars 1919, une opportunité historique est offerte à la représentation nationale de prolonger et renouveler, sans l'altérer par des considérations subalternes, l'expression de l'engagement reconnaissant et irréversible du Pays au service de ceux qui ont acquis, sous ses couleurs, droit à « Pension Militaire d'Invalidité ».

*Général d'armée (2s) Bertrand de Lapresle.
Vice-président (H) de l'Union des Blessés de la Face et de la Tête (UBFT. Les Gueules
Cassées.)
Ancien Gouverneur des Invalides (1997-2002)*

[Retour au sommaire](#)