**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)**

1. **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](https://www.dropbox.com/s/2japyy4e82gr2u8/Cr%C3%A9ation%20GT%20D%C3%A9fense%20justice%20info%20AC%20novembre%202016.pdf?dl=0) (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](https://code.pensionsmilitaires.com/cpmivg/vigueur/LEGIARTI000033821242), 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)](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=1A74FA8A8B53C54AA032AAED0B623E99.tplgfr23s_3?idArticle=LEGIARTI000028345329&cidTexte=LEGITEXT000006071154&dateTexte=20180119&categorieLien=id&oldAction=rechCodeArticle) et définies par le [tableau annexé au décret 2014-1443 du 3 décembre 2014](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029837572&categorieLien=id) 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](https://fr.wikipedia.org/wiki/Tribunal_administratif_(France)), et aux [cours administratives d’appel, ou CAA (il y en a 8), pour l’appel](https://fr.wikipedia.org/wiki/Cour_administrative_d%27appel) avec, évidemment, toujours [le Conseil d’État](https://fr.wikipedia.org/wiki/Cour_administrative_d%27appel) 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](https://www.dropbox.com/s/11gdssros5sl1e7/R%C3%A9union%20de%20restitution%20GT%20JPMI%20.eml?dl=0) 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](https://www.dropbox.com/sh/wz37idal3hn6tdo/AAD4fCcDtF8CTm2vnyzXMIiIa?dl=0)), 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**](https://www.dropbox.com/s/jait4f5owf0ronj/r%C3%A9union%20aassociations%20anciens%20combattants%20-%20mardi%203%20octobre.eml?dl=0), 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 1er 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 résumera 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](https://www.dropbox.com/s/p1rswb898ab5d3c/CL%20%C3%A0%20PGIG%208%2001%2018.pdf?dl=0) 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](https://code.pensionsmilitaires.com/actualites/crpmi-nationalisee) et les commentaires d’articles publiés sur [code.pensionsmilitaires.com](https://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.**

1. **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.**

1. **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.
2. **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 !).
3. **Le Conseil d’État**, est une très ancienne institution (XIIIème 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](https://www.dropbox.com/s/yu03una5uyt29kt/ROUSSEAU%20GAZ%20PAL%2012%2009%2017.pdf?dl=0), 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*](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..decision-n-80-119-dc-du-22-juillet-1980.7775.html)*) 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 Fréderic BIBAL et Claudine BERNFELD (Gaz. Pal. N°38 du 7/11/2017)](https://www.dropbox.com/s/xtbp6ki2dhukpqz/Intro%20BIBAL%20et%20BERNFELD.pdf?dl=0):

« *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](https://www.courdecassation.fr/IMG///Tribune_Pour_l_unite_de_juridiction.pdf))*, 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 (puisqu’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.*»](https://www.dropbox.com/s/s83l1my0jzp1l3f/Etude%20comparative%20des%20indemnisatins%20JJ%20ou%20JA.pdf?dl=0), 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.***](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000310046) ***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](https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000027353516&fastReqId=2003292473&fastPos=1), par exemple).

D’abord prévue par la [loi du 31 mars 1919](https://www.dropbox.com/s/n9af86izqicm7ug/Loi%20du%2031%20mars%201919.pdf?dl=0) et son [décret d’application du 2 septembre 1919](https://www.dropbox.com/s/h7v5c38w771uhi9/D%C3%A9cret%20du%202%20septembre%201919.pdf?dl=0), puis, après la codification, principalement régie par [le décret du 20/02/1959](https://www.dropbox.com/s/61llgchbubm1x1c/-%20D%C3%A9cret%20du%2020.02.1959%20-%20copie.pdf?dl=0) (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](https://www.dropbox.com/s/6admzb2ysbs3crm/Office%20du%20JA%20par%20J%20SORIN.pdf?dl=0), 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. 5ème chambre, 13 mai 2017, n°401877](https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000034833616&fastReqId=1139288378&fastPos=1)) 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)](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=F50B1B3844D37E52CA2A42CD43FDE088.tplgfr23s_3?idArticle=LEGIARTI000025035004&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180125&categorieLien=id&oldAction=rechCodeArticle), 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**](https://code.pensionsmilitaires.com/cpmivg/vigueur/LEGIARTI000031710409) **(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](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000027843795&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180124) et suivants du CJA). Citons un récent arrêt du Conseil d’État ([CE, 1re et 6ème ch., 2 octobre 2017, n°399578](https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000035701532&fastReqId=1513848080&fastPos=1)), 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](https://code.pensionsmilitaires.com/cpmivg/vigueur/LEGIARTI000033820180) du CPMIVG.

Le CJA prévoit, quant à lui un délai, plus court, fixé à deux mois par l’article [R. 421-1](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000033340882&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180124&oldAction=rechCodeArticle&fastReqId=1829082475&nbResultRech=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](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=06D05D80174501592B29268DADE486F1.tplgfr23s_3?idArticle=LEGIARTI000006449945&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180124&categorieLien=id&oldAction=rechCodeArticle&nbResultRech=1) 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) :**

1. **Devant les TA et les CAA :**

En vertu des dispositions de l’article [R. 431-2 du CJA](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=B80250D9D14D1010108470610C8BAF95.tplgfr23s_3?idArticle=LEGIARTI000033340889&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180124&categorieLien=id&oldAction=rechCodeArticle&nbResultRech=1), 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](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=B80250D9D14D1010108470610C8BAF95.tplgfr23s_3?idArticle=LEGIARTI000033340885&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180124&categorieLien=id&oldAction=rechCodeArticle&nbResultRech=1). 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](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000033340915&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180124)), **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 avions 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](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=B80250D9D14D1010108470610C8BAF95.tplgfr23s_3?idArticle=LEGIARTI000027661862&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180124&categorieLien=id&oldAction=rechCodeArticle&nbResultRech=1) 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 ?

1. **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](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=B80250D9D14D1010108470610C8BAF95.tplgfr23s_3?idArticle=LEGIARTI000006449973&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180124&categorieLien=id&oldAction=rechCodeArticle&nbResultRech=1)). Devant le Conseil d’État, la représentation est obligatoire, sauf les exceptions prévues par [l’article R. 432-2 du CJA](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000031258138&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180124), 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**](https://code.pensionsmilitaires.com/cpmivg/vigueur/LEGIARTI000031710403) **?**

Dans le CJA, et sauf erreur une telle dispense de conditions de ressources n’existe pas. Seul l’article [R. 441-1](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=851ADC6547D0D87D408CCC5E41A56A33.tplgfr23s_3?idArticle=LEGIARTI000006449979&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180124&categorieLien=id&oldAction=rechCodeArticle&nbResultRech=1) renvoie aux dispositions de la [loi 91-647 du 10 juillet 1991](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000537611&fastPos=1&fastReqId=186736442&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte) 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**](https://code.pensionsmilitaires.com/cpmivg/vigueur/LEGIARTI000031710403), 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**](https://code.pensionsmilitaires.com/cpmivg/vigueur/LEGIARTI000033820196) **à** [**R. 731-14**](https://code.pensionsmilitaires.com/cpmivg/vigueur/LEGIARTI000033820206)**) ?**

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](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006449324&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180124&oldAction=rechCodeArticle&fastReqId=759655570&nbResultRech=1) du CJA.

Devant lui, la procédure présente l’intérêt d’être contradictoire et écrite ou orale ([L. 522-1](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=851ADC6547D0D87D408CCC5E41A56A33.tplgfr23s_3?idArticle=LEGIARTI000020102470&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180124&categorieLien=id&oldAction=rechCodeArticle&nbResultRech=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*](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000021862544) *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*](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000027842517) *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](http://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/acteurs/partenaires/article/nomenclature-des-postes-de-prejudices-rapport-de-m-dintilhac) ou de [l’avis LAGIER (Conseil d’État 4 juin 2007)](http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiques/Precisions-des-conditions-de-mise-en-oeuvre-du-nouveau-regime-du-recours-subrogatoire-des-caisses-de-securite-sociale-contre-le-responsable-d-un-dommage-corporel-cause-a-un-assure-social) 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](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000027849833&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180125&oldAction=rechCodeArticle&fastReqId=1793005995&nbResultRech=1) du CJA, ou de l’article [R. 621-1](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000033340944&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180125&oldAction=rechCodeArticle&fastReqId=2082194051&nbResultRech=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](https://code.pensionsmilitaires.com/cpmivg/vigueur/LEGIARTI000033820210) 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](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006449222&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180124) et [R. 222-1](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000033340829&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180124) du CJA)

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

Depuis l’origine ([loi Lugol du 31 mars 1919](https://www.dropbox.com/sh/szmsez697lsthil/AACx-L8wrZGkpObL4jPMo9yja?dl=0)) 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](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000033340984&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180125&oldAction=rechCodeArticle&fastReqId=1288691194&nbResultRech=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*](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000027842517) 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](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000027843795&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180125), [R. 772-6](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=F50B1B3844D37E52CA2A42CD43FDE088.tplgfr23s_3?idArticle=LEGIARTI000027843797&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180125&categorieLien=id&oldAction=&nbResultRech=), [R. 772-7](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=F50B1B3844D37E52CA2A42CD43FDE088.tplgfr23s_3?idArticle=LEGIARTI000027843799&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180125&categorieLien=id&oldAction=&nbResultRech=), [R.772-8](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=F50B1B3844D37E52CA2A42CD43FDE088.tplgfr23s_3?idArticle=LEGIARTI000027843801&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180125&categorieLien=id&oldAction=&nbResultRech=) et [R. 772-9 du CJA](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=F50B1B3844D37E52CA2A42CD43FDE088.tplgfr23s_3?idArticle=LEGIARTI000027843803&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180125&categorieLien=id&oldAction=&nbResultRech=).

**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](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000024080379), 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 » :**

1. **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](https://code.pensionsmilitaires.com/cpmivg/vigueur/LEGIARTI000033820182) 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](https://code.pensionsmilitaires.com/cpmivg/vigueur/LEGIARTI000031711031) 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 découvrira, 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](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000031929005&cidTexte=LEGITEXT000006072665&dateTexte=20180129&oldAction=rechCodeArticle&fastReqId=414007607&nbResultRech=1) (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.

1. **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.

1. **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](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000518372) 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. »***

1. **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…

1. **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 :**

1. **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 1er 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](https://code.pensionsmilitaires.com/cpmivg/vigueur/LEGIARTI000034417733), [R. 151-12-1](https://code.pensionsmilitaires.com/cpmivg/vigueur/LEGIARTI000034414877), [R. 151-13](https://code.pensionsmilitaires.com/cpmivg/vigueur/LEGIARTI000034417740), [R. 151-14](https://code.pensionsmilitaires.com/cpmivg/vigueur/LEGIARTI000034417743), [R. 151-14-1](https://code.pensionsmilitaires.com/cpmivg/vigueur/LEGIARTI000034414901), [R. 151-14-2](https://code.pensionsmilitaires.com/cpmivg/vigueur/LEGIARTI000034414910) et [R. 151-15](https://code.pensionsmilitaires.com/cpmivg/vigueur/LEGIARTI000034417748) , entrés en vigueur dans le CPMIVG, le 1er 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 présenté 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 !

1. **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 siégera 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 postériori 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](https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000034209356&fastReqId=719276425&fastPos=1) : « *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 suffit 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 21ième siècle, ils risquent, désormais, d’être ramenés au niveau d’une simple responsabilité de l’État, parmi d’autres.**