

N° 437866
M. Alain D...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies
Séance du 20 mai 2020
Lecture du 10 juin 2020

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

La demande d'avis que vous soumet la cour administrative d'appel de Nantes en application de l'article L. 113-1 du code de justice administrative vous conduira à prendre parti sur l'obligation de ministère d'avocat en appel pour les litiges en matière de pensions militaires d'invalidité, au lendemain de la réforme issue de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025.

Il vous est demandé en substance si le transfert du contentieux des pensions militaires d'invalidité aux juridictions administratives dites « de droit commun », opéré dans un souci de simplification et d'efficacité, s'est traduit par la disparition de l'une des spécificités du contentieux des pensions militaires d'invalidité : la dispense du ministère obligatoire d'un avocat.

Cette demande d'avis nous paraît recevable. La difficulté, quoiqu'assez simple à résoudre, peut être regardée comme sérieuse si l'on s'attache non seulement aux dispositions du code de justice administrative et du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre réécrites dans le cadre de la réforme mais également à celles qui ne l'ont pas été.

Au nombre des dispositions dont la rédaction n'a pas été modifiée, le premier alinéa de l'article R. 811-7 du code de justice administrative, en vertu duquel sous réserve des dispositions de l'article L. 774-8, applicable en matière de contraventions de grande voirie, les appels ainsi que les mémoires déposés devant la cour administrative d'appel doivent être présentés, à peine d'irrecevabilité, par un avocat.

Alors que l'exception des recours contre les jugements des tribunaux administratifs en matière de contraventions de grande voirie est expressément mentionnée à l'article R. 811-7, aucune référence n'a été ajoutée à cet article pour réserver le contentieux concernant la concession ou le refus de pensions militaires d'invalidité, lequel a pourtant fait son entrée dans le code de justice administrative à l'article L. 77-14-1, issu de l'article 51 de la loi du 13 juillet 2018, qui attribue aux tribunaux administratifs et cours administratives d'appel le contentieux concernant la concession ou le refus de pensions militaires d'invalidité.

Nous ne croyons pas qu'un tel ajout s'imposait, compte tenu des autres dispositions applicables, sur lesquelles nous allons revenir dans un instant. Mais nous comprenons les interrogations qui ont pu naître.

Nous n'avons pour notre part aucun doute sur le fait que le contentieux des pensions militaires d'invalidité demeure, quel que soit le niveau de juridiction saisi, et donc y compris en appel, dispensé du ministère obligatoire d'avocat.

Tout converge en effet en ce sens : la lettre des textes comme l'intention de leurs auteurs, qui n'ont absolument pas entendu revenir sur les spécificités historiques du contentieux des pensions.

La lettre du texte d'abord.

Le nouvel article L. 77-14-1 du code de justice administrative soumet le contentieux des pensions militaires d'invalidité au code de justice administrative « *sous réserve du chapitre unique du titre Ier du livre VII du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.* » L'article R. 811-8 du code, qui suit l'article R. 811-7 que nous avons cité, prévoit en miroir que « *lorsqu'une disposition spéciale a prévu une dispense d'avocat en appel, les parties peuvent agir et se présenter elles-mêmes* », même si elles gardent la faculté de se faire représenter.

Ces dispositions, prises ensemble, nous paraissent dépourvues d'ambiguïté. Le code de justice administrative n'est applicable que sous réserve des dispositions spéciales prévues au code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, pour partie réécrites – en réalité surtout toilettées – par la loi du 13 juillet 2018.

C'est la rédaction de l'article L. 711-5 du code des pensions militaires d'invalidité, qui reprend en substance des dispositions qui figuraient auparavant à l'article L. 711-4, qui peut-être aurait gagné à être plus explicite : « *Le demandeur comparait en personne et peut présenter des observations orales. Il peut [et non doit] se faire assister ou représenter par la personne de son choix* ». Sont visés par ces dispositions l'ensemble des recours contentieux contre les décisions individuelles prises en matière de pensions militaires d'invalidité, sans distinction selon le niveau de la juridiction saisie.

Cette interprétation est confortée par l'histoire de la dispense d'avocat pour les litiges relatifs aux concessions et refus de pensions militaires d'invalidité, et par l'intention des auteurs de la réforme de la réforme de 2018 : il n'a jamais été question de remettre en cause, à l'occasion de la suppression des juridictions spécialisées des pensions et du transfert de leur compétence aux tribunaux administratifs et aux cours, les aménagements procéduraux propres à ce contentieux.

Ces derniers remontent à la loi du 31 mars 1919 modifiant la législation des pensions des armées de terre et de mer en ce qui concerne les décès survenus, les blessures reçues et les

maladies contractées ou aggravées en service, dont l'article 39 prévoyait que « *Le demandeur pourra comparaître en personne. Il pourra présenter des observations orales ou en faire présenter par un membre de sa famille, parent ou allié au degré successible, par un avocat régulièrement inscrit ou par un avoué exerçant dans le département* ». L'objectif était de permettre à un ancien combattant, quel que soit son état physique – et les « gueules cassées » étaient nombreuses au lendemain de la Première guerre mondiale à pouvoir prétendre à une pension – de faire valoir oralement ses droits devant la juridiction, par l'entremise d'un tiers, qui n'est pas nécessairement un avocat.

Jamais cette économie procédurale n'a été modifiée ni cet objectif remis en question.

Vous n'avez jamais eu à vous prononcer sur cette question, laquelle n'avait, jusqu'à la modification des textes en 2018, jamais soulevé de difficulté. Vous avez en revanche pris position sur les conditions d'octroi de l'aide juridictionnelle, autre spécificité du contentieux des pensions. A ce sujet, vos formations de jugements, y compris les plus solennelles, se sont toujours attachées à préserver le particularisme historique du contentieux des pensions, en jugeant non opposables aux actions devant les juridictions des pensions les conditions de ressources et de nationalité posées par la loi n° 91-647 du 19 juillet 1991 : CE, 14 mars 2003, *L...*, n° 251532, p. 124 ; CE, Section, 31 octobre 2008, *Mme Saadia B...*, n° 315418, p. 393. L'article L. 711-3 du code des pensions militaires d'invalidité, issu de la loi du 13 juillet 2018 (et qui reprend en substance l'ancien article L. 711-7), achève de clarifier les choses, en prévoyant que l'aide juridictionnelle est accordée de plein droit, sans condition de ressources, de nationalité ni de résidence, pour ce contentieux, sans précision – là encore – sur le niveau de la juridiction saisie.

Nous n'imaginons pas qu'aujourd'hui, saisis pour avis d'une autre particularité historique du contentieux des pensions militaires d'invalidité, vous reteniez une interprétation des textes qui traduise une orientation radicalement inverse à celle retenue en matière d'aide juridictionnelle.

Nous l'imaginons d'autant moins que l'exposé des motifs de l'amendement sénatorial dont est issu l'article L. 711-5 (qui reprend l'article L. 711-4, en vigueur entre le 1er janvier 2017, date d'entrée en vigueur du code, et le 1er novembre 2019, date d'entrée en vigueur de l'article 51 de la loi du 13 juillet 2018, conformément à l'article 6 du décret n° 2018-1291 du 28 décembre 2018)¹, insiste justement, face aux réticences exprimées par certains parlementaires relayant l'inquiétude d'associations d'anciens combattants quant à la suppression des juridictions spécialisées des pensions, sur la nécessité de conserver la spécificité procédurale de ce contentieux, malgré son transfert aux juridictions administratives de droit commun.

Nous proposons donc, sans hésitation, de répondre que les dispositions de l'article L. 711-5 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, dans leur rédaction

¹ Le recours à la loi ne s'imposait pas, la procédure administrative contentieuse ne relevant pas des matières que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur.

issue de la loi n°2018-607 du 13 juillet 2018, doivent être interprétées comme dispensant les requérants agissant dans le cadre d'une action contentieuse en matière de pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre de l'obligation de se faire représenter par un avocat, quel que soit le niveau de juridiction saisie c'est-à-dire en première instance, en appel et aussi en cassation.

Cette réponse affirmative à la première question posée par la cour rend sans objet la seconde, relative aux modalités de régularisation des requêtes présentées sans avocat devant les cours régionales de pensions et transférées aux cours administrative d'appel en cours d'instance en application de l'article 6 du décret n° 2018-1291 du 28 décembre 2018 « portant transfert de compétence entre juridictions de l'ordre administratif pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 », en vertu duquel les dossiers pendants devant les juridictions spécialisées des pensions ont été transférés en l'état, à compter d'une date fixée par ce décret au 1^{er} novembre 2019, sans qu'il y ait lieu de renouveler les actes, formalités et jugements régulièrement intervenus antérieurement.

Notons, et nous en terminerons par-là, que ce transfert à compter du 1^{er} novembre 2019 des requêtes d'appel pendantes des cours régionales des pensions aux cours administratives d'appel a rendu sans objet la dispense de ministère obligatoire d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation pour l'introduction, devant le Conseil d'Etat, des recours en cassation dirigés contre les décisions des « juridictions de pension », fondée sur un critère organique et non matériel, qui figure à l'article R. 821-3 du code de justice administrative. Si la dérogation demeure, elle n'est plus fondée sur cet article mais directement sur l'article L. 711-5 du code des pensions, auquel renvoie l'article L. 77-14-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.