

La pension militaire et l'émergence du droit à réparation 1914-1939

Pascal MOUNIEN

La Première Guerre mondiale entraîne une rupture profonde avec l'ordre ancien et apparaît comme la « *matrice du XX^e siècle*¹ ». Certes, les guerres révolutionnaires et impériales constituent les fonts baptismaux de la levée en masse et, en 1792, les principes de la conscription se dessinent progressivement, mais avec la Première Guerre mondiale, l'Humanité assiste sans conteste à la première généralisation de « *l'expérience corporelle du combat* ». C'est avec les deux conflits mondiaux que s'est produit le vrai franchissement de seuil en matière de brutalité². Les façons de combattre changent et, partant, celles de mourir.

En 1914, la France entre alors dans une guerre totale car elle mobilise à elle seule la majorité des ressources nationales, les hommes et la science au service de la guerre. Cette période bouleverse la société et marque un changement radical avec les époques antérieures et, dans bien des domaines, la guerre apporte son lot de misères et d'innovations : évolution de la technologie de guerre, intervention massive et dirigiste de l'État, amélioration de la place des femmes dans la société, mais aussi destructions matérielles et pertes humaines considérables. La société change donc pour celui qui a connu le progrès visible du XIX^e siècle. La mobilisation massive d'une grande partie de cette population inscrit dans les consciences le sacrifice que les mobilisés témoignent à la société.

Ainsi, le bilan de la guerre pour la France est lourd : on compte 3 153 000 blessés, dont un million deviennent invalides de guerre et 228 000 invalides à 50 %. Parmi eux, on dénombre 130 000 mutilés et 60 000 amputés³. Plus exactement, il faut compter 2 391 000 blessés au combat, 63 4000 par accident, 128 000 gazés. Ces blessés sont devenus : 94 000 mutilés, 264 000 handicapés et 110 0000 invalides, incapables de retrouver un travail. Parmi ces diminués physiques de la guerre, on

-
- 1 Jean-Baptiste Duroselle, *La Grande Guerre des Français, 1914-1918. L'incompréhensible*, Perrin, Paris, 2002. L'auteur décrit les quatre années de guerre qu'il a personnellement connues.
 - 2 Bruno Cabanes, *Une histoire de la guerre, du XIX^e siècle à nos jours*, Seuil, 2018.
 - 3 Ernest Labrousse, Fernand Braudel, *Histoire économique et sociale de la France : la croissance industrielle. Le temps des guerres mondiales et de la grande crise. 1-2. Années 1880-1950*, PUF, coll. « Quadrige », Paris, p. 602 ; Georges Duby, Armand Wallon, *Histoire de la France rurale*, Seuil, Paris, 1976, p. 49. Sur les 5 200 000 actifs agricoles masculins recensés en 1911, entre 1 500 000 et 2 000 000 sont ainsi enlevés à la production dès le début du conflit.

compte : 20 000 trépanés, 14 000 gueules cassées, 42 000 aveugles ou borgnes, 19 700 manchots, 24 000 unijambistes et 61 200 mutilés fonctionnels⁴.

Ces chiffres permettent de mieux saisir la phrase que Georges Clemenceau prononce alors au Sénat, le 20 novembre 1917 : « *Ils ont des droits sur nous*⁵ », mais aussi l'importance que prend la question du préjudice corporel qu'aucun événement historique n'avait pu envisager par le passé⁶.

Le regard de la société change dès lors sur ces soldats qui reviennent du front avec des blessures béantes et des mâchoires écrasées. Il est indispensable que le droit prenne en considération l'étendue du préjudice subi par le citoyen du fait de la guerre. La législation en faveur des anciens combattants connaît des tâtonnements et s'inspire des précédents législatifs avant d'aboutir à la loi du 31 mars 1919 qui organise un système de versement de pensions militaires. L'avancée se veut empirique et les effets juridiques plus stables et cohérents.

C'est donc le bilan de la guerre de 1914-1918 qui a conduit le Parlement à voter les lois du 31 mars 1919 et du 24 juin 1919 sur les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, ces lois sont fondées sur la reconnaissance d'un droit à réparation, qui sera par la suite complété en 1930 et 1932 par une retraite spécifique, la retraite du combattant. La réparation doit s'opérer suivant des modalités simples et équitables, qui tiennent compte du progrès médical et de la professionnalisation des armées.

Toutefois, l'ambition du Législateur est pleine d'espoir et va au-delà d'une simple consécration, il veille à rendre la loi effective, plus pragmatique et moins programmatique en faisant peser sur les pouvoirs publics non plus une simple reconnaissance comme au XIX^e siècle, mais une obligation morale, matérielle et sociale du droit à la protection sociale.

Au vrai, il s'agit d'une loi qui intéresse bon nombres d'acteurs sociaux, les médecins, les juristes, les militaires. Sa particularité est de représenter un consensus de la Nation, une seconde Union sacrée consacrée par la Chambre bleu horizon.

Par ailleurs, la loi établit également la réinsertion sociale et professionnelle de l'ancien combattant grâce à la rééducation physiologique et le bénéfice des emplois réservés dans les administrations publiques et des emplois obligatoires dans les entreprises privées.

Le contexte de la guerre a permis ce changement dans la considération des devoirs de l'État, car déjà, au moment de la guerre et dans de nombreux domaines, l'État prenait en charge l'économie et le social.

4 Renaud Bueb, « Droit, travail et handicap, de l'assistance à l'insertion », in *Cahiers du travail social*, 40, 1998, p. 13.

5 Georges Clemenceau, *Discours de guerre*, PUF, Paris, 1968, p. 130-133.

6 Pascal Mounien, « Indemnisation du préjudice corporel et garanties procédurales, l'exemple des anciens combattants de la Première Guerre mondiale », *Revue générale de droit médical*, n° 56, p. 163-174.

Les exemples de droits, pris en charge par l'État, proclamés au XIX^e siècle existent mais jamais un tel droit à réparation n'avait été auparavant proclamé avec autant de force et de conviction.

La loi de 1919 a pour corollaire principal la mise en place progressive d'institutions. Certaines sont des administrations, comme les offices nationaux et départementaux, d'autres sont des structures d'accueil hospitalier ou des centres d'appareillage pour mutilés.

Bien sûr, tous les anciens combattants n'ont pu bénéficier de cette réparation du préjudice et ce pour de nombreuses raisons, certains n'osent pas en faire la demande ou ignorent tout simplement la procédure à suivre ou les documents à produire pour pouvoir en bénéficier. Tel est le cas, par exemple de ceux qui sont isolés et qui manquent d'encadrement par des associations d'anciens combattants. En revanche, d'autres disposent de plus de soutien et peuvent contester une décision leur refusant le droit à pension. Ainsi, si le Législateur de 1919 souhaite rendre opposable ce droit, il faut permettre au citoyen lésé et débouté de ses revendications de saisir utilement la justice afin de faire analyser sa situation par des médecins et des juges impartiaux.

C'est la raison pour laquelle est créée une nouvelle juridiction destinée à connaître pleinement de ce nouveau contentieux.

Déjà par le passé, le Conseil d'État traitait du contentieux des pensions militaires, mais avec le nombre important de combattants concernés par la loi des pensions, il a été nécessaire de créer une juridiction spécialisée pour ce type de contentieux, permettant ainsi de désengorger les voies d'accès aux tribunaux.

Ainsi, lorsqu'un impétrant ne s'estime pas satisfait du refus de l'administration de lui accorder une pension, il peut exposer sa cause devant les tribunaux de pension en première instance.

Ce premier degré réunit des magistrats du tribunal de première instance du chef-lieu du département (son président et un autre juge), un membre du conseil de préfecture (juridiction administrative), un médecin et un pensionné tiré au sort. Après une tentative de conciliation, le tribunal rend sa décision. Si le requérant estime que la décision de première instance n'est pas en sa faveur, il peut alors interjeter appel devant la cour régionale d'appel.

L'application de la législation appartient donc à ces différents degrés de juridictions des pensions et en dernier ressort au Conseil d'État. Les juridictions des pensions ont à juger en fait et en droit et demeurent souveraines dans leur appréciation. La seule obligation qui leur est faite étant de motiver leurs décisions sous le contrôle du Conseil d'État. Ces juridictions doivent plus précisément interpréter les textes législatifs et en assurer l'application en vérifiant la légalité des textes réglementaires.

Le Conseil d'État est lui à la fois juge de droit commun en matière administrative et juge de cassation des juridictions des pensions. Cette seconde particularité fait toute l'originalité du contentieux des pensions, car en tant que juge de cassation, la juridiction a pour rôle déterminant de dicter l'interprétation de la loi et, contrairement aux règles de procédure civile, les décisions du Conseil d'État s'imposent aux juridictions inférieures. Toutefois, le Conseil d'État ne fait

que connaître les problèmes dont il est saisi et sa jurisprudence peut connaître un revirement jurisprudentiel.

La jurisprudence n'est donc pas figée mais évolutive.

La question de l'interprétation des arrêts et de la volonté d'en faire une règle de droit générale a pu se poser dans les journaux d'anciens combattants.

Les modalités du pourvoi appellent également des considérations.

Les traités de contentieux administratif de l'époque et parmi eux Appleton ⁷, enseignent qu'en droit commun, seules les décisions des juridictions administratives rendues en dernier ressort peuvent être frappées d'un recours en cassation. Si elles ont été rendues en premier ressort, c'est par la voie de l'appel qu'elles doivent être attaquées. Il n'y a que dans le cas où il s'agit d'un pourvoi en cassation formé dans l'intérêt de la loi que ce pourvoi est recevable, et ce même contre une décision susceptible d'appel. Dans ce cas, le pourvoi est intenté par le ministre intéressé et non plus le particulier.

En matière de pensions militaires, la situation est différente. Il résulte en effet des dispositions combinées de l'article 43 de la loi du 31 mars 1919 et de l'article 42 du décret du 2 septembre 1919 que les bénéficiaires de la loi et le ministre peuvent se pourvoir devant le Conseil d'État, soit contre la décision de la cour régionale statuant en appel du tribunal départemental, soit directement contre la décision du tribunal départemental, lorsque cette décision n'a pas été frappée d'appel devant la cour régionale.

Les manuels de l'époque renseignent également sur les modalités du pourvoi pour celui qui souhaite faire valoir ses droits.

Les cas d'ouverture sont limitativement prévus par la loi, il peut s'agir d'un recours en annulation, pour vice de forme, pour excès de pouvoir ou pour violation de la loi.

Le recours en annulation prévu à l'article 35, § 2, de la loi du 31 mars 1919 expose le délai d'action qui est au plus tard dans les deux mois de la signification de la décision attaquée (non à partir du jugement ou de l'arrêt, mais à compter du jour où le demandeur reçoit, par exploit d'huissier, la signification du jugement, ce qui n'empêche pas que le pourvoi soit formé sans attendre la signification).

Ce recours peut être réalisé par simple déclaration, écrite ou verbale, faite au greffe du tribunal ou de la cour, selon que l'on attaque un jugement ou un arrêt. Il n'est pas nécessaire d'indiquer les motifs du pourvoi, mais encore faut-il adresser à l'appui du pourvoi un mémoire ampliatif indiquant, en les développant, les motifs du pourvoi ⁸.

7 Jean Appleton, *Traité du contentieux administratif*, voir également H. Berthelemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Arthur Rousseau, Paris, 1913.

8 Violation de la loi, excès de pouvoir ou encore vice de forme.

En l'absence de ce mémoire, le pourvoi est considéré comme irrecevable⁹.

La jurisprudence du Conseil d'État évolue et se précise au fil des dossiers. Les sources permettant une telle étude sont nombreuses et variées. Concrètement, les arrêts et avis du Conseil d'État exposent des situations d'anciens combattants à la recherche d'une protection sociale. Ces cas concrets sont également relayés par la presse locale et nationale spécialisée dans la protection sociale des anciens combattants.

Enfin, pour accompagner l'impétrant dans ses démarches, des manuels régulièrement publiés font l'exégèse de la loi du 31 mars 1919.

Ces documents d'époque sont précieux, car ils mettent en évidence une certaine solidarité déployée en faveur des anciens combattants ainsi qu'une méthodologie rigoureuse dans la mise en forme du pourvoi.

Une application globalisante de la législation sur les pensions militaires

L'étude des arrêts rendus par le Conseil d'État permet de constater que la loi des pensions est une loi qui s'inscrit dans une optique globalisante et donc favorable à l'ancien combattant en tentant d'uniformiser son traitement.

Le champ d'application est tout d'abord de plus en plus élargi en même temps que la définition de l'ancien combattant se veut plus précise.

Par ailleurs, des notions importantes s'affinent également comme la recherche et l'établissement de la preuve des faits de guerre, l'octroi et les modalités de la retraite du combattant ou encore le sort réservé aux aliénés militaires.

Autant de sujets qui intéressent le Conseil d'État qui doit faire face à la fois à l'abondance du contentieux et à la technicité des lois, à tel point qu'on pourrait parler à cette époque d'inflation législative.

L'application globalisante de la loi se manifeste également s'agissant du lien de causalité. Ainsi, toute infirmité constatée en service est désormais présumée imputable par origine ou aggravation du fait du service et le rattachement de l'infirmité en service¹⁰.

9 D'autres conditions sont également à préciser à propos du coût du pourvoi. Au Conseil d'État, le coût du pourvoi est de 7 F 20 de frais d'enregistrement. Si le recours échoue, le coût est de 150 F. Tout recours qui échoue s'élève à 150 F, ce qui correspond à une sorte d'amende dans le cas d'un recours mal fondé.

10 Arrêt Leeca du 28 avril 1926. *A contrario*, une affection qui a son origine dans les suites d'un torpillage ne peut donner lieu à une indemnité sur la Caisse de prévoyance; renvoi du requérant devant le ministre des Pensions à l'effet de bénéficier des dispositions de la loi du 31 mars 1919 sur les pensions militaires. Sieur Voyres, 16 mars.

Officiers retraités en vertu de la loi du 31 mars 1919 : tous les militaires ou marins, aussi bien ceux qui ont le grade d'officier que les sous-officiers ou simples soldats et matelots, doivent subir cette imputation (sieur Le Rumeur, 5 août).

Toujours dans le sens de la globalisation, la loi concerne les militaires et marins mobilisés, mais aussi les veuves, orphelines et ascendantes de ceux qui sont morts pour la France. Elle ne s'applique pas aux victimes civiles de la guerre. Dans son titre V, la loi prévoit l'application de la loi pour d'autres catégories de personnes comme les fonctionnaires, les agents et ouvriers civils des ministères de la Guerre et de la Marine ou encore le personnel du service de santé et les infirmières¹¹. Les militaires indigènes de l'Afrique du Nord ainsi que les étrangers ayant servi dans l'armée en 1914-1918 sont également visés par la loi.

La jurisprudence du Conseil d'État a cette particularité de s'articuler avec d'autres modes de réparation du préjudice et parmi ceux-ci, il faut mentionner la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail. Par exemple, s'agissant du sort réservé aux affectés spéciaux des chemins de fer où le bénéfice de la loi du 31 mars 1919 s'effectue en faveur du montant le plus élevé. Dans ce cas, l'attribution du droit à une pension militaire ne peut se réaliser que dans la mesure où le montant de celle-ci est plus élevé que le montant de la rente¹². La mesure se veut favorable non seulement sur le fonds du contentieux mais également en matière procédurales où de réelles et effectives garanties sont prévues.

La loi et l'interprétation des arrêts du Conseil d'État permettent de faire émerger un droit procédural favorisant ainsi l'accès à la justice et à une meilleure qualité du service public de la justice. Concrètement, deux aspects de ces garanties sont visibles, l'accès à la justice et le déroulement du procès. Tout d'abord, les modalités d'accès à la justice sont favorisées en ce sens qu'elles se manifestent par la possibilité qui est reconnue à l'ancien combattant de défendre ses droits grâce au principe du contradictoire. La meilleure illustration de cette garantie, étant la présence de l'avocat à chaque étape de la procédure. Malgré tout, une exception existe dans le cadre des recours exercés devant le Conseil d'État, il est important de faire appel au ministère d'un avocat au Conseil qui maîtrise parfaitement les tenants et les aboutissants de la cassation¹³.

À cette garantie s'ajoute celle d'être convenablement traduit devant la justice. Le Conseil d'État est venu préciser ce qui faut entendre par traitement juridique du requérant. Par exemple, la citation doit à peine de nullité comporter des indications suffisantes pour permettre au requérant de se présenter à l'audience¹⁴.

11 Certains requérants ont pu subir un non-lieu à statuer sur lesdites conclusions (sieurs Lasserre, 19 janvier; Pietrucci, 1^{er} juillet, Vignault, 2 décembre) 1. CE, 21 janvier 1927, affaire Villetelle.

12 CE 11 décembre 1923 : « *considérant qu'il résulte que les intéressés pour lesquels le service de la rente d'accident du travail est remplacé par tout autre mode de réparation, à la suite d'accord intervenu par application de l'article 31 de la loi du 9 avril 1898 n'ont droit à une pension militaire que dans la mesure où le montant de celle-ci est plus élevé que le montant de la rente tel qu'il avait été fixé antérieurement audit accord* ». Dans le même sens, voir également *Journal des mutilés*, samedi 29 mars 1924. Application des articles 50 et 52 de la loi du 31 mars 1919, un avis du Conseil d'État : les mobilisés détachés en usine peuvent prétendre, en cas d'accident du travail, à une pension militaire d'invalidité.

13 CE Buchot du 23 février 1927.

14 CE Daumas du 24 juillet 1929.

Ensuite, la garantie procédurale est visible avec la preuve du caractère invalidant de la blessure. Il faut ici distinguer l'origine et l'aggravation de la blessure. En effet, la preuve d'invalidité doit porter sur l'origine de la blessure par le fait ou à l'occasion du service, mais aussi sur la recherche de l'aggravation par le service. Dans ce dernier cas, toute étude d'imputabilité qui ne porterait que sur la question d'origine est incomplète et encourt la censure du Conseil d'État ¹⁵.

Le domaine de la preuve de la blessure invalide connaît également une évolution avec les différents modes de preuve.

À ce titre, à de nombreuses reprises, le Conseil d'État n'a pas manqué de rappeler que la preuve est admissible par tous moyens, et qu'elle ne peut être écartée sans un motif valable. La jurisprudence va même plus loin, non seulement les moyens de preuve autres que les documents officiels ne peuvent être écartés, mais ces documents doivent être examinés, toute omission peut dès lors entraîner la cassation pour insuffisance de motifs. Les moyens de preuve sont nombreux, il peut s'agir de tout élément de preuve établi par écrit, d'un document administratif, de certificats médicaux, d'attestations, de témoins ou encore de présomptions simples.

Enfin, la sécurité juridique a pour corollaire l'instauration de la présomption légale d'origine jusqu'en 1940 ¹⁶ qui envisage un système favorable dans la reconnaissance de la preuve à rapporter.

15 CE Sauner du 29 octobre 1931, Paillet du 21 février 1932.

16 En effet, à partir de 1940, un décret supprime cette présomption pour certains militaires : depuis de longues années, la question de la présomption d'origine a préoccupé le législateur. La loi du 31 mars 1919 avait, en son temps, défini ce principe pour les anciens combattants de 1911-1918. Depuis, plusieurs textes législatifs ou réglementaires ont été votés par les assemblées élues ou promulgués par les gouvernements. Le texte le plus important fut l'article 150 de la loi du 31 décembre 1937 disposant que le deuxième paragraphe de l'article 72 de la loi du 28 février 1933 cessait d'être applicable aux militaires appelés ou engagés, pour les affections constatées à partir de la fin du troisième mois de service effectivement accompli et jusqu'à leur libération du service actif; dans ce délai toutes les maladies constatées chez ces militaires étaient présumées, sauf preuve contraire, avoir été contractées ou s'être aggravées par suite des fatigues, dangers ou accidents de service. Cette présomption médicale reposait sur la réalité des maladies ou infirmités constatées par les médecins militaires et sur le dossier médical constitué au moment de l'incorporation. L'État pouvait fournir la preuve contraire par tous moyens. Mais le décret du 20 juin 1940 supprima ces favorables dispositions et l'acte dit loi du 9 septembre 1941 confirma définitivement l'esprit et la lettre de ce décret. C'est ainsi que, depuis cette date, la présomption d'origine est supprimée pour les soldats appelés sous les drapeaux. Ce régime entraîne des conséquences injustes puisque, en fait, il supprime à tous les jeunes soldats la possibilité de bénéficier d'une pension à la suite de maladie ou d'affection contractée sous les drapeaux. Une telle situation ne peut se prolonger alors que la durée actuelle du service militaire est au moins de dix-huit mois, ce qui aggrave les risques de maladie chez les jeunes recrues. Pour ne citer qu'un exemple, ce décret et la loi précités ont supprimé la présomption d'origine en temps de paix et élevé pour cette période le minimum indemnisable de 10 à 30 %. Depuis 1940, de nombreux soldats se voient refuser ainsi leur droit à pension en vertu de ce décret pris sous Vichy.

Par ailleurs, le bénéfice de cette présomption ne peut être obtenu que par une constatation médicale. Dès lors, la présomption ne peut lui être refusée sans que soit recherchée cette relation de cause à effet¹⁷.

Une fois analysé l'esprit général et globalisant de la loi, l'analyse des arrêts proclame un traitement favorable des bénéficiaires de la loi.

Une loi avantageuse en faveur de la protection sociale des anciens combattants

Encore une fois, la loi de 1919 est avantageuse et visionnaire sur plusieurs points en matière de protection sociale.

Elle améliore déjà les déconvenues des années passées. Par exemple, elle se veut plus favorable concernant les désagréments de l'application du barème Quiquet, qui lèse les soldats atteints de plusieurs infirmités lorsque le produit des différents pourcentages comportait un nombre dépassant de quelques dixièmes seulement les fractions indemnisables de 5 ou 10 %. C'est ainsi qu'un invalide dont les infirmités totalisées atteignaient 95,25 % ne recevait que 95 % alors que, dans l'esprit de la loi, il eut dû être indemnisé à 100 %¹⁸.

De même qu'en cas d'infirmité unique à plusieurs éléments, le principe qui demeurait a été rendu simple par le Conseil d'État, les infirmités distinctes étaient évaluées en multiples par application de l'article 11 tandis qu'au sein d'une même infirmité, les éléments s'additionnaient arithmétiquement. Toute la question était donc de savoir dans quels cas des affections devaient être considérées comme infirmités distinctes et sous quelles conditions on devait y voir des éléments d'infirmité unique. Il s'agit d'une question de fait. En effet, certains cours avaient cru bon de pouvoir caractériser l'unicité d'infirmité en constatant que des lésions siégeaient sur un même membre ou qu'elles étaient la conséquence d'une même blessure.

Le Conseil d'État condamna cette thèse en simplifiant le raisonnement¹⁹ et en retenant que « *dès lors où des lésions ne constituent pas la conséquence nécessaire les unes des autres et constituent des troubles corporels pouvant exister séparément* » elles se trouvaient soumises à l'article 11. Seuls y échappaient les éléments d'une infirmité unique indissolublement liés au sein de cette infirmité, conséquences nécessaire les uns des autres au point qu'ils n'auraient pu exister séparément.

La jurisprudence y est bien assise et sert d'éclairage à la législation en la rendant plus compréhensive et claire dans le traitement des anciens combattants.

17 CE Grosvallet du 17 février 1926; CE Olivier du 24 mai 1927; Hoed du 30 janvier 1929.

18 *Journal des mutilés et des réformés*, samedi 28 février 1925, CE 8 août 1924.

19 CE arrêts Penot, 29 janvier 1936, CE Delay du 16 juin 1938, Desvergnés du 28 juin 1939, Renucci et Jamot du 19 juillet 1939.

L'application du meilleur barème prévaut avec la nouvelle loi ²⁰.

Si la situation des anciens combattants, d'une manière générale, est améliorée, certaines catégories de personnes constituent de véritables privilégiés.

Le Conseil d'État privilégie certaines catégories sociales d'anciens combattants à l'instar des anciens combattants fonctionnaires qui peuvent bénéficier d'une prime ²¹ pour leur installation. Pour rappel, pendant la guerre, les fonctionnaires percevaient déjà des indemnités de résidence pendant la durée de leur mobilisation.

Aussi afin de sauvegarder leurs droits, ceux-ci sont régulièrement sollicités par les associations d'anciens combattants en vue de former des pourvois de contestation devant le Conseil d'État, notamment en excès de pouvoir afin de faire face aux instructions ministérielles ²². Déjà, le groupe des anciens combattants est bien représenté par les associations et dispose d'une action politique non négligeable ²³.

D'autres thématiques avantageuses concernent encore les fonctionnaires, comme l'assimilation de tous les fonctionnaires dans la zone des armées ²⁴ ou encore leurs droits aux avantages de carrière comme la prise en compte des annuités de campagne, le bénéfice des bonifications pour services militaires ²⁵ ou le décompte du service militaire en faveur des fonctionnaires militaires ²⁶.

Si le Conseil d'État assure une réinsertion sociale aux bénéficiaires originaires de la loi de 1919, il traite également favorablement la situation de ceux qui ont du mal à se réinsérer. Bien plus qu'une application de la loi, ce sont des éléments de protection sociale que le Conseil d'État met en avant.

La jurisprudence du Conseil d'État traite des maladies ou infections qui ont un lien de causalité direct avec le passage dans les armées. Cela peut concerner les mutilés des yeux. En effet, la juridiction n'hésite pas à favoriser l'interprétation

20 Pour une illustration de l'application du meilleur barème, voir le *Journal des mutilés et des réformés* du samedi 15 mai 1926.

21 Arrêt du Conseil d'État en date du 8 février 1924.

22 Samedi 25 avril 1925, *Journal des mutilés et des réformés*.

23 Par leur vocation éditoriale, les journaux de l'époque militaient déjà en faveur des anciens combattants. Ces journaux constituent des outils indispensables dans la lutte des droits et dans l'encouragement des anciens combattants à l'expression de leurs droits. Ces doléances ne manquent pas d'influencer les associations d'anciens combattants sur la jurisprudence du Conseil d'État.

L'analyse des journaux de l'époque met en avant les informations relayées dans des colonnes spéciales qui informent les bénéficiaires sur l'étendue et la consistance de leurs droits. Ainsi, l'évolution jurisprudentielle de certaines questions de droit sont bien connues de ces journaux et permettent d'anticiper l'opportunité d'un recours devant le Conseil d'État.

24 CE 30 octobre 1931.

25 *Journal des mutilés et des réformés* : samedi 9 octobre 1926.

Avis du Conseil d'État du 1^{er} décembre 1925 qui interprète largement les termes de la loi du 17 avril 1924.

26 *Journal des mutilés et des réformés* : samedi 10 janvier 1925. Avec la loi du 14 avril 1924 portant réforme du régime des pensions civiles et militaires, le fonctionnaire peut faire décompter dans sa pension civile ses services militaires.

du barème d'indemnisation de la blessure pour ceux qui ont une vision réduite à moins de 1/20. Ceux-ci ont droit à 65 % au lieu de 45 % de taux d'invalidité auparavant ²⁷.

Les garanties sont renforcées dans le cas de certaines maladies comme la tuberculose avec la mise en place d'une super-expertise ²⁸ et la possibilité de bénéficier des dispositions de l'article 1^{er} du décret du 23 août 1925 qui n'est alors accordé aux pensionnés à 100 % ²⁹ à condition que l'intéressé se soigne sous la surveillance des organismes antituberculeux.

Dans le cadre de certaines maladies comme la bronchite, le Conseil d'État a rendu, le 2 mars 1932, un arrêt important pour ceux atteints d'une bronchite chronique.

Que faut-il entendre par le barème le plus avantageux ? Avant le vote de la loi du 31 mars 1919, les pensions d'invalidité étaient régies par une loi du 11 avril 1831. Les infirmités ouvrant droit à pension formaient un tableau bien déterminé dénommé échelle de gravité de 1887. Avec la guerre de 1914, il est apparu nécessaire de modifier les pourcentages alloués pour faire cesser les effets de certaines dispositions jugées alors peu équitables.

Par la suite, deux guides-barèmes ont été institués après l'échelle de gravité de 1887, le guide-barème de 1915 et de 1919. Ainsi, pour une même infirmité, les pourcentages sont sensiblement différents dans certains cas, ce qui ne manque pas de créer une différence de traitement entre deux soldats de générations différentes. Par l'application différenciée de ces barèmes, il y avait là une pratique fantaisiste jugée alors préjudiciable pour les intéressés. Le Conseil d'État prône donc l'application du barème le plus favorable pour le requérant ³⁰.

Le Conseil d'État s'intéresse à tous les types de sujets médicaux et parmi ceux-ci l'évolution jurisprudentielle est particulièrement intéressante lorsque le requérant est un aliéné de guerre.

Ainsi, en matière d'hospitalisation, le bénéfice de l'article 10 de la Charte des mutilés est applicable aux mutilés du cerveau sous certaines conditions. Si l'aliéné est interné aux frais de l'État, par suite d'une maladie mentale imputable au service, une instruction ministérielle du 15 décembre 1927 décide qu'il ne peut bénéficier de cette disposition, l'internement équivalent alors à une hospitalisation ³¹. De même, une circulaire du ministre des Finances en date du 27 décembre 1927 refuse l'allocation à l'invalidé de guerre, atteint par ailleurs d'aliénation mentale étrangère au service et interné aux frais de l'État pour cette même infirmité. Lorsqu'en revanche l'aliéné est hospitalisé à ses frais, la

27 *Journal des mutilés et des réformés* : samedi 3 janvier 1932. Avis du Conseil d'État du 16 septembre 1931.

28 CE 28 janvier 1937

29 *Recueil Lebon* 1936, article 1^{er} du décret du 23 août 1925.

30 Article 65 loi du 31 mars 1919.

31 CE, arrêt Goichon, 3 juin 1953, *Rec.*, 731.

jurisprudence admet qu'il peut alors bénéficier de l'article 10 de la loi du 31 mars 1919, soit de l'hospitalisation à ses frais ³².

Cette législation est favorable également aux grands mutilés de guerre. Là encore, les arrêts se veulent protecteurs pour le bénéficiaire du statut. Par exemple, dans l'arrêt du 19 janvier 1938, l'arrêt Claire, la qualification d'une infirmité telle qu'elle ressort de la liquidation de la pension ne peut être remise en cause lors d'une demande de bénéfice de statut ³³. Le Conseil d'État assure également les majorations pour ces sujets ³⁴.

Leur régime d'hospitalisation est régi par l'article 64 de la loi du 31 mars 1919 qui lui-même puise ses origines dans un décret du 25 novembre 1889 portant règlement du service de santé de l'armée à l'intérieur. Le texte prévoyait que des soins temporaires pouvaient être donnés dans un établissement hospitalier aux anciens militaires atteints de maladie aiguë ou ayant besoin d'opérations urgentes. Ce texte visait les anciens militaires jouissant d'une pension de retraite, d'une solde de retraite, d'une solde de réforme, ou d'une gratification de réforme renouvelable. Par ailleurs, une retenue journalière sur la pension, la solde ou la gratification destinée à rembourser les frais d'hospitalisation à l'État était prévue. Cette disposition constitue non un droit mais une faveur. L'article 64 de la loi a posé le principe du droit à la gratuité des soins en fonction du droit à réparation.

Le principe posé par l'article 64 réside dans le fait que l'État assume une obligation envers le pensionné à laquelle correspond un droit pour le bénéficiaire. En effet, l'État s'engage sous forme de prestations en nature à donner les soins eux-mêmes (soins médicaux, chirurgicaux ou pharmaceutiques) et ce à titre gratuit.

Le Conseil d'État s'est prononcé sur le bénéfice du système de soin. Les soins gratuits sont réservés aux infirmités pensionnées. Cette condition résulte du fait que le droit aux soins gratuits est le corollaire de la pension. Par ailleurs, l'article 64 accorde la gratuité des soins exclusivement pour les accidents et complications résultant de la blessure ou de la maladie qui a motivé la pension. La jurisprudence du Conseil d'État estime que les accidents ou complications doivent être interprétés dans un sens large et ouvrent droit aux soins gratuits même s'ils ne sont que partiellement dus à l'infirmité pensionnée, conjuguée à une cause étrangère ³⁵. Seuls les accidents ou complications qui ne sont pas d'ordre médical mais dus à un cas fortuit ne permettent pas une augmentation du taux de la pension ³⁶.

Dans le même temps, la législation élargit les cas d'ouverture de cette hospitalisation. Si les premiers bénéficiaires de cette loi sont les anciens militaires de la loi du 31 mars 1919, rapidement, les lois successives permettent d'inclure

32 CE, arrêt Chaput, 1^{er} février 1928, *Rec.*, 150 ; arrêt Monbrun, 30 octobre 1934 ; arrêt Toussou, *Rec.*, 389 ; 27 mars 1936 ; cour régionale de Besançon, 26 juin 1924.

33 Dans le même sens, voir également l'affaire Paillocher du 16 juillet 1938.

34 CE 5 août 1924.

35 CE Cassard et Crozet, 27 mai 1937

36 CE Fabre, 28 juillet 1928.

d'autres catégories sociales comme les Alsaciens-Lorrains ou encore les victimes civiles de la guerre.

L'hospitalisation doit également être comprise comme la nécessité d'une aide constante. Cela concerne notamment l'état de se conduire, de se mouvoir ou d'accomplir les actes essentiels de la vie ou bien, s'il vit chez lui, qu'il soit obligé de recourir aux soins d'une tierce personne de façon constante. Bien que cette question soit laissée à la libre appréciation des juridictions du fond, le Conseil d'État exerce néanmoins un contrôle tenant à la motivation de ses arrêts allant dans le sens d'une plus grande autonomie des victimes dans leur vie quotidienne³⁷. Le Conseil d'État vise également dans sa jurisprudence à juger de l'État dangereux de l'individu³⁸.

On assiste donc à une démocratisation de certaines mesures jugées favorables comme l'attribution de l'aide à une tierce personne pour laquelle il n'est pas nécessaire d'être atteint d'une invalidité absolue de 100 %³⁹.

En dépit de la stabilité juridique qu'offre la loi de 1919 aux anciens combattants, le combat continue, car même si la législation semble bien établie, il reste malgré tout des zones d'ombre et d'autres préoccupations à l'instar du contentieux sur la cristallisation des pensions qui fait encore l'objet de débats.

37 CE Bayol, 7 décembre 1927, CE Garausse, du 9 juillet 1934.

38 CE Rascalon, 2 mai 1938.

39 CE Bayol, précité, 7 décembre 1927. À rapprocher de l'avis du Conseil d'État, CE Rouillier du 18 mars 1930 qui semble exiger un taux de 85 % d'invalidité.