



Commission supérieure de codification

Avis

Projet de livre 1^{er} de la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre

La Commission Supérieure de Codification a examiné, lors de sa séance du 2 décembre 2014, diverses questions préalables intéressant le projet de livre 1^{er} de la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

1. La commission approuve le maintien d'un article préliminaire L1, qui est purement proclamatoire (« La République française, reconnaissante envers les anciens combattants et victimes de la guerre qui ont assuré le salut de la patrie, s'incline devant eux et devant leurs familles ») mais dont la forte portée symbolique justifie exceptionnellement la présence.

Elle est également favorable à la création d'un nouvel article L2 définissant le champ d'application du code. Elle recommande d'y consacrer un alinéa distinct aux « victimes civiles de guerre ». En revanche, la commission préconise de ne pas alourdir cet article préliminaire avec des dispositions relatives aux conditions d'application des règles codifiées. Elle suggère donc de supprimer les termes « dans des conditions de stricte égalité ». Cette précision, qui est inutile, pourrait en outre être source d'ambiguïté.

2. L'article L.141-9 relatif aux conditions d'ouverture du droit à pension des ascendants soulève une difficulté d'ordre constitutionnel, au regard du principe d'égalité homme/femme. La condition d'âge minimal ne peut en effet différer selon que l'ascendant est de sexe masculin (60 ans) ou féminin (55 ans). S'il apparaît qu'une harmonisation s'impose, il n'appartient pas à la commission de prendre parti sur le choix de s'aligner sur 60 ou 55 ans pour tout le monde. Il convient néanmoins d'indiquer que, dans le cas d'un relèvement de la condition d'âge à 60 ans, les pensions déjà concédées au profit d'ascendant de sexe féminin ayant plus de 55 ans mais moins de 60 ans, devraient être regardées comme constitutives de droits acquis. Si une disposition transitoire ayant pour objet de sauvegarder expressément ces droits n'est pas nécessaire, d'un strict point de vue juridique, il semble opportun qu'elle figure dans l'ordonnance de codification.

3. La codification offre l'occasion de tirer les conséquences de la décision n° 2010-108 QPC du 25 mars 2011 sur la répartition de la pension de réversion entre enfants issus de plusieurs lits. Par cette décision, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article 43 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) contraire à la Constitution et en a prononcé l'abrogation différée. Le principe d'une codification « à droit constant » ne fait pas obstacle à la modification du droit existant dans la mesure impliquée par le respect de la hiérarchie des normes. Alors même que l'objet d'une pension militaire d'invalidité diffère de celui d'une pension de retraite, la solution retenue par le Conseil constitutionnel s'agissant de la seconde est transposable à la première. Dans la mesure où le codificateur a l'obligation de veiller à la conformité à la Constitution des règles codifiées, la commission approuve que soit introduite une rédaction qui s'aligne sur celle du nouvel article L. 43 du CPCMR.
4. La condition de nationalité ne joue pas pour l'octroi des pensions d'invalidité des militaires. Le projet de code la supprime également s'agissant des pensions versées aux déportés depuis le sol français. La condition de nationalité est en revanche maintenue s'agissant des pensions d'invalidité versées aux victimes civiles de guerre.

Si, de façon générale, subordonner l'ouverture d'un droit à une condition de nationalité est susceptible de soulever des difficultés d'ordre constitutionnel et conventionnel en l'espèce l'octroi des pensions d'invalidité et des victimes de guerre est l'expression de la solidarité nationale. Or la commission considère qu'il n'existe pas de règle constitutionnelle dont le respect s'imposerait nécessairement au stade de la définition du champ d'un régime de solidarité nationale. Il lui apparaît, également au regard des exigences conventionnelles, qu'en égard à l'objet de ce régime, le critère de la nationalité (plutôt que celui de la résidence) est pertinent pour fonder une différence de traitement.

S'agissant de la suspension du droit à pension, le projet de code abroge, s'agissant des militaires, les dispositions qui faisaient de la perte de nationalité un cas de suspension tout en maintenant celles qui concernent les victimes civiles. Ce choix est apparu légitime.

5. La question s'est ensuite posée du sort à réserver aux catégories de bénéficiaires actuellement « vides » ou « quasi-vides ».

La commission prend note de l'absence de demande des associations en faveur de la codification systématique des dispositions relatives à ces régimes en voie d'extinction. Leur préférence va en effet à un code plus actuel que mémoriel.

Dans ces conditions, la commission approuve le choix d'abroger sans codifier les dispositions devenues caduques, après avoir perdu définitivement leur objet.

S'agissant des catégories « quasi-vides », elle est d'avis, face à la difficulté de déterminer un seuil à partir duquel leur codification s'imposerait, qu'il convient de ne pas codifier les dispositions qui y sont afférentes et de ne pas procéder à leur abrogation. Elles resteront donc, aussi longtemps qu'elles conservent un objet, en vigueur dans l'ordonnement juridique ce qui implique, pour des raisons de continuité juridique, que l'ordonnance de codification comporte une mention prévoyant l'applicabilité du nouveau code aux ayants droit et ayants cause qui relèvent de ces catégories.

6. La commission a également pris position sur des questions plus ponctuelles. S'agissant des règles relatives à l'exclusion des personnes visées par le régime de l'épuration, la commission -qui s'interroge sur la portée exacte en la matière des lois d'amnistie,-recommande de ne pas les codifier et de ne pas les abroger.

7. La commission est d'avis de ne pas reprendre dans le nouveau code l'exclusion du droit à une pension de réversion pour les personnes en instance de divorce. En effet, la seule intention de divorcer n'est pas constitutive d'un changement de situation justifiant une différence de traitement.

Au titre de l'harmonisation de l'état du droit, la commission est favorable à la réécriture des dispositions relatives à la communication d'informations normalement couvertes par le secret médical, afin d'assurer une cohérence rédactionnelle avec celles qui figurent dans le code de la santé publique.