

De l'application de la loi du 9 avril 1898 aux accidents du service militaire

L'application de la loi du 9 avril 1898 aux militaires victimes d'un accident de service a été soulevée pour la première fois au Parlement par M. le député du Halgouet, à l'occasion de la discussion du budget (séance de la Chambre des députés du 16 novembre 1903).

Le commissaire du Gouvernement (c'était l'auteur de la présente étude) répondit en ces termes :

« L'honorable M. du Halgouet a bien voulu reconnaître qu'il n'est pas possible d'appliquer complètement, en matière de pensions et de gratifications de réforme, les principes qui ont prévalu dans la loi sur les accidents du travail. Il s'agit, en effet, de deux ordres d'idées absolument différents : la loi du 9 avril 1898 a voulu que la réparation soit proportionnée au préjudice causé; que, par exemple, l'ouvrier qui a un salaire de 10 francs touche deux fois plus que celui qui a un salaire de 5 francs. L'indemnité a donc le caractère d'une véritable réparation civile. Au contraire, la pension (ou la gratification de réforme qui n'est qu'une demi-pension) ne saurait avoir ce caractère; elle ne peut pas l'avoir et la raison en est bien simple : c'est que les services militaires ne résultent pas d'un contrat librement consenti. Le service militaire est une charge publique; c'est un fait de force majeure, et vous savez que, d'après les principes de notre droit, les faits de force majeure, les dommages plus ou moins graves qui résultent des charges publiques ne donnent lieu à aucune réparation.

» Sans doute le législateur n'a pas poussé jusqu'au bout les conséquences de ce principe; il a voulu que les militaires devenus infirmes par suite de blessures contractées au service ne soient pas renvoyés dans leurs foyers sans ressources; et de cette pensée d'humanité est née la législation sur les pensions de retraite. Mais, je le répète, la pension n'a pas pour objet de rendre à son titulaire l'équivalent de la situation qu'il avait auparavant, mais seulement de lui permettre de vivre. C'est ce qui explique pourquoi le taux de la pension ne varie pas selon la profession que pouvait exercer auparavant le

pensionné, et pourquoi — je réponds ici à une observation qui a été faite par M. G. Berry — lorsque le militaire n'est pas absolument dépourvu de ses facultés de travail ou du moins lorsque l'infirmité résultant de sa blessure ne diminue ces facultés que dans une faible mesure, il ne lui est rien accordé. »

Telle était, en effet, la doctrine qui jusqu'alors avait prévalu dans l'administration de la Guerre, et sur laquelle nous reviendrons plus loin.

Un arrêt rendu par le Conseil d'État statuant au contentieux (Auxerre, 17 février 1905) vint y porter, en apparence tout au moins, une grave atteinte. Le soldat Auxerre, au cours d'une manœuvre dans laquelle les armes devaient être chargées à blanc, fut tué d'un coup de feu tiré à balle. Le Conseil d'État « considérant que l'accident dans les circonstances où il s'était produit, devait être attribué à une faute de service public de nature à engager la responsabilité de l'État », jugea que le requérant (dans l'espèce le père de la victime) était fondé à demander réparation du préjudice qui avait pu en résulter pour lui.

C'est, à notre connaissance, la première fois qu'apparaissait en matière de service militaire la notion « de la faute du service public » (1) et il faut bien reconnaître qu'elle présente pour l'État un redoutable aléa. Tous les actes de la vie militaire, que ce soient des manœuvres à cheval, des exercices de tir ou de natation, ou qu'ils entraînent, comme dans la guerre de siège ou de mine, le maniement d'engins délicats et dangereux, renferment en eux, par cela même qu'ils constituent la préparation à la guerre, une certaine part d'imprévu et de danger.

Nul aussi ne contestera que la décision prise sur le champ de bataille ou même sur le champ de manœuvre par un chef militaire, sous l'empire de nécessités immédiates qui lui laissent à peine le temps de la réflexion, ne saurait être appréciée et jugée avec la même sévérité que si elle avait été prise et murie dans le calme du bureau.

D'une part donc, les chances d'erreur sont beaucoup plus nombreuses que dans tout autre service public; et, d'autre part, les suites de ces erreurs sont, pour la sécurité des personnes, incomparablement plus graves.

Frappé, lui aussi, des conséquences de la nouvelle jurisprudence,

(1) Au moins dans les rapports de l'État avec les militaires eux-mêmes ou leurs ayants cause. Car dès 1870 (Mallet, 6 avril 1870) le Conseil d'État reconnaissait que les tiers peuvent être dédommagés des fautes commises dans l'exécution du service militaire.

M. le député Mirman déposa, le 6 mars 1905, sur le bureau de la Chambre, une proposition de loi ayant pour objet « d'étendre et d'adapter les principes essentiels de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, à la réparation pécuniaire des accidents dont les soldats sont victimes par le fait ou à l'occasion du service militaire. »

» L'État va se trouver, disait-il, dans la situation même où étaient les chefs d'entreprises industrielles, avant la loi forfaitaire du 9 avril 1898. Que dis-je? dans une situation beaucoup plus dangereuse. Les cas, en effet, seront fort nombreux où « la faute du service public » pourra être sérieusement invoquée : un officier aura négligé de passer l'inspection des armes après le tir; le chef d'une colonne aura imposé à quelque soldat manifestement débile et qui s'était présenté à la visite médicale, une fatigue excessive et qui a eu de fatales conséquences; tel sous-officier, au manège, aura contraint un jeune soldat à monter un jeune cheval manifestement vicieux; ici les précautions hygiéniques n'auront pas été prises dans la chambrée, là, l'officier de gymnase aura omis de vérifier la solidité du portique... Les soldats, étant soumis, en principe, à une surveillance à peu près permanente, il est certain que, en cas d'accident, il sera beaucoup plus aisé de prendre en défaut cette surveillance, d'arguer — pour mettre en jeu la faute du service public — d'une infraction à quelque disposition réglementaire, d'une négligence commise par un des chefs hiérarchiques de la victime. »

On en doit conclure que « sous le régime de l'art. 1382, le risque de l'État est beaucoup plus étendu que n'était naguère le risque des chefs d'entreprises industrielles, et, en conséquence, il est de son intérêt bien entendu d'échapper à ce risque grave et incertain — dont il est à ce point impossible de mesurer exactement la valeur que nul ne peut trouver à s'assurer intégralement contre lui — et de se ranger sous le régime nouveau et forfaitaire de la loi du 9 avril 1898. »

Il parut tout d'abord nécessaire de connaître autant que possible la portée exacte de l'arrêt du 17 février, et notamment de savoir si, comme l'admettait M. Mirman, le principe de la responsabilité civile et le droit à pension pourraient désormais être invoqués à raison d'un même accident, soit par la victime elle-même, soit par tout autre intéressé.

A la date du 11 mai, le Conseil d'État fut saisi, en tant qu'assemblée consultative, des deux questions suivantes :

1° L'accident imputable à une faute du service public ouvre-t-il une action en réparation civile au profit du militaire qui en a été

victime, de sa veuve ou de ses enfants mineurs, lorsque l'accident s'est produit en service commandé?

2° L'action reste-t-elle ouverte même dans le cas où l'intéressé serait fondé à se prévaloir des dispositions de la loi du 11 avril 1831 pour obtenir une pension, et cette pension viendra-t-elle en déduction, le cas échéant, du montant de l'indemnité allouée?

Le Conseil d'État (sections réunies des finances, guerre, marine, etc. et de législation, justice, etc.) répondit en ces termes (avis du 28 juin 1905) :

« Sur la première question : considérant que les obligations dont l'État est tenu à l'égard des militaires, de leurs veuves et de leurs orphelins sont définies par les lois relatives aux pensions militaires et notamment par les articles 12 et 19 de la loi susvisée du 11 avril 1831,

» Considérant qu'il résulte des dispositions de ces lois que le législateur a entendu, en ce qui concerne les personnes ci-dessus dénommées, limiter à l'attribution d'une pension ou d'un secours, faite conformément aux prescriptions des art. 12 et 19 de la loi du 11 avril 1831, les charges résultant pour l'État des accidents qui seraient la conséquence de l'accomplissement des devoirs militaires; que, dès lors, lesdites personnes ne peuvent prétendre, à raison du dommage à elles causé par un accident imputable à une faute du service public, à une autre allocation au moyen d'une action en réparation civile;

» Considérant qu'aucune loi étrangère à la législation des pensions n'a, depuis 1831, modifié les règles d'après lesquelles se trouve établie la responsabilité de l'État à l'égard soit des militaires, soit de leurs veuves ou de leurs orphelins;

» Sur la seconde question : considérant que la solution donnée à la première question rend sans objet l'examen de la seconde,

» Sont d'avis qu'il y a lieu de répondre dans le sens des observations qui précèdent. »

De la solution indiquée par le Conseil d'État découlent les conséquences suivantes :

1° Les bénéficiaires de la loi du 11 avril 1831 sur les retraites, c'est-à-dire les victimes elles-mêmes, les veuves ou orphelins mineurs ne peuvent invoquer que les droits qu'ils tiennent de cette loi. L'action en dommages-intérêts leur est fermée (solution confirmée par un arrêt au contentieux du 12 janvier 1906, Paillotin);

2° Cette action leur sera fermée même dans le cas où, en raison des causes, de la nature ou des suites de l'accident, le droit à pension ne serait pas effectivement ouvert.

Exemples : un militaire meurt d'un accident de service et laisse deux enfants, l'un légitime, l'autre naturel.

L'enfant légitime, bénéficiaire de la loi de 1831, obtiendra jusqu'à sa majorité, un secours annuel qui sera de 1/3 ou 1/2, suivant le cas, de la pension à laquelle son père aurait eu droit. Il ne pourra se réclamer d'aucune autre action.

L'enfant naturel pourra obtenir, par voie d'action en réparation civile, un capital représentant l'intégralité du dommage.

Un militaire atteint d'une pneumonie contractée dans le service meurt faute d'avoir reçu en temps utile les soins nécessaires. La mort survenue dans ces circonstances n'ouvrira à la veuve aucun droit, ni pension, ni réparation civile.

L'ascendant qui n'est pas un bénéficiaire de la loi de 1831 pourra, au contraire, réclamer et obtenir des dommages-intérêts.

En résumé, ceux auxquels les lois sur les retraites avaient voulu accorder un traitement privilégié, seront placés, en maintes circonstances, dans une situation relativement défavorable.

Si cette interprétation est de nature à calmer, dans une certaine mesure, les appréhensions d'ordre budgétaire que l'arrêt du 17 février 1905 avait fait naître, il s'en faut qu'elle donne satisfaction au sentiment d'équité, de bonne justice distributive qui, en ces matières surtout, doit être le principe dominant de la législation.

L'état de choses actuel ne peut donc être que transitoire et appelle à bref délai une réforme profonde.

Que sera cette réforme et faut-il chercher le remède, comme l'a proposé M. Mirman, dans l'extension aux accidents de service, du principe de la loi du 9 avril 1898? Cette solution aurait sans doute le grand avantage de réaliser l'unité de traitement; elle ferait disparaître les anomalies choquantes que nous signalons plus haut; elle éviterait la recherche de la faute du service public, recherche fort difficile en temps de paix, impossible en temps de guerre, et non sans danger pour la discipline.

Malheureusement elle se heurte, lorsqu'on l'examine de près, à des difficultés pratiques insurmontables.

L'indemnité qu'accorde la loi du 9 avril 1898 est, comme on l'a dit, proportionnée au dommage réellement causé; elle se mesure au salaire que gagnait l'ouvrier avant l'accident; or, il arrive fréquemment qu'avant son incorporation, le jeune soldat n'exerçait encore aucun métier, aucune profession et ne recevait par conséquent aucun salaire. On serait amené dans ce cas, soit à n'accorder aucune réparation, ce qui serait profondément injuste, soit, comme le propose

M. Mirman, à baser l'indemnité sur le salaire qu'aurait vraisemblablement acquis le jeune soldat si, poursuivant les études ou l'apprentissage en cours au moment de son incorporation, il avait pu embrasser la carrière ou le métier de son choix.

Qui ne voit à quelles solutions arbitraires on serait ainsi conduit? Comment évaluer ce qu'aurait pu gagner un étudiant en droit ou en médecine, un élève ou un candidat au Conservatoire, à l'Institut agronomique, à telle ou telle école industrielle ou commerciale?

Sans doute le législateur de 1898 s'est trouvé en présence d'une difficulté analogue lorsqu'il a eu à déterminer le taux de l'indemnité due à l'apprenti (art. 8, loi du 9 avril 1898).

Mais s'il a pu équitablement prendre pour base « le salaire des ouvriers valides de la même catégorie occupés dans l'entreprise », on conçoit mal l'application de ce principe lorsqu'il s'agit d'études préparatoires qui, suivant les facultés de l'intéressé, l'auraient conduit, dans l'avenir, à une situation d'ingénieur par exemple, de contremaître ou de simple chef d'atelier.

A la difficulté d'évaluer le salaire de base se joint, pour les professions non manuelles, la difficulté non moins grande d'apprécier avec quelque vraisemblance la réduction que la blessure ou l'infirmité fera subir aux facultés de travail.

Il n'est pas certain d'ailleurs que la conception de l'honorable député réponde au sentiment d'équité qui a inspiré sa proposition.

Que deux ouvriers, travaillant dans la même usine, sur le même chantier, victimes l'un et l'autre d'un même accident du travail, reçoivent des indemnités différentes, basées sur leurs salaires respectifs, cela est aisément accepté par tous; car celui qui reçoit le moins ne voit dans cette différence de traitement que la continuation de ce qui se passait sous ses yeux à l'usine, sur le chantier.

Par contre il sera peut-être difficile de faire accepter que deux soldats, tous deux victimes d'un accident de service, atteints de blessures équivalentes, reçoivent l'un une pension de 2.400 francs, l'autre une pension de 300 francs, sous prétexte que le premier, avant d'entrer au service, s'était fait inscrire à la faculté de médecine, tandis que le second travaillait comme simple manœuvre.

M. Mirman reconnaît d'ailleurs que la loi dont il propose l'adoption serait inapplicable en temps de guerre, parce que « la guerre constitue un état de fait anormal, dans lequel le fonctionnement ordinaire de plus d'un rouage social ne peut pas ne pas être suspendu ».

S'il est vrai que la guerre puisse légitimement suspendre les droits et prérogatives des citoyens, la même conception ne doit-elle pas s'étendre à ce qui constitue la *préparation à la guerre*, c'est-à-dire au service militaire proprement dit? Et si cette obligation qui arrache un homme à ses occupations, à ses études, peut-être au moment le plus inopportun; qui, pour de longs mois, prive de son appui femme et enfants, ne comporte cependant aucune compensation pécuniaire (car on ne saurait considérer comme telle des allocations dont le caractère est purement alimentaire (1), pourquoi les risques inhérents à ce service, inséparables de ce service, échapperaient-ils à l'application de cette règle?

Ces considérations nous ramènent à notre point de départ et montrent combien il serait imprudent et dangereux d'accepter en matière militaire le principe de la réparation du risque professionnel.

Il n'y a même pas lieu de faire exception, comme on pourrait y être tenté, en faveur des ouvriers militaires, sous prétexte que ces derniers rendent à l'État, comme l'ouvrier à son patron, des services appréciables en argent. L'ouvrier des arsenaux, pas plus que le militaire des autres armes, n'est lié à l'État par un contrat de louage; il se prépare comme les autres, en temps de paix, au service qu'il est appelé à remplir en temps de guerre, et, si ce service représente une valeur pécuniaire, il en est de même des soins que le cavalier donne à son cheval, du transport de matériel qu'exécute le soldat du train, de la corvée qu'accomplit le fantassin, etc... L'exercice militaire lui aussi n'est qu'en apparence un travail improductif, car il met le soldat en puissance d'accomplir l'œuvre qui, même au point de vue économique, ne se laisse primer par aucune autre.

On ne saurait non plus faire exception pour l'engagé volontaire, en se fondant sur ce que, dans ce cas, il y a bien contrat bilatéral. L'engagement volontaire n'est, à proprement parler, qu'un développement d'appel permettant à celui qui le contracte d'accomplir, quelques années plus tôt, le service auquel il est obligatoirement assujéti.

Mais, nous dit-on, la jurisprudence du Conseil d'État vous oblige à abandonner cette doctrine. Nous répondrons que l'arrêt Auxerre n'est qu'une décision isolée, une décision d'espèce et qu'à le bien considérer, il n'a peut-être pas la portée qu'on se plaît à lui attribuer. Rien n'autorise à penser que le Conseil d'État ait méconnu « les aléas

(1) Telles les subventions accordées aux familles par l'article 22 de la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'armée.

et les difficultés que comporte le service militaire, la part d'initiative et de liberté dont il a besoin » (1).

Mais peut-être l'accident dont il était saisi lui a-t-il paru dénoter « une de ces déficiences, un de ces vices d'organisation » que ne justifient ni n'expliquent les difficultés du service, et dont les dangers, échappant aux prévisions les plus pessimistes, ne peuvent être raisonnablement compris dans les risques de la profession.

Sauf dans ces cas exceptionnels, le principe de l'irresponsabilité de l'État, doit, suivant nous, rester intact; et si la rigidité du principe blesse les sentiments d'humanité qui pénètrent de plus en plus notre législation, c'est par une amélioration de la législation sur les pensions qu'on doit s'efforcer de leur donner satisfaction. Il faudrait tout d'abord donner la sanction législative aux allocations concédées à titre gracieux sous le nom de *gratifications de réforme*, gratifications échelonnées suivant la gravité de la blessure ou de l'infirmité, et qui ont pour objet de venir en aide aux militaires réformés pour blessures ou infirmités lorsque celles-ci n'ouvrent pas droit à la pension de retraite. Peut-être pourrait-on aussi ajouter aux bénéficiaires de la pension de retraite, les ascendants et autres créanciers éventuels de la dette alimentaire; étendre enfin les droits de la veuve et des enfants mineurs à tous les cas où le décès du militaire provient d'une maladie contractée au service, sans établir à cet effet de distinction entre les maladies contagieuses ou non.

Une fois ces satisfactions données à l'équité, le législateur pourrait raisonnablement décider que « les militaires, leurs veuves, orphelins ou autres intéressés, ne pourront se prévaloir, à raison des accidents dont ces militaires sont victimes dans le service, d'aucune disposition autre que celles de la loi sur les pensions militaires de retraite ».

On a fait observer avec raison dans la *Revue pénitentiaire* (Bulletin de mars 1906, p. 495) que les accidents dans le service militaire et les accidents du travail dans les prisons présentent une certaine analogie, et c'est notre excuse de présenter ici cette étude.

D'une part, en effet, les difficultés d'application de la loi du 9 avril 1898 seraient les mêmes; car on ne peut raisonnablement prendre comme base de l'indemnité le salaire d'un métier qui n'est

(1) Il appartient au juge de déterminer, dans chaque espèce, s'il y a une faute caractérisée du service de nature à engager sa responsabilité, et de tenir compte à cet effet, tout à la fois, de la nature de ce service, des *aléas et des difficultés qu'il comporte*, de la part d'initiative et de liberté dont il a besoin, etc. » (Conclusions de M. Romieu, commissaire du Gouvernement, dans l'affaire Tomaso-Greco, 10 février 1905, Lebon, p. 140.)

pas le métier normal du détenu et auquel l'a assujéti le hasard de la répartition dans les établissements pénitentiaires.

D'autre part le détenu, pas plus que le militaire en service, n'est lié par un contrat de travail. Le travail auquel il se livre lui est imposé par la loi elle-même (art. 40 du Code pénal) et les risques qui en résultent ne peuvent donner lieu, en principe, à réparation par l'État.

Que si, par un sentiment d'humanité auquel nous ne pouvons que nous rallier, le législateur croit devoir dédommager celui qu'un accident de travail a privé, en tout ou partie, de ses facultés, l'allocation qu'il recevra ne devra pas constituer une réparation proprement dite; elle aura, comme la pension, un caractère exclusivement alimentaire.

Contrôleur général CRETIN.

CHRONIQUE JUDICIAIRE

LE CAPITAINE DE KOEPENICK (D'APRÈS DES DOCUMENTS ALLEMANDS).

La chambre pénale de Berlin (*Zuchtpolizeigericht*, tribunal correctionnel) vient de juger l'affaire du fameux capitaine de Koepenick, dont on peut dire qu'elle est mondiale, comme il convient aujourd'hui à une affaire allemande. Et, mondiale, elle l'est en effet incontestablement, car elle a fait rire le monde entier. Les journaux français quotidiens ont déjà raconté, en bref, cette histoire extraordinaire; mais, avec leur coutumière légèreté, ils n'en ont donné qu'un récit superficiel et sans aucun caractère scientifique. Il y avait évidemment là une lacune à combler et nous avons cru devoir faire une étude approfondie et critique des documents et des sources. Nous avons donc dépouillé toute la littérature allemande du sujet et c'est le résultat de ce travail laborieux que nous livrons à nos lecteurs. Nous avons cru seulement, dans cette Revue, devoir supprimer les citations de textes et l'appareil des notes, que nous réservons pour une édition savante...

Notre premier soin devait être d'établir les faits dans la rigueur de leur exactitude objective.

Le mardi 16 octobre 1906, un sous-officier et sept hommes qui venaient d'être relevés du poste de l'établissement des bains militaires s'acheminaient au pas cadencé des soldats prussiens vers leur caserne de Berlin. Ils furent arrêtés par un capitaine ou du moins par un homme portant l'uniforme de capitaine du premier régiment d'infanterie de la Garde, qui leur déclara péremptoirement que, par ordre supérieur, il prenait le commandement de la troupe et ordonna au sous-officier de retourner seul à la caserne. Un peu plus loin, on rencontra un autre poste de quatre hommes et un caporal, auquel leur capitaine ordonna non moins impérativement de le suivre. Et tout le monde obéit, sans murmurer. Le capitaine, après avoir fait charger les fusils, — car les deux troupes, ayant pris la garde, étaient munies de cartouches, — s'achemina avec ses subordonnés vers la gare de Pützlitzstrasse, où l'on prit le chemin de fer pour Koepenick.

Il est extrêmement difficile de déterminer l'heure exacte à laquelle