

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 novembre 2019

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur la proposition de loi permettant à tout médaillé militaire ayant fait l'objet d'une
citation à l'ordre de l'armée de bénéficier d'une draperie tricolore sur son cercueil,

Par Mme Gisèle JOURDA,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, M. Olivier Cadic, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Lafoauly, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislas Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Sénat : 706 (2018-2019) et 115 (2019-2020)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
EXAMEN DE L'ARTICLE	7
• Article unique Redéfinition du privilège de recouvrir un cercueil d'un drapeau tricolore.....	7
EXAMEN EN COMMISSION.....	11
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	15
TABLEAU COMPARATIF	17

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi part d'une intention louable. Il s'agit en effet de garantir la reconnaissance de la Nation à certains militaires et civils qui ont risqué leur vie pour défendre notre pays, cette reconnaissance pouvant notamment passer par le droit d'avoir une draperie tricolore sur son cercueil. Cette volonté de récompenser les mérites, l'engagement et les sacrifices de celles et ceux qui ont participé aux combats menés par nos armées ou qui, soldats, policiers ou pompiers, sont morts en service dans l'accomplissement de leurs fonctions, est évidemment partagée par l'ensemble des membres de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Toutefois, la présente proposition ne répond pas à cette intention qui en elle-même, il convient de le redire, est absolument respectable. L'équilibre du droit en matière de récompenses militaires, que ce soit les citations, les médailles ou la draperie tricolore, est subtil et fragile. Les conditions d'attribution de la draperie tricolore correspondent à des faits et à des actions précises. Dès lors, la commission a estimé qu'il était préférable de s'en tenir en droit en vigueur.

EXAMEN DE L'ARTICLE

Article unique

Redéfinition du privilège de recouvrir un cercueil d'un drapeau tricolore

L'article unique de la présente proposition de loi vise à **permettre à tout militaire ayant, au cours de sa carrière, fait l'objet d'une citation à l'ordre de l'armée, d'avoir une draperie tricolore sur son cercueil.**

Il convient d'emblée d'observer que cette mesure concernerait très peu de personnes, **en tout état de cause pas plus de 5 par an.** Il y a en effet très peu de médaillés militaires ayant eu une citation à l'ordre de l'armée, car cette distinction suppose l'accomplissement d'un exploit particulièrement mémorable au combat. La citation à l'ordre de l'armée est d'ailleurs du ressort exclusif du ministre des armées.

En outre, les quelques militaires susceptibles d'avoir cette citation **peuvent en réalité déjà bénéficier du privilège de voir recouvrir leur cercueil d'une draperie tricolore.** En effet, ce droit est ouvert par des circulaires¹ aux titulaires de la carte du combattant, de la carte de combattant volontaire de la Résistance ou du titre de reconnaissance de la Nation (TRN), ainsi qu'aux réfractaires du service du travail obligatoire (STO) ayant obtenu la médaille commémorative française de la guerre 1939-1945 et aux civils, fonctionnaires de la police nationale et sapeurs-pompiers, tués dans l'accomplissement de leur devoir et au cours de circonstances exceptionnelles. **Ce sont des critères d'attribution assez larges, qui couvrent sans difficulté le cas d'un militaire auteur d'un exploit lui ayant valu d'être cité à l'ordre de l'armée.**

Ainsi, la proposition de loi apparaît **sans effet réel** car elle ne concernerait qu'au maximum 5 militaires par an, qui ont déjà le droit actuellement à la draperie tricolore sur leur cercueil.

¹ Notamment la circulaire NOR/INT/A/98/00172/C du 3 août 1998.

Les règles d'attribution de la Carte du combattant et du titre de reconnaissance de la Nation

• Les règles d'attribution de la carte du combattant

La carte du combattant est attribuée aux militaires ayant participé : aux opérations menées entre 1918 et 1939, à la Seconde Guerre mondiale, aux guerres d'Indochine et de Corée. Les militaires, et dans certaines conditions les civils, ayant pris part : aux combats en Tunisie entre le 1er janvier 1952 et le 2 juillet 1962, aux combats au Maroc entre le 1er juin 1953 et le 2 juillet 1962, à la guerre d'Algérie entre le 31 octobre 1954 et le 2 juillet 1962 et, dans le cadre du projet de loi de finances 2019, les soldats déployés entre le 3 juillet 1962 et le 1er juillet 1964, y ont désormais droit, ainsi que ceux ayant participé aux conflits armés, opérations et missions menées conformément aux obligations et engagements internationaux de la France depuis 1945 (par exemple : guerre du Golfe, opérations en ex-Yougoslavie). Cette extension aux opérations extérieures est issue de la loi du 4 janvier 1993 et son décret d'application du 14 septembre 1993, codifiés aux articles L. 253 ter et R. 224 E du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG).

La règle de base est d'avoir appartenu à une unité reconnue combattante pendant au moins 90 jours. La nature des conflits postérieurs à 1945 a conduit à l'élaboration de nouveaux critères : les actions de feu ou de combat de l'unité (9 actions sont exigées), les actions de feu ou de combat personnelles (5 au moins), 4 mois de présence pour la guerre d'Algérie, les combats au Maroc et en Tunisie, 4 mois de présence pour les OPEX.

Outre les cas de citations avec croix, de blessures de guerre, de maladie ou de détention par l'ennemi, l'attribution de la carte du combattant est subordonnée soit à l'appartenance à une unité combattante pendant trois mois avec ou sans interruption ou à une unité ayant connu au cours de la présence des intéressés neuf actions de feu ou de combat, soit à la participation personnelle à cinq actions de feu ou de combat.

L'arrêté interministériel du 12 janvier 1994 fixe les territoires et les périodes à prendre en considération pour chacune des opérations ouvrant droit, le cas échéant, à la carte du combattant et au titre de reconnaissance de la Nation (TRN). Cet arrêté est régulièrement mis à jour. Des arrêtés du ministre de la défense et des anciens combattants définissent ensuite les unités qualifiées de combattantes et établissent les relevés d'actions de feu ou de combat par opération. Ce travail de recherche incombe au Service historique de la défense (SHD) à partir des journaux de marche et d'opérations (JMO), travail parfois long et complexe. Lorsque le SHD a reconnu une unité combattante, il la fait figurer dans l'arrêté correspondant. Il peut donc arriver qu'une unité ayant servi au cours d'une année déterminée sur un territoire ne se voit reconnaître la qualité d'unité combattante qu'une ou deux années plus tard.

En cas d'acceptation, la carte du combattant donne accès à un certain nombre de droits : retraite du combattant, avantages procurés par la qualité de ressortissant de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre, port de la croix du combattant, souscription d'une rente mutualiste majorée par l'État, attribution à compter de 74 ans d'une demi-part supplémentaire de quotient familial pour le calcul de l'impôt sur le revenu (et, sous conditions, à la veuve d'un ancien combattant), drapeau tricolore sur le cercueil, titre de reconnaissance de la Nation.

- **Les règles d'attribution du titre de reconnaissance de la Nation (TRN)**

Le titre de reconnaissance de la Nation (TRN) a été créé par la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 de finances pour 1968 pour les militaires ayant pris part pendant 90 jours aux opérations d'Afrique du Nord, à une époque où ces opérations n'ouvraient pas droit à la carte du combattant.

Les conditions d'obtention du TRN sont plus souples que celles d'attribution de la carte du combattant. Le TRN est en effet attribué aux militaires ayant servi au moins 90 jours, consécutifs ou non à l'occasion d'un conflit ou d'une opération extérieure (OPEX), sur toute la carrière, plusieurs conflits ou OPEX pouvant s'ajouter pour atteindre ces 90 jours, sans les conditions relatives à la participation aux unités combattantes.

Le titre de reconnaissance de la Nation ouvre droit à la constitution d'une rente mutualiste majorée par l'Etat qui bénéficie d'avantages fiscaux, à la qualité de ressortissant de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre, au privilège de recouvrir le cercueil d'un drapeau tricolore, au port de la médaille de reconnaissance de la Nation.

En conséquence de ces analyses et afin de ne pas perturber l'équilibre actuel entre les différents types de récompenses militaires ou civiles et les différentes catégories de bénéficiaires de ces récompenses, la commission n'a pas adopté de texte sur cette proposition de loi.

La commission n'a pas adopté la proposition de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 novembre 2019, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport et du texte proposé par la commission pour la proposition de loi n° 706 (2018-2019) permettant à tout médaillé militaire ayant fait l'objet d'une citation à l'ordre de l'armée de bénéficier d'une draperie tricolore sur son cercueil.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. - Monsieur le Président, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui part d'une intention louable. Il s'agit en effet de garantir la reconnaissance de la Nation à certains militaires et civils qui ont risqué leur vie pour défendre notre pays, cette reconnaissance pouvant notamment passer par le droit d'avoir une draperie tricolore sur son cercueil. Avant tout autre considération, je tiens à souligner que nous partageons tous ici cette volonté de récompenser les mérites, l'engagement et les sacrifices de celles et ceux qui ont participé aux combats menés par nos armées ou qui, soldats, policiers ou pompiers, sont morts en service dans l'accomplissement de leurs fonctions.

Ceci étant rappelé, il me semble que la présente proposition ne répond pas à cette intention qui en elle-même, je le répète, est absolument respectable.

Il faut bien avoir conscience que l'équilibre du droit en matière de récompenses militaires, que ce soit les citations, les médailles ou la draperie tricolore, est subtil et fragile. Dès lors, il ne pourrait être modifié sans risque de demandes d'extensions nouvelles, par exemple au profit de la légion d'honneur ou de l'ordre national du mérite. Je crois que personne n'a non plus l'intention d'étendre la draperie tricolore à l'ensemble des titulaires de la médaille militaire. Ce n'est pas en tout cas l'intention de l'auteur de la Proposition de loi, comme il me l'a confirmé.

Pour en revenir au texte précis de la proposition de loi de M. Decool, il vise à permettre à tout militaire ayant, au cours de sa carrière, fait l'objet d'une citation à l'ordre de l'armée, d'avoir une draperie tricolore sur son cercueil.

Il convient d'emblée d'observer que cette mesure concernerait très peu de personnes, en tout cas pas plus de 5 par an. Il y a très peu de médaillés militaires ayant eu une citation à l'ordre de l'armée, car cette distinction suppose l'accomplissement d'un exploit particulièrement mémorable au combat. La citation à l'ordre de l'armée est d'ailleurs du ressort exclusif du ministre des armées. Même pendant les deux guerres mondiales, très peu de personnes ont pu obtenir une telle citation.

En outre, les quelques militaires susceptibles d'avoir cette citation peuvent déjà bénéficier du privilège de voir recouvrir leur cercueil d'une draperie tricolore. En effet, ce droit est ouvert par des circulaires aux titulaires de la carte du combattant, de la carte de combattant volontaire de la Résistance ou du titre de reconnaissance de la Nation (TRN), ainsi qu'aux réfractaires du service du travail obligatoire (STO) ayant obtenu la médaille commémorative française de la guerre 1939-1945 et aux civils, fonctionnaires de la police nationale et sapeurs-pompiers, tués dans l'accomplissement de leur devoir et au cours de circonstances exceptionnelles. Ce sont des critères d'attribution assez larges, qui couvrent sans difficulté le cas d'un militaire auteur d'un exploit lui ayant valu d'être cité à l'ordre de l'armée.

Ainsi, la proposition de loi apparaît sans effet réel car elle ne concernerait qu'au maximum 5 militaires par an, qui ont déjà le droit actuellement à la draperie tricolore.

J'ai d'ailleurs pu constater que les anciens combattants que j'ai consultés, comme la Fédération André Maginot, ne souhaitaient pas une telle limitation du droit à la draperie tricolore.

En ce qui concerne les deux amendements, ils me paraissent également partir d'une bonne intention mais j'y vois des difficultés sérieuses.

D'abord, le premier amendement aboutirait à une rédaction nettement plus restrictive que le droit en vigueur : d'une part, il ne couvre ni les réfractaires du service du travail obligatoire (STO) ayant obtenu la médaille commémorative française de la guerre 1939-1945, ni les civils, fonctionnaires de la police nationale et sapeurs-pompiers, tués dans l'accomplissement de leur devoir et au cours de circonstances exceptionnelles. Or, aujourd'hui, personne, je crois, ne souhaite remettre en cause ce privilège accordé à ceux qui meurent en accomplissant leur mission ; d'autre part, la notion de « ayant combattu pour la France » elle-même pose problème. Elle risque en effet d'aboutir à une interprétation de l'administration plus restrictive que le droit actuel, ce qui, je pense, n'est pas non plus l'effet recherché.

De fait, je rappelle qu'ont droit à la draperie les titulaires du Titre de reconnaissance de la Nation (TRN). Or, ce titre a des critères d'attribution plus larges que la carte du combattant. Ainsi, alors que celle-ci suppose l'appartenance à une unité combattante ou la participation personnelle à cinq actions de feu ou de combat, le Titre de reconnaissance de la Nation est accordé à toute personne ayant servi pendant au moins quatre-vingt-dix jours dans une formation ayant participé à des opérations. Tous les militaires, titulaires ou non de la médaille militaire, qui répondent à ces conditions, ont donc en principe droit à la draperie tricolore.

Ainsi, en limitant le champ aux personnes « ayant combattu pour la France », l'amendement aurait en réalité pour effet de restreindre le droit à la draperie aux personnes ayant la carte du combattant.

Toutefois, je comprends les interrogations des auteurs de la proposition et de l'amendement sur ce dispositif assez complexe, fruit de cet équilibre que je viens d'évoquer. Nous devons donc demander en séance publique à la ministre de bien expliquer la position du Gouvernement et de l'administration et de nous confirmer qu'actuellement, tout médaillé militaire y ayant droit peut bien bénéficier de la draperie tricolore, comme les textes le disent clairement.

En conséquence de ces réserves et afin, comme je l'ai indiqué, de ne pas perturber l'équilibre actuel entre les différents types de récompense militaires ou civiles et les différentes catégories de bénéficiaires de ces récompenses, je vous propose de ne pas adopter de texte sur cette proposition de loi.

En conséquence, la proposition de loi de notre collègue Decool arrivera intacte en séance publique où nous pourrons avoir une explication avec la ministre sur les conditions d'application du dispositif actuel.

M. Christian Cambon, président. - Merci à la rapporteure qui a fait un travail approfondi et équilibré. C'est un sujet complexe dont l'équilibre subtil soit être préservé. La médaille militaire est une médaille prestigieuse essentiellement remise à des militaires qui ont été au feu. Cela concerne en particulier les militaires qui ont participé à des OPEX.

M. Pascal Allizard. - Nous sommes tous sensibles à ce sujet. Le texte et les amendements complexifient la situation. Nous partageons certes la nécessité d'exprimer la reconnaissance de la Nation à travers les médailles et les citations. Les textes actuels définissent un équilibre fragile qu'il ne faut toucher qu'avec prudence.

M. Christian Cambon, président. - Je précise la procédure : si, au terme de notre débat, la proposition de loi n'était pas adoptée par notre commission, en application de l'article 42 de la Constitution et de l'article 42 du Règlement intérieur du Sénat la proposition de loi arriverait en séance dans sa rédaction initiale et il serait encore possible de l'amender dans les délais habituels, en l'occurrence en déposant des amendements avant le 18 novembre à 12 heures.

M. Jean-Pierre Grand. - Concernant l'objet de la proposition de loi, à vrai dire, l'application des textes sur le terrain est assez souple.

M. Jean-Louis Lagourgue. - L'objet de cette proposition de loi est de renforcer les droits des militaires qui ont combattu pour la France. Aujourd'hui, le droit de voir son cercueil recouvert par un drapeau tricolore suppose des démarches de l'intéressé. Le texte vise à rendre ce droit automatique et à l'inscrire dans la loi. Le texte déposé est perfectible, d'où les amendements. Le travail est toujours en cours. L'important est que les militaires qui se sont battus pour la France n'aient pas à quémander cette distinction.

M. Jean-Marc Todeschini. - Je rends hommage à la rapporteure pour son travail sérieux. Il serait sans doute préférable de retirer cette proposition de loi. Je ne remets pas en cause les intentions des auteurs mais il n'est pas souhaitable de toucher à l'équilibre actuel. Ceux qui y ont droit peuvent déjà avoir la draperie tricolore. Cette proposition de loi avait déjà été déposée par le passé mais elle n'avait pas prospéré.

M. Ladislav Poniatski. - Il ne faut pas banaliser le drapeau tricolore sur les cercueils. Je n'hésiterai pas à voter contre en séance et je sais que je serai soutenu par beaucoup d'anciens combattants.

M. Olivier Cigolotti. - C'est un sujet sensible. Il ne faut pas galvauder la draperie tricolore. Le groupe Union centriste suivra la rapporteure.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. - Pour ma part j'avais effectivement suggéré à l'auteur de la proposition de loi, que j'ai rencontré, de retirer la proposition pour réétudier la question. A Carcassonne, nous avons le 3^e régiment de parachutistes d'infanterie de marine, et la médaille militaire est parfois donnée à des militaires jeunes qui ont combattu : les choses se transforment du fait du passage d'une armée de conscrits à une armée de métier.

M. Christian Cambon, président. - Le 13 juillet, en recevant les légionnaires, le Président du Sénat a remis la médaille militaire et la citoyenneté française à un légionnaire paralysé à cause d'une balle reçue dans le dos. Ce sont des sujets graves sur lesquels il faut être prudent.

Les amendements sont rejetés. La proposition de loi n'est pas adoptée. Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera sur le texte de la proposition de loi initiale.

Tableau des sorts

intitulé du texte			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GUERRIAU	2 rect.	Titre de la proposition de loi	Rejeté

Article unique			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GUERRIAU	1 rect. bis	Définition des personnes pouvant bénéficier du drapeau sur le cercueil.	Rejeté

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 5 novembre

M. Alain Clerc, Vice-président fédéral et président de la commission de défense des droits de la Fédération nationale André Maginot

Jeudi 7 novembre

M. Jean-Pierre Lemaire, deuxième vice-président et **M. Michel Dumas**, chef de la chancellerie de l'entraide des médaillés militaires (ENMM)

M. Eric Lucas, directeur de cabinet, **M. Christophe Giraud**, chef du département décorations et **M. Quentin Spooner**, chargé de mission, cabinet de Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'Etat auprès de la ministre des armées.

M. Jean-Pierre Decool, auteur de la proposition de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de loi	Résultat des travaux de la commission en première lecture
<p data-bbox="512 607 555 616">—</p> <p data-bbox="293 680 778 864">Proposition de loi permettant à tout médaillé militaire ayant fait l'objet d'une citation à l'ordre de l'armée de bénéficier d'une draperie tricolore sur son cercueil</p> <p data-bbox="437 909 635 940">Article unique</p> <p data-bbox="284 949 783 1066">Tout militaire ayant, au cours de sa carrière, fait l'objet d'une citation à l'ordre de l'armée a droit à une draperie tricolore sur son cercueil.</p>	<p data-bbox="1038 607 1082 616">—</p> <p data-bbox="831 680 1286 712">Résultat des travaux de commission</p> <p data-bbox="807 949 1310 1155">Réunie le mercredi 13 novembre 2019, la commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi n° 706 (2018-2019) permettant à tout médaillé militaire ayant fait l'objet d'une citation à l'ordre de l'armée de bénéficier d'une draperie tricolore sur son cercueil.</p> <p data-bbox="807 1196 1310 1344">En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.</p>