

N° 360

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès verbal de la séance du 15 juin 1993

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant extension du bénéfice
de la qualité de pupille de la Nation et modifiant le code des
pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre
(1ère partie : législative),

Par M. Guy ROBERT,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Pierre Fourcade, président ; Jacques Rimbonet, Claude Huriet, Francis Séruciel, Louis Souvet, vice présidents ; Mme Marie Claude Beaudou, M. Charles Decours, Mme Marie Madeleine Dioulangard, MM. Roger Lise, secrétaires ; Louis Akhapi, José Belarinho, Henri Bekour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Marc Bueuf, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean Pierre Cantegrit, Francis Cavalier Benezet, Jean Chérieux, Jean Paul Delevoye, François Delge, Mme Michelle Demessine, MM. Jean Dumont, Leon Fatoua, Alfred Fuy, Mme Jacqueline Frayssé-Casella, MM. Jean Paul Hammann, Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Leebrou, Simon Loueckhote, Françoise Lussy, Pierre Louvet, Jacques Machet, Jean Madelain, André Martin, Charles Metzinger, Mme Héliène Minaulte, MM. Georges Mouly, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rudi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Yasselle.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 227, 249 et T.A.19.

Sénat : 255 (1992-1993).

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
I. AUDITION DU MINISTRE	5
II. EXAMEN DU RAPPORT	7
INTRODUCTION	9
I. LE STATUT DE PUPILLE DE LA NATION : UNE VALEUR HONORIFIQUE, UN SOUTIEN MATERIEL	10
A. UNE VALEUR PARTICULIÈRE CONFÉRÉE PAR L'HISTOIRE	10
1. Le statut de pupille de la Nation : le produit d'une longue évolution	10
2. Un statut réservé auquel se sont adjointes des règles particulières	11
B. LA PROCEDURE SUIVIE POUR L'ACQUISITION DU STATUT DE PUPILLE DE LA NATION, ET LES EFFETS JURIDIQUES DE CE STATUT	13
1. La procédure suivie	13
2. La protection conférée par le statut de pupille de la nation	13
II. L'OBJET DU PROJET DE LOI : ETENDRE LE BENEFICE DU STATUT DE PUPILLE DE LA NATION AUX ENFANTS DE PERSONNELS CHARGES DE LA SECURITE PUBLIQUE ET DECEDES, VICTIMES DU DEVOIR	16
A. LE PROJET DE LOI TEL QU'IL A ETE PRESENTE A L'ASSEMBLEE NATIONALE REpond A UN BESOIN RECONNU	16
1. Des dangers croissants	16
2. Une réponse législative hétérogène	16
B. LE PROJET DE LOI INITIAL : UNE ETAPE DECISIVE	18
1. ... qui traduit une évolution essentielle... ..	18
2. ...au profit de catégories d'agents visées par la déclaration de politique générale du Premier Ministre... .	19

	Pages
	-
3. ... dans le cadre d'un texte qui vise à coordonner cette extension avec des dispositions existantes	20
<i>a) Le droit d'option avec le régime de protection particulière prévu par la loi n° 77-1408 du 23 décembre 1977</i>	20
<i>b) Le statut de pupille de la Nation reste ouvert aux mineurs de moins de 21 ans</i>	20
III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION	21
A. VOTRE COMMISSION APPROUVE LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI TEL QU'IL A ETE ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE...	21
B. ... AUQUEL ELLE VOUS PROPOSE TOUTEFOIS D'ADOPTER TROIS MODIFICATIONS	21
EXAMEN DES ARTICLES	25
<i>Article premier : Extension du statut de pupille de la Nation aux enfants de certains agents de l'Etat</i>	25
<i>Paragraphe I : Catégories d'agents de l'Etat visées par l'extension du statut de pupilles de la Nation</i>	25
<i>Paragraphe II : Age limite pour l'accès au statut de pupille de la Nation</i>	31
<i>Paragraphe III : Droit d'option entre le statut de pupille de la Nation et la protection particulière de l'Etat prévue par la loi n° 77-1408 du 23 décembre 1977</i>	31
<i>Art. 2 : Article de coordination avec le code des pensions militaires, d'invalidité et des victimes de la guerre</i>	32
TABLEAU COMPARATIF	33

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mardi 15 juin 1993 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'audition de M. Philippe Mestre, ministre des anciens combattants et victimes de guerre.

M. Philippe Mestre, ministre, a présenté à la commission le projet de loi portant extension du bénéfice de la qualité de pupille de la Nation et modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Il a souligné que ce projet de loi résulte de la déclaration de politique générale présentée par M. le Premier ministre devant l'Assemblée nationale et lue au Sénat le 8 avril dernier. L'objet dudit projet est de faire reconnaître la qualité de pupille de la Nation aux enfants de magistrats, policiers, gendarmes, douaniers, fonctionnaires de l'administration pénitentiaire et agents de l'Etat chargés du déminage, s'ils décèdent dans les conditions fixées par le texte à la suite d'un acte d'agression survenu au cours d'une mission de sécurité publique, ou lors d'une action tendant à constater, poursuivre ou réprimer une infraction. Il a rappelé que ce texte traduit la volonté gouvernementale d'exprimer sa sollicitude pour ces personnels chargés de faire respecter les lois et de sauvegarder la sécurité des citoyens.

Il a également exposé la modification importante apportée au dispositif initial par l'Assemblée nationale. Cette dernière a étendu le bénéfice de la qualité de pupille de la Nation aux enfants de toute personne décédée dans les conditions prévues par l'article premier du projet de loi, dès lors qu'elle participe à une des missions de sécurité et agit sous la responsabilité des fonctionnaires de l'Etat énumérés dans le projet initial.

A la suite de cet exposé, M. Guy Robert, rapporteur, se déclarant satisfait de cet ajout de l'Assemblée nationale, a interrogé le ministre sur ce projet de loi.

En réponse à une première question du rapporteur, M. Philippe Mestre, ministre, a rappelé que la protection morale de l'Etat, en raison de la portée honorifique du statut de pupille, allait au-delà des mesures ponctuellement accordées au cours des dernières années et relatives aux droits à pension des ayants droit des personnels concernés.

Il a précisé à M. Alain Vasselle que l'extension apportée par l'Assemblée nationale, désignant les "perscnnes" et non les "personnels", couvrait le cas des agents de la fonction publique

territoriale dès lors qu'ils ont agi sous l'autorité des fonctionnaires de l'Etat chargés de la sécurité publique.

En réponse à M. Marc Boeuf et à M. Louis Souvet, M. Philippe Mestre, ministre, a précisé que le cas des sapeurs-pompiers était couvert par le projet de loi, sous la réserve du respect des mêmes conditions.

Puis M. Philippe Mestre, ministre, a donné des précisions sur les statistiques concernant le décès en service de fonctionnaires appartenant aux catégories visées par le texte : depuis 1985, vingt et un gendarmes, trois fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, dix-neuf policiers, douze démineurs, sept fonctionnaires des douanes sont décédés dans les circonstances prévues par le texte. Sur une période plus longue on déplore l'assassinat de deux magistrats ; le ministre a, en outre, évoqué le droit d'option entre le statut de pupille et la protection particulière ouverte aux enfants de militaires par la loi n° 77-1408 du 23 décembre 1977.

M. Guy Robert, rapporteur, a également interrogé le ministre sur une éventuelle extension aux catégories de personnes visées par l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, des dispositions particulières concernant les pensions des ayants droit des fonctionnaires chargés d'une mission de sécurité publique.

M. Philippe Mestre, ministre, a estimé que de telles dispositions, malgré l'intérêt qu'elles présentent, notamment pour les veuves des personnes concernées, devaient de préférence faire l'objet d'un texte particulier.

M. Bernard Seillier a fait observer qu'un amendement allant dans le sens de la proposition de M. Guy Robert, rapporteur, avait été adopté par la commission en décembre dernier lors de l'examen du dernier projet de loi portant diverses mesures d'ordre social.

Aussi M. Guy Robert, rapporteur, a-t-il estimé que cette question ne manquerait pas de se poser à nouveau, dans la mesure où de tels cas, même très rares, n'en mettraient pas moins en évidence une disparité gênante.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a donc souhaité que le ministre se fasse l'interprète de cette position de la commission auprès de ses collègues chargés de la fonction publique et des affaires sociales.

M. Jacques Machet, s'il a reconnu qu'il n'était pas opportun que les citoyens soient incités à intervenir en matière de sécurité publique sans y avoir été invités par des fonctionnaires de l'Etat dont c'est le métier, a toutefois souligné qu'il pourraient craindre de se voir reproché de n'avoir pas porté assistance à personne en danger.

II. EXAMEN DU PROJET DE LOI

Puis la commission a procédé à l'examen du projet de loi n° 355 (1992-1993) portant extension du bénéfice de la qualité de pupille de la Nation et modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

M. Guy Robert, rapporteur, a repris les principaux éléments qui font l'intérêt du projet de loi présenté à la commission : ce projet respecte intégralement le statut créé par la loi de 1917, complété par la loi de 1927 qui l'étend aux enfants des grands invalides de guerre.

Il a évoqué la protection particulière ouverte par la loi n° 77-1408 du 23 décembre 1977 et rappelé qu'il appartenait au juge de décider de l'attribution de ce statut, sur la base de l'appréciation de la qualification des faits.

Il a souligné que la protection de la Nation était offerte au pupille jusqu'à l'âge de 21 ans, et même au-delà dans le cas où il a engagé des études supérieures avant cet âge.

M. Jean Chérioux s'est réjoui de ce geste de reconnaissance indispensable envers les personnels concernés.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a salué l'avancée résultant de la modification apportée par l'Assemblée nationale.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles.

A l'article premier, elle a adopté quatre amendements destinés à aligner certaines dispositions du texte de loi sur celles prévues par le titre IV du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre qui traite des pupilles de la Nation.

Les trois premiers amendements visent à tenir compte des cas où les personnes visées par le paragraphe I de l'article premier du projet de loi décèderaient des suites d'une maladie contractée ou aggravée du fait d'une agression telle que définie dans l'article premier.

Le quatrième a un double objet : celui de mentionner le soutien de famille parmi les personnes dont le décès ouvre droit au statut de pupille de la Nation, et celui de prendre en compte les cas où les personnes visées par l'article demeureraient, du fait des circonstances qu'il précise, incapables de subvenir aux besoins de leur famille, les enfants de ces personnes ayant été, depuis 1922, reconnus comme "assimilés" aux orphelins de guerre au regard du statut de pupille de la Nation.

La commission a enfin adopté un cinquième amendement visant à insérer un article additionnel après l'article 2, afin d'étendre à l'ensemble des personnes visées par le projet de loi, les dispositions particulières dont bénéficient, en matière de pensions de retraite, les ayants droit de la plupart des personnels énumérés dans le texte initial.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a jugé que l'adoption de cet amendement par la commission, qui reprend la position adoptée par elle lors du vote du dernier projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, était un geste très significatif à l'égard des veuves civiles.

Tout en regrettant les limites de l'extension du bénéfice du statut de pupille en ce qui concerne les sapeurs-pompiers volontaires, M. Marc Boeuf s'est déclaré, au nom de son groupe politique, favorable à l'adoption de ce projet de loi.

M. Guy Robert a enfin souligné, ainsi que M. Pierre Louvot, les dangers que pouvait également présenter, pour les maires, l'exercice de leur pouvoir de police, notamment en milieu rural.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est présenté s'inscrit dans la ligne de la déclaration de politique générale faite par le Premier ministre le 3 avril dernier, qui a particulièrement insisté sur la nécessité de rétablir l'autorité de l'Etat, la sécurité pour tous étant un des principes de l'Etat républicain et la lutte contre l'insécurité une des priorités du Gouvernement.

Dans sa version initiale, présentée à l'Assemblée nationale, ce projet vise à étendre le bénéfice de la qualité de pupille de la Nation aux enfants de ceux des personnels de l'Etat plus particulièrement chargés du maintien de l'ordre public, dans le cas où ils seraient tués ou décèderaient des suites de blessures reçues du fait d'un acte d'agression, soit au cours de l'accomplissement d'une mission de sécurité publique, soit lors d'une action tendant à constater, poursuivre ou réprimer une infraction.

Il s'agit de fonctionnaires de l'Etat chargés d'une mission de sécurité publique : magistrats, fonctionnaires des services actifs de la police nationale, de l'administration pénitentiaire ou des douanes, ainsi que des militaires de la gendarmerie.

Sont également concernés les personnels civils et militaires de l'Etat participant à des opérations de déminage.

I. LE STATUT DE PUPILLE DE LA NATION : UNE VALEUR HONORIFIQUE, UN SOUTIEN MATERIEL.

Le projet de loi ne modifie en rien le statut de pupille dont l'extension est proposée à des catégories supplémentaires de personnes.

Il regroupe donc, dans le cadre d'un statut porteur d'une valeur particulière, les enfants de certains personnels, décédés en service, dans des circonstances exceptionnelles.

A. UNE VALEUR PARTICULIERE CONFEREE PAR L'HISTOIRE

1. Le statut de pupille de la Nation : le produit d'une longue évolution

Le statut de pupille de la Nation a été créé en faveur des orphelins de guerre, par une loi du 27 juillet 1917, codifiée par la suite dans le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (PMI).

La qualité de pupille de la Nation ne pouvait être accordée, initialement, qu'aux orphelins de guerre, enfants de soldats morts sur le front ou décédés des suites de leurs blessures.

Par la loi du 29 octobre 1922, l'accès au statut de pupille fut ouvert également aux enfants dont le père, la mère ou le soutien de famille se trouvait, des suites des blessures reçues ou de maladies contractées ou aggravées par un fait de guerre, dans l'incapacité de pourvoir à leurs obligations et à leurs charges de famille.

La notion de soutien de famille se trouve précisée à l'article L. 466 du code PMI : il s'agit de "toute personne qui avait assuré la charge de l'entretien de l'enfant".

Initialement conçu pour les victimes de la première guerre mondiale, ce statut a été successivement rendu accessible aux victimes de conflits auxquels la France participait sur les théâtres d'opérations extérieures (par une loi du 27 avril 1927), puis des autres conflits auxquels elle a participé (par la loi du 24 décembre 1941 notamment).

L'ensemble de ces dispositions a été refondu en 1951 dans le code PMI, dont le titre quatrième du livre III, visé par le projet de loi qui vous est présenté, est consacré aux pupilles de la Nation.

Ce statut a été ouvert aux victimes civiles de la guerre, puis aux victimes civiles des opérations d'Afrique du Nord.

Il a enfin récemment été ouvert aux victimes du terrorisme, par l'article 26 de la loi n° 90-86 du 23 janvier 1990, qui constitué la première transposition d'un régime de guerre dans une époque dite de paix.

La notion de "fait de guerre" demeure toutefois intrinsèquement liée au statut de pupille de la nation, et explique ainsi l'honneur qui s'y attache ainsi que le caractère de réparation qui le fonde.

Au total, près d'un million d'enfants furent ainsi adoptés au titre de la première guerre mondiale, 280 000 au titre de la seconde guerre mondiale, 30 000 au titre de la guerre d'Indochine et 18 000 au titre de la guerre d'Algérie.

2. Un statut réservé auquel se sont adjointes des règles particulières

Le fait générateur ouvrant droit au statut de pupille, en l'état actuel du droit, est le fait de guerre ayant occasionné la mort du père, de la mère ou du soutien de famille, ou son incapacité à entretenir de sa famille. Un autre statut protecteur a par conséquent été créé pour prendre en compte les enfants des militaires décédés en service, en temps de paix.

C'est l'objet de la loi n° 77-1408 du 23 décembre 1977, complétée par le décret n° 79-187 du 26 septembre 1979.

Issue d'une proposition de loi qui visait initialement à ouvrir le statut de pupille de la Nation aux enfants des militaires décédés dans les conditions qu'il prévoit, cette loi offre aux enfants concernés une protection largement analogue à celle dont bénéficient les pupilles de la nation.

Toutefois, ils ne sont pas "adoptés" par la Nation, et relèvent du service social des armées, et non de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC), à la différence des pupilles de la Nation.

Ce régime de protection particulière concerne les enfants des militaires de carrière ou sous contrat, ou d'appelés du contingent, qui sont décédés soit en raison d'un accident survenu, soit à la suite d'une blessure reçue, soit d'une maladie contractée ou aggravée dans l'exécution sur ordre, en temps de paix, de missions, services ou tâches comportant des risques particuliers, ou en cours de manoeuvres ou d'exercices préparant au combat.

La même protection a été étendue aux enfants des mêmes militaires devenus incapables de gagner leur vie par le travail à raison de blessures reçues ou de maladie contractée ou aggravée dans les mêmes circonstances.

Alors que le statut de pupille de la Nation peut être demandé jusqu'à l'âge de 21 ans, seuls les enfants mineurs de 18 ans peuvent bénéficier de la protection particulière.

• En dehors de ce statut légal, un régime réglementaire de protection particulière des enfants de magistrats, fonctionnaires civils et agents de l'Etat a été institué, par le décret n° 81-328 du 3 avril 1981.

Les conditions d'octroi et l'étendue de l'aide sont très voisines de celles du régime de protection de la loi de 1977. En revanche, la procédure est purement administrative, alors que l'acquisition du statut de pupille de la Nation comme l'octroi de la protection particulière selon la loi de 1977, supposent un jugement prononcé par le tribunal d'instance.

La protection selon le régime du décret de 1981, peut être accordée aux enfants de magistrats, fonctionnaires civils ou agents non titulaires de l'Etat décédés des suites d'une blessure reçue ou disparus dans l'accomplissement d'une mission ayant comporté des risques particuliers ou ayant donné lieu à un acte d'agression.

Cette protection peut également être étendue aux enfants de ces mêmes personnels lorsque ces derniers se trouvent, en raison des blessures reçues dans les mêmes circonstances, dans l'incapacité de gagner leur vie. De la même manière, ce régime est ouvert aux enfants mineurs de 18 ans. Sur la plupart des points, le statut légal octroyé par la loi de 1977 et le statut réglementaire du décret de 1981 sont extrêmement proches.

B. LA PROCEDURE SUIVIE POUR L'ACQUISITION DU STATUT DE PUPILLE DE LA NATION, ET LES EFFETS JURIDIQUES DE CE STATUT

1. La procédure suivie :

Le pupille est dit adopté par la Nation. Aussi est-ce le juge qui prononce cette adoption, comme dans le cas de l'adoption d'un enfant par une personne physique.

L'acquisition du statut de pupille n'est pas automatique. Elle requiert une démarche volontaire de la part de la personne ayant en charge l'enfant. Sur la demande du parent survivant ou du représentant légal de l'enfant ou à défaut, à la diligence du Procureur de la République, le tribunal se procure les renseignements permettant de vérifier que l'enfant réunit les conditions nécessaires pour être dit "pupille de la Nation". C'est donc lui qui apprécie la qualification des faits et décide de l'attribution du titre.

L'office départemental des anciens combattants et victimes de guerre est informé, comme le représentant légal de l'enfant, de l'adoption de l'enfant par la Nation.

Le caractère solennel de cet acte et du titre qui le manifeste, est attesté par la mention marginale qui en est faite sur le registre de l'état civil de l'enfant.

2. La protection conférée par le statut de pupille de la Nation

Ces enfants bénéficient alors de la protection et du soutien moral et matériel de l'Etat pour leur éducation, en application de l'article L. 470 du code PMI. L'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC), dont les attributions sont définies par l'article D. 432 du même code, accorde des subventions en complément des aides de droit commun (allocations familiales, bourses d'études par exemple) ; la même aide est également accordée dans le cas d'insuffisance des ressources de la famille, pour l'entretien et l'éducation de ces mineurs. Ces subventions peuvent être maintenues jusqu'au terme des études supérieures, si le jeune les a entreprises avant l'âge de 21 ans.

C'est auprès de la direction départementale de l'ONAC de leur domicile que les pupilles de la nation trouvent cette assistance morale et cette aide matérielle.

La protection des pupilles de la nation avait été confiée par l'article 9 de la loi du 27 juillet 1917, à l'origine, à un "office national des pupilles de la nation" et à des offices départementaux. Le décret du 2 janvier 1935 a fusionné cet office avec l'office national des mutilés combattants et victimes de guerre, devenu depuis lors office national des anciens combattants et victimes de guerre. Le même regroupement a eu lieu par la suite au niveau départemental.

C'est donc l'ONAC, relayé par l'office départemental des anciens combattants et victimes de guerre du domicile du pupille, qui assume au nom de l'Etat la protection de l'enfant. Le soutien matériel se traduit non seulement par l'octroi d'aides mais également par une surveillance exercée sur l'utilisation de ces aides dans l'intérêt de l'enfant.

L'office départemental veille également à ce que les lois sur l'enfance soient respectées en ce qui concerne le pupille, et peut conseiller la famille pour que l'enfant bénéficie de toutes les aides de droit commun auxquelles il peut prétendre.

L'appui de l'office départemental est donc à la fois matériel et moral : il l'est tout particulièrement en matière d'éducation et de formation : non seulement l'office départemental peut verser des subventions d'entretien et d'éducation, en complément des bourses scolaires ou universitaires auxquelles le jeune peut prétendre, mais chaque année, il fait le point sur la situation scolaire du pupille, afin de vérifier si ce dernier suit normalement sa scolarité, si une orientation différente doit être poursuivie.

S'il le souhaite, le pupille de la nation a par ailleurs accès aux écoles professionnelles de l'ONAC, dont le taux de réussite très élevé aux examens doit être souligné.

Des aides à l'installation sous forme de prêts d'installation professionnelle octroyés à des conditions privilégiées viennent compléter ce dispositif.

Cette garantie de formation et d'insertion constitue l'essentiel du bénéfice matériel qu'un enfant peut retirer du statut de pupille de la Nation.

L'office départemental joue par ailleurs un rôle en matière de tutelle : l'essentiel du rôle de l'office départemental en cette matière consiste à veiller, concurremment avec le ministère

public, à l'organisation et au fonctionnement des tutelles des pupilles de la Nation.

Ainsi, le juge du tribunal d'instance du lieu d'ouverture de la tutelle peut convoquer d'office le conseil de famille si cela n'a pas été fait, et provoquer, par décision de justice, l'exclusion des personnes qu'il considère comme incapables ou indignes (en application des articles L. 472 et L. 473 du code PMI).

L'article L. 474 du même code prévoit que si l'enfant n'a plus ni ascendants, ni tuteur testamentaire, ou s'ils ont été exclus de la tutelle, le conseil de famille peut décider que la tutelle sera confiée à l'office départemental.

Par ailleurs, dans tous les cas, l'office départemental exerce son patronage sur les orphelins de guerre par l'institution de conseillers de tutelle.

II. L'OBJET DU PROJET DE LOI : ETENDRE LE BENEFICE DU STATUT DE PUPILLE DE LA NATION AUX ENFANTS DE PERSONNELS CHARGES DE LA SECURITE PUBLIQUE ET DECEDES, VICTIMES DU DEVOIR

A. LE PROJET DE LOI TEL QU'IL A ETE PRESENTE A L'ASSEMBLEE NATIONALE REpond A UN BESOIN RECONNU

Le projet de loi qui vous est présenté traduit une évolution de la notion de fait de guerre qui résulte du développement de l'insécurité dans notre société.

1. Des dangers croissants

L'une des principales motivations de ce projet, comme l'a rappelé devant votre commission M. Philippe Mestre, ministre des anciens combattants et victimes de guerre, a été d'adresser un message clair de soutien et de solidarité aux personnels de l'Etat dont le métier est d'assurer la sécurité publique et le maintien de l'ordre, dans un contexte marqué par l'aggravation de l'insécurité.

L'ensemble de la société subit cette évolution, mais les personnes qui ont choisi le métier de lutter contre le banditisme, le terrorisme, le trafic de drogue, se trouvent exposés à des dangers croissants, comme en témoignent les statistiques rappelées à votre commission par le ministre.

Ces dernières font état, depuis 1985, du décès dans l'accomplissement de leur devoir, selon les termes retenus par le projet de loi, de 21 gendarmes, 3 fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, 19 policiers, 12 démineurs, 7 fonctionnaires des douanes. Aucun assassinat de magistrat n'a été déploré depuis cette date, mais ceux du juge Michel le 4 octobre 1981 et celui du juge Renaud le 3 juillet 1975 restent dans les mémoires.

2. Une réponse législative hétérogène

Les mesures adoptées en réponse à cette évolution l'ont été de manière dispersée :

• Un ensemble de mesures a été pris concernant les victimes du terrorisme : la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme définit cette forme particulière d'infraction et l'introduit dans le code de procédure pénale. Dans son article 9, cette même loi prévoit les conditions d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme commis sur le territoire national ; la réparation des dommages est assurée par l'intermédiaire d'un fonds de garantie, géré par la Direction des assurances du ministère de l'Economie.

L'article 26 de la loi n° 90-86 du 23 janvier 1990 portant diverses mesures relatives à la sécurité sociale et à la santé fait bénéficier les victimes d'actes du terrorisme des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, applicables aux victimes civiles de guerre. Le terrorisme est donc assimilé à une forme de guerre moderne.

• Une autre série de mesures ont été prises, qui visent à accorder des droits à pensions majorés à certaines catégories de fonctionnaires, particulièrement exposés au danger en raison des missions de sécurité publique qu'ils assument.

Prises au coup par coup, de manière dispersée dans des lois de finances ou des lois portant diverses mesures d'ordre social, elles visent à accorder à toutes les catégories énumérées par le projet de loi initial, sauf les magistrats, le bénéfice, pour leurs ayants droit, d'une pension égale à l'intégralité de la pension de retraite à laquelle le fonctionnaire décédé aurait pu prétendre. Ces dispositions figurent :

* à l'article 28 de la loi de finances rectificative pour 1982 n° 82-1152 du 30 décembre 1982, en ce qui concerne les policiers et les gendarmes tués au cours d'une opération de police,

* à l'article 125 de la loi de finances rectificative pour 1983 n° 83-1155 du 24 décembre 1983, en faveur des ayants cause des fonctionnaires des services de déminage et des agents de la ville de Paris appartenant au corps des ingénieurs et techniciens du laboratoire central de la préfecture de police, tués au cours d'une opération de police, ainsi que des sapeurs-pompiers professionnels, cités à titre posthume à l'ordre de la Nation,

* dans la loi de finances pour 1984, pour les ayants cause des fonctionnaires, militaires de carrière et militaires sous contrat tués dans un attentat ou au cours

d'une opération militaire, alors qu'ils se trouvaient en service à l'étranger,

* dans la loi de finances pour 1987 pour les ayants cause des fonctionnaires des douanes,

* et dans la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, en faveur des ayants cause des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire.

Ces mesures ont été adoptées à la suite d'événements dramatiques rappelant l'urgence du problème : émeutes à la maison d'arrêt de Rouen ou dans la centrale de Clairvaux, ou attentat meurtrier au Liban où des Français avaient trouvé la mort, par exemple.

B. LE PROJET DE LOI INITIAL : UNE ETAPE DECISIVE...

1. ... qui traduit une évolution essentielle...

Le fait générateur du statut de pupille de la Nation est en effet la réparation de dommages liés à un fait de guerre, d'où la portée symbolique du titre.

L'article premier ouvre la possibilité de devenir pupilles de la Nation aux enfants de certains agents de l'Etat chargés, par métier, du maintien de l'ordre, et qui, dans l'accomplissement d'une mission de sécurité publique, ou au cours d'une action tendant à constater, poursuivre ou réprimer une infraction, ont été tués ou sont décédés des suites d'une blessure du fait d'un acte d'agression.

Le même statut est également ouvert aux enfants des personnels civils et militaires de l'Etat participant à des opérations de déminage.

Le titre de pupille de la Nation reste donc exceptionnel et conserve ainsi toute sa valeur puisque l'extension du statut de pupille est fondée sur un danger particulier encouru, au péril de leur vie, par ces personnels, pour des faits qui se rattachent, non pas à la guerre ni à la défense du territoire, mais à la lutte pour la sécurité intérieure, considérée comme une forme de guerre moderne.

2. ... au profit de catégories d'agents visées par la déclaration de politique générale du Premier Ministre...

Il s'agit d'abord des magistrats, tant dans leur activité pénale que civile. En effet, bien que le danger encouru soit manifestement plus élevé en matière pénale, l'évolution de la société et le climat passionnel qui entourent souvent les affaires civiles (y compris en matière de divorce), ou même les affaires traitées par le juge pour enfants donnent parfois lieu à des agressions à l'encontre des magistrats,

Sont également désignés les policiers ainsi que des militaires de la gendarmerie, catégories tout particulièrement concernées par le projet de loi.

Les autres catégories visées sont celles qui avaient fait l'objet de mesures ponctuelles concernant les pensions des ayants droit, dans la liste figurant plus haut. Sont donc concernés : les agents de l'administration pénitentiaire, confrontés de plus en plus souvent à des révoltes ou à des prises d'otages, et les douaniers, en raison de leur rôle pivot dans la lutte contre le trafic de drogue.

Sont enfin désignés les agents contractuels chargés des opérations de déminage.

Pour toutes les catégories prévues par le projet de loi initial, sauf cette dernière, le statut de pupille de la Nation est ouvert à leurs enfants dans les conditions suivantes : le décès doit être survenu, soit à la suite d'un acte d'agression survenu au cours de l'accomplissement d'une mission de sécurité publique, soit lors d'une action tendant à constater, poursuivre ou réprimer, une infraction.

Ce n'est donc pas l'ensemble des activités de police ou de maintien de l'ordre qui peut donner lieu à l'octroi du statut de pupille.

En ce qui concerne les démineurs, la survenance d'une agression est implicite du fait de l'explosion des engins qu'ils tentaient de désamorcer.

Enfin, le projet de loi précise explicitement que la qualité de pupille de la Nation est conservée jusqu'à l'âge de 21 ans, malgré l'abaissement de l'âge de la majorité à 18 ans par la loi n° 74-631 du 5 juillet 1974 fixant à dix-huit ans l'âge de la majorité.

3. ... dans le cadre d'un texte qui vise à coordonner cette extension du statut avec des dispositions existantes

a) Le droit d'option avec le régime de protection particulière prévu par la loi n° 77-1408 du 23 décembre 1977

Le projet de loi maintient le statut de protection particulière de la loi de 1977, et ouvre aux mineurs qui pourraient bénéficier de l'un ou de l'autre statut le droit de choisir celui qui leur semble préférable. Un enfant se trouvant dans la situation où l'un ou l'autre des deux régimes seraient applicables ne peut en effet les cumuler.

Par ailleurs, le Gouvernement a en effet estimé que les circonstances familiales conduisant à demander le statut de pupille ou la protection particulière sont par nature très personnelles et spécifiques à chaque famille. Cette dernière appréciera les éléments qui la conduiront à faire ce choix.

Si le père, la mère et le soutien de l'enfant sont décédés, c'est au juge qu'il appartient de faire ce choix, dans l'intérêt de l'enfant.

b) Le statut de pupille de la Nation reste ouvert aux mineurs de moins de 21 ans

L'article 27 de la loi n° 74-631 du 5 juillet 1974 fixant à dix-huit ans l'âge de la majorité prévoit que, dans les matières autres que celles régies par cette loi, "l'abaissement de l'âge de la majorité n'aura d'effet qu'à compter de la modification des dispositions législatives qui se réfèrent à cet âge".

Le présent projet de loi confirme donc la condition d'âge fixée par la loi du 27 juillet 1917, adoptée à une époque où l'âge de la majorité était 21 ans. Votre commission, consciente de ce que l'effort de formation se poursuit, à l'heure actuelle, le plus souvent, au-delà de 21 ans, et estimant que l'essentiel des avantages moraux et matériels apportés par le statut de pupille de la Nation le sont en matière de formation, approuve cette précision.

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

A. VOTRE COMMISSION APPROUVE LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI TEL QU'IL A ETE ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE...

L'esprit de ce texte paraît excellent à votre commission. Par ailleurs, l'Assemblée nationale a fort opportunément adopté un amendement important à ce projet de loi, étendant le bénéfice du statut de pupille de la Nation aux enfants des personnes, quel que soit leur statut, participant aux missions définies par le projet de loi sous la responsabilité desdits agents de l'Etat.

Cette extension recueille l'approbation de votre commission car elle va dans le sens de l'équité.

Au cours des débats, les députés ont en effet souligné que les missions de sécurité publique mettaient parfois en jeu des agents de l'Etat ou de simples citoyens qui, sans avoir en charge, par métier, la sécurité publique et le maintien de l'ordre, pouvaient être amenés à coopérer avec les fonctionnaires de l'Etat dont c'est la mission principale. Le rôle des sapeurs-pompiers bénévoles, ainsi que celui des agents des polices municipales, a également été souligné.

Des faits divers récents témoignent de la pertinence de cette extension.

Le projet, tel qu'il nous parvient de l'Assemblée nationale, mérite donc de recueillir votre adhésion.

B. ... AUQUEL ELLE VOUS PROPOSE TOUTEFOIS D'ADOPTER TROIS MODIFICATIONS

1°) Votre commission vous propose de modifier le paragraphe I de l'article premier du projet de loi afin d'aligner les dispositions du texte sur celles de l'article L. 462 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre définissant le statut de pupille de la Nation. Il s'agit de préciser que ce statut est ouvert aux personnes décédées soit des suites d'une blessure, soit d'une maladie contractée ou aggravée dans les

conditions prévues par l'article premier du projet de loi. C'est l'objet des trois premiers amendements qu'il vous est proposé d'adopter.

2°) Votre commission vous propose également de préciser que sont assimilés aux enfants visés par le même paragraphe I de l'article premier ceux dont le père, la mère ou le soutien de famille se trouvent, du fait des circonstances prévues par cet article, dans l'incapacité de pourvoir à leurs obligations et à leurs charges de famille. C'est le premier objet du quatrième amendement soumis à votre adoption, qui vise également à aligner les dispositions du texte de loi sur la rédaction de l'article L. 462 du code PMI.

Son second objet est de rappeler que, conformément au code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, la personne décédée peut être soit le père, soit la mère de l'enfant, soit également le soutien de famille au sens de l'article L. 466 du même code.

3°) Parce qu'elle juge regrettable qu'il n'en soit pas ainsi, votre commission souhaite enfin que ce projet tire les conséquences, sur le plan des pensions versées aux ayants droit, de l'extension apportée par l'Assemblée nationale de la liste des catégories de personnes dont le décès, en raison des circonstances particulières dans lesquelles il est intervenu, ouvre droit, pour leurs enfants, au statut de pupille de la Nation.

A la suite de l'adoption de la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, les catégories énumérées dans le projet de loi initial ont pratiquement toutes le bénéfice, au profit de leurs ayants cause, d'une pension au taux maximal de 100 %, grâce au cumul du montant de la retraite à laquelle le fonctionnaire décédé aurait eu droit, et de la rente viagère d'invalidité à laquelle il aurait pu prétendre.

Au moment de l'examen de ladite loi, votre commission a adopté un amendement présenté par M. Bernard Seillier, rapporteur, visant à étendre ces dispositions favorables en matière de pensions aux ayants cause de tous les fonctionnaires décédés à la suite d'un acte de violence dans l'exercice de leurs fonctions.

L'article 40 de la Constitution étant applicable à cet amendement, il a été retiré en séance publique.

Toutefois, votre rapporteur ne peut que souligner le parallélisme existant entre l'extension proposée par cet amendement et la volonté, manifestée par le projet de loi qui vous est ici présenté concernant l'extension du statut de pupille ; l'amendement adopté par l'Assemblée nationale est fondé en effet sur la reconnaissance d'une participation dans certaines circonstances, d'autres personnes

et d'autres fonctionnaires que ceux qui, par métier, sont chargés d'une mission de sécurité publique.

Pour ces personnes, si elles décèdent dans les circonstances définies à l'article premier du projet de loi, il semblerait équitable que leurs ayants droit puissent bénéficier des mêmes avantages de pension que ceux qui ont été ponctuellement accordés aux autres corps de fonctionnaires, dont l'énumération est identique dans l'article premier du projet de loi initial.

Aussi vous est-il proposé d'adopter un amendement qui tend à compléter le code des pensions civiles et militaires de retraite par un article prévoyant que les ayants droit de tout fonctionnaire décédé à la suite d'un acte de violence dans l'exercice de ses fonctions, ont droit au versement d'une pension égale à la totalité de celle dont le fonctionnaire décédé aurait pu bénéficier.

Des dispositions analogues sont également proposées, dans le même amendement, en faveur des personnes visées au sixième alinéa (3°) du paragraphe I de l'article premier du projet de loi, afin de prévoir le cas des personnes relevant d'un régime obligatoire de sécurité sociale autre que le statut de la fonction publique.

Tel est l'objet du cinquième amendement de votre commission

*

Telles sont donc les observations générales qu'appelle ce projet de loi dont il vous est proposé d'examiner chacun des deux articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Extension du statut de pupille de la Nation aux enfants de certains agents de l'Etat

Paragraphe I : Catégories d'agents de l'Etat visées par l'extension du statut de pupilles de la Nation

Le premier alinéa de cet article modifie le titre IV du Livre III du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (PMI).

Le statut ainsi défini au titre IV du code de PMI reprend, sous forme codifiée, les dispositions de la loi du 27 juillet 1917 modifiée, instituant des pupilles de la Nation.

Il est seulement fait ici référence aux articles L. 467 à L. 469 qui précisent la procédure d'adoption par la Nation, par laquelle est acquis le titre de pupille : sur la demande du père ou du représentant légal de l'enfant, ou à la diligence du procureur de la République, le tribunal d'instance statue sur l'attribution du titre.

Le juge est chargé de vérifier si l'enfant réunit les conditions nécessaires, éventuellement en convoquant le parent ou le représentant de l'enfant ayant présenté la demande. C'est donc lui qui apprécie la qualification des faits ouvrant droit au statut de pupille.

La décision est prise par le tribunal réuni en chambre du conseil, qui est l'équivalent du huis clos en matière pénale. La décision est notifiée au représentant légal de l'enfant ainsi qu'à l'office départemental des anciens combattants et victimes de guerre.

L'appel de cette décision est ouvert tant au ministère public qu'au représentant légal de l'enfant ainsi qu'au président de la commission permanente de l'office départemental. Toute décision d'admission ou de rejet peut faire l'objet d'un recours en Cassation.

La solennité de la reconnaissance du titre de pupille de la Nation est attestée par la mention marginale qui en est faite sur le registre de l'état civil de l'enfant.

La nature de la protection et des avantages accordés par l'Etat est définie aux articles L. 470 à L. 485 du code.

En application de l'article L. 470, les pupilles de la Nation ont droit, jusqu'à leur majorité, à la protection et au soutien matériel et moral pour leur éducation.

En cas d'insuffisance des ressources de la famille, la charge, partielle ou totale de leur entretien ou de leur éducation, est également assurée par l'Etat.

L'application de ces principes relève de la responsabilité de l'office départemental dans anciens combattants du domicile du pupille.

La protection matérielle se traduit notamment par l'octroi de subventions complémentaires aux prestations auxquelles peut prétendre le pupille en vertu des règles de droit commun, dans le cas où la famille ne peut suffire à l'entretien de l'enfant.

La protection morale est étendue : elle se traduit par une vigilance de l'office quant à l'application des règles du code civil en matière de tutelle, des règles protectrices de l'enfance. L'office assure également un suivi sur la progression scolaire et l'orientation professionnelle de l'enfant.

La protection peut aller jusqu'à l'intervention du juge qui peut confier la tutelle de l'enfant à l'office départemental, en cas de défaillance grave des personnes ayant la garde ou la tutelle de l'enfant en application de l'art. L. 475 du code PMI.

Certains avantages particuliers sont également accordés aux pupilles de la Nation : des bourses et des exonérations de frais de scolarité ou d'examens, un accès préférentiel à certains emplois, ainsi que la faculté d'être exempté du service national.

Dans le projet de loi initial, les catégories concernées par le projet de loi sont les agents de l'Etat.

Il prend donc en compte tous les personnels de l'Etat chargés de veiller au respect des lois et au maintien de l'ordre et de la sécurité. Le projet énumère les magistrats, les militaires de la gendarmerie, les fonctionnaires des services actifs de la police nationale, les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, les fonctionnaires des douanes ainsi que les agents contractuels ou statutaires de l'Etat chargés de fonctions de déminage.

Il ne s'agit donc pas seulement des fonctionnaires, c'est-à-dire d'agents recrutés par concours dans le cadre des statuts de la fonction publique, liés par un contrat tacite, mais des agents contractuels de l'Etat chargés d'accomplir les tâches visées par le projet de loi.

Cette distinction n'a pas de portée en ce qui concerne les magistrats, policiers, militaires de la gendarmerie et douaniers. Elle prend son sens, en revanche, en ce qui concerne les agents chargés de tâches de déminage : cela pourrait être le cas, par exemple, du conducteur d'un camion de démineurs, agent de l'Etat en tant qu'ouvrier contractuel, qui participe à l'opération de déminage.

Cette liste est dans la droite ligne de la déclaration de politique générale du Premier ministre en date du 8 avril dernier, qui cite les catégories visées ; le projet de loi leur ajoute seulement les douaniers, qui affrontent des dangers croissants en raison de la lutte contre le trafic de drogue, mais courent également des risques lors de contrôles intérieurs.

Les circonstances du décès du père, de la mère ou du soutien de famille sont déterminantes pour l'accès au statut de pupille de la Nation : le parent ou le soutien de l'enfant doit avoir été tué ou être décédé des suites d'une blessure du fait d'un acte d'agression survenu soit au cours de l'accomplissement d'une mission de sécurité publique, soit lors d'une action tendant à constater, poursuivre ou réprimer une infraction.

C'est là que réside la principale originalité du projet de loi par rapport à la législation existante : en effet, dans l'état actuel du droit, seuls peuvent être adoptés par la Nation les orphelins dont l'ascendant ou le soutien de famille est "mort de blessures ou de maladies contractées ou aggravées du fait de la guerre".

La notion de fait de guerre est donc intrinsèquement liée à la qualité de pupille. C'est dans cette logique qu'ont été progressivement assimilés aux orphelins de guerre, les enfants de disparus, si ces derniers sont réputés "morts pour la France", les enfants eux-mêmes victimes de la guerre, au sens du chapitre premier

du titre III du Livre II, c'est-à-dire les enfants victimes civiles de bombardements, par exemple.

La notion de fait de guerre ouvrant droit au statut de pupille a toutefois connu une évolution puisque sont également réputés remplir les conditions requises, les enfants dont le père ou le soutien est bénéficiaire d'une pension d'invalidité au titre du code PMI.

La qualité de ressortissant de l'ONAC ayant été accordée aux victimes d'actes de terrorisme, le statut de pupille de la Nation est également ouvert à ces dernières si elles ont moins de 21 ans.

Le présent projet va plus loin que l'assimilation d'un acte de terrorisme à un fait de guerre : c'est l'agression mortelle dans le cadre de l'accomplissement d'une mission de sécurité publique, ou bien le danger mortel encouru lors d'une action tendant à constater, poursuivre ou réprimer une infraction qui fonde l'extension de l'ouverture du droit.

L'extension de la notion de fait de guerre à certaines circonstances rencontrées en temps de paix est fondée sur l'extrême danger affronté par les personnels concernés dans les missions dans lesquelles ils s'engagent, dans les cas définis par cet article.

Le lien avec un fait de guerre est plus traditionnel en ce qui concerne les agents chargés du déminage, le maniement d'engins explosifs faisant, par nature, partie de missions militaires.

•

Au cours de son examen du projet de loi, l'Assemblée nationale a adopté, au paragraphe I de cet article, un amendement visant à ajouter aux catégories mentionnées aux alinéas 1^o et 2^o) du paragraphe un alinéa 3^o) qui élargit l'ouverture de la qualité de pupille de la Nation aux enfants de personnes, fonctionnaires ou non qui, bien que n'ayant pas en charge, par métier, le maintien de l'ordre et de la sécurité publique, sont décédées dans les circonstances définies par le projet de loi. Il en va de même pour les enfants de collaborateurs occasionnels du service public tels que les sapeurs-pompier volontaires, les jurés d'assises, ou éventuellement des membres du corps médical, des traducteurs appelés occasionnellement à assister les fonctionnaires chargés de la sécurité publique dans une des missions définies par le projet de loi.

Cet amendement limite donc le bénéfice de l'extension aux enfants des personnes agissant sous l'autorité d'agents de l'Etat chargés d'une mission de sécurité publique. En revanche, il ne

guerre depuis l'adoption de la loi de 1922 qui a complété celle de 1917.

Votre commission fait observer que tant la prise en compte de la maladie que celle de l'incapacité figurent également dans la loi du 23 décembre 1977.

Si l'Assemblée nationale a étendu le champ des bénéficiaires potentiels du texte, votre commission se doit de souligner qu'il subsiste un décalage entre le traitement accordé aux enfants des fonctionnaires d'autorité énumérés par le projet de loi initial, et celui réservé aux enfants des autres fonctionnaires ou des personnes qui, dans le cadre de l'alinéa 3°) de l'article premier, auraient été également placées sous l'autorité de la police, agissant dans le cadre de consignes données.

En effet, à la suite de l'adoption de mesures successives, visant les ayants cause des fonctionnaires concernés par le présent projet de loi dans sa version initiale, s'ils sont décédés en service du fait de violences, le total de la pension et de la rente d'invalidité attribuables au conjoint et aux orphelins a été porté au montant cumulé de la pension ou de la solde et de la rente dont le fonctionnaire aurait pu bénéficier, ce qui garantit à la veuve une réversion au taux de 100 %.

Or, votre commission, au cours de la discussion de l'article de la loi du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, avait adopté un amendement présenté par M. Bernard Seillier, rapporteur, visant à accorder une pension d'un montant égal à l'intégralité de la pension de retraite aux ayants droit de "tout fonctionnaire décédé à la suite d'un acte de violence dans le cadre de l'exercice de ses fonctions", et non pas seulement à "tout fonctionnaire appartenant au personnel de l'administration pénitentiaire décédé à la suite d'un acte de violence dans l'exercice de ses fonctions". La commission avait ainsi souhaité aller dans le sens de l'unification des mesures prises de manière dispersée en matière de pensions pour différents corps d'autorité, et aussi prendre en compte les dangers que peut comporter l'exercice d'une mission de service public, même ne relevant pas directement du maintien de l'ordre et de la sécurité publique.

La modification apportée par l'Assemblée nationale au présent projet de loi, qui s'inscrit dans la logique de la position de votre commission va plus loin encore. Elle concerne non seulement les fonctionnaires, mais également tout citoyen, dès lors qu'il a agi sous les ordres des autorités chargées d'une mission de sécurité publique. Par ailleurs, les circonstances du décès sont précisées dans le projet de

manière stricte, puisqu'il s'agit non pas du résultat d'un acte de violence subi par les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, mais des suites d'une blessure reçue dans l'accomplissement d'une mission de sécurité publique ou lors d'une action tendant à constater, poursuivre ou réprimer une infraction.

Votre commission vous propose donc d'adopter un cinquième amendement visant à insérer, après l'article 2 du projet un article additionnel. Ce dernier a pour objet de faire accorder aux ayants droit de l'ensemble des personnes visées par le projet de loi, de quelque régime qu'elles relèvent, le droit à une pension égale à 100 % de la pension de retraite ou d'invalidité à laquelle la personne décédée aurait pu prétendre.

Paragraphe II : Age limite pour l'accès au statut de pupille de la Nation

La demande de statut de pupille de la Nation peut être déposée jusqu'à l'âge de 21 ans, c'est-à-dire l'âge de la majorité légale au moment où le statut a été institué par la loi de 1917.

Il n'y a jamais eu de remise en cause de cette limite d'âge puisque l'adoption de la loi accordant la majorité à 18 ans n'a pas entraîné un alignement des conditions d'âge.

Le présent projet de loi sanctionne cette continuité par un article explicite.

Toutefois, l'Assemblée nationale a estimé qu'il convenait de clarifier cet article par l'adoption d'un amendement rédactionnel, afin de permettre la rétro-activité partielle des mesures prévues par le projet de loi. S'ils sont âgés de moins de 21 ans, les enfants des fonctionnaires décédés dans un passé récent pourront ainsi bénéficier des dispositions du projet de loi.

Paragraphe III : Droit d'option entre le statut de pupille de la nation et la protection particulière de l'Etat prévue par la loi n° 77-1408 du 23 décembre 1977

La loi de 1977 a institué, pour les enfants de militaires morts en service, une protection particulière. Cette loi résulte de

l'adoption d'une proposition de loi dont l'objet initial était d'accorder la qualité de pupille aux enfants des militaires morts en service.

Certains des enfants visés par le présent projet de loi pourraient avoir droit à l'un ou l'autre des deux régimes de protection qui se recouvrent partiellement, du moins en ce qui concerne les militaires de la gendarmerie. L'impossibilité de cumuler les deux régimes explique l'introduction des dispositions du présent paragraphe dans le projet de loi.

Art. 2

Article de coordination avec le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre

Cet article vise à coordonner les dispositions du projet de loi avec celles des articles L. 468 et L. 470 du code des pensions PMI, afin de tirer la conséquence des dispositions du paragraphe III de l'article premier concernant la limite d'âge.

L'article L. 468 du code PMI précise la procédure d'adoption par la Nation.

L'article L. 470 pose le principe de la protection et du soutien accordés par la Nation aux enfants qu'elle a adoptés comme pupilles.

C'est sous la réserve des cinq amendements qu'elle soumet à votre examen que votre commission vous demande d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	<p>Article premier.</p> <p>I. - La qualité de pupille de la Nation est reconnue, dans les conditions prévues par le titre IV du livre III du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, aux enfants :</p> <p>1° des magistrats, des militaires de la gendarmerie, des fonctionnaires des services actifs de la police nationale et des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire et des douanes tués ou décédés des suites d'une blessure du fait d'un acte d'agression survenu :</p> <p>a) au cours de l'accomplissement d'une mission de sécurité publique ;</p> <p>b) ou lors d'une action tendant à constater, poursuivre ou réprimer une infraction ;</p> <p>2° des personnels civils et militaires de l'Etat participant aux opérations de recherche, de neutralisation, d'enlèvement et de destruction des munitions de guerre et engins explosifs, tués pendant ces opérations ou décédés des suites d'une blessure reçue au cours des dites opérations.</p>	<p>Article premier.</p> <p>I. - Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>2° des ...</p> <p>... opérations ;</p>	<p>Article premier.</p> <p>I. - Alinéa sans modification</p> <p>1° des ...</p> <p>... blessure ou d'une maladie contractée ou aggravée du fait ...</p> <p>... survenu :</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>2° des ...</p> <p>... reçue ou d'une maladie contractée ou aggravée du fait des dites opérations ;</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—	—	—	—
	<p>II. - Les dispositions du I ci-dessus s'appliquent aux enfants âgés de moins de vingt et un ans à la date de la promulgation de la présente loi quelle que soit la date à laquelle le décès est survenu.</p>	<p>3° des personnes participant aux missions visées aux 1° et 2° du présent article, sous la responsabilité des agents de l'Etat susmentionnés, tuées ou décédées des suites d'une blessure reçue dans l'accomplissement desdites missions.</p> <p>II. - Lorsque le décès est survenu antérieurement à la date de publication de la présente loi, les dispositions du I sont applicables aux enfants âgés, à cette date, de moins de vingt et un ans.</p>	<p>3° des ...</p> <p>... reçue ou d'une maladie contractée ou aggravée du fait de l'accomplissement desdites missions.</p> <p>Sont assimilés aux enfants visés par le présent paragraphe ceux dont les personnes décédées dans les circonstances qu'il prévoit ont la qualité de soutien de famille au sens de l'article L. 466 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ainsi que ceux dont le père, la mère ou le soutien de famille se trouvent, à raison de blessures reçues ou de maladies contractées ou aggravées par un acte d'agression tel que défini au présent article, dans l'incapacité de pourvoir à leurs obligations et à leurs charges de famille.</p> <p>II. - Non modifié</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre</p> <p style="text-align: center;">Livre III Anciens combattants et victimes de la guerre</p> <p style="text-align: center;">Titre IV Pupilles de la nation</p> <p style="text-align: center;">Chapitre I De la qualité de pupille de la nation</p> <p style="text-align: center;">Section III Adoption par la nation</p>	<p style="text-align: center;">III. - Les enfants qui remplissent, à la fois, les conditions de la loi n° 77-1408 du 23 décembre 1977 accordant une protection particulière aux enfants de certains militaires tués ou blessés accidentellement en temps de paix et celles de la présente loi optent en faveur de l'un ou l'autre de ces deux régimes de protection.</p> <p style="text-align: center;">Art. 2.</p>	<p style="text-align: center;">III. - Non modifié</p> <p style="text-align: center;">Art. 2.</p>	<p style="text-align: center;">III. - Non modifié</p> <p style="text-align: center;">Art. 2.</p>
<p>Art. L. 468.- Après avoir entendu le ministère public, et sans aucune forme de procédure, le tribunal ou la cour prononce en ces termes :</p> <p>"La nation adopte (ou n'a pas adopté) le mineur X..."</p> <p>Le recours en cassation est ouvert contre toute décision d'admission ou de rejet.</p>	<p style="text-align: center;">I. - A l'article L. 468 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, les mots : «le mineur» sont remplacés par les mots : «l'enfant».</p>	<p style="text-align: center;">Sans modification</p>	<p style="text-align: center;">Sans modification</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Chapitre II Protection et aide de l'Etat</p> <p>Art. L. 470 (<i>1er alinéa</i>). - Les enfants adoptés par la nation ont droit, jusqu'à l'accomplissement de leur majorité, à la protection, au soutien matériel et moral de l'Etat pour leur éducation, dans les conditions et limites prévues par le présent titre.</p>	<p>II. - A l'article L. 470 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, les mots : «l'accomplissement de leur majorité» sont remplacés par les mots : «l'âge de vingt et un ans».</p>		<p style="text-align: center;">Art. additionnel après l'article 2</p> <p>I. - Après l'article L. 41 du code des pensions civiles et militaires, il est inséré un article L. 41 bis ainsi rédigé :</p> <p>"Art. L. 41 bis. - Le total des pensions et rentes viagères d'invalidité attribuables au conjoint et aux orphelins de tout fonctionnaire décédé dans les circonstances prévues par le paragraphe 1 de l'article premier de la loi n° ... portant extension du bénéfice de la qualité de pupille de la Nation et modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, est porté au montant cumulé de la pension et de la rente viagère d'invalidité dont ce fonctionnaire aurait pu bénéficier."</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/> <p><i>II. - Lorsqu'un assuré relevant d'un régime obligatoire de sécurité sociale est décédé dans les circonstances prévues par le 3°) du paragraphe I de l'article premier de la loi n° ... portant extension du bénéfice de la qualité de pupille de la Nation et modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, le total des avantages de vieillesse, d'invalidité et des rentes viagères attribuables à son conjoint et à ses orphelins est porté au montant cumulé des droits auxquels aurait pu prétendre ledit assuré.</i></p>