

N° 648

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2012

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de notes verbales entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse concernant l'interprétation de la convention relative au service militaire des double-nationaux du 16 novembre 1995 et mettant fin au dispositif mis en place par l'accord sous forme d'échange de notes des 28-29 décembre 1999,

Par M. Rachel MAZUIR,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Didier Boulaud, Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leïla Aïchi, Hélène Conway Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Coudere, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheïava, André Vallini.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2988, 3404 et T.A. 683

Sénat : 611 (2010-2011) et 649 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE CADRE DE RÉFÉRENCE	6
A. LE RÉGIME PRÉVU POUR LES BI-NATIONAUX.....	6
B. CE QUE RÈGLE LE NOUVEL ACCORD	7
II. LES CONSÉQUENCES DE L'ACCORD	8
A. L'IMPACT FINANCIER DES NOUVELLES DISPOSITIONS	8
B. LES CONSÉQUENCES SOCIALES ET JURIDIQUES.....	8
CONCLUSION	10
EXAMEN EN COMMISSION	11

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est aujourd'hui saisi de l'approbation de l'accord entre la France et la Suisse concernant l'interprétation de la convention relative au service militaire des double-nationaux du 16 novembre 1995.

Il s'agit d'un échange de notes verbales entre les gouvernements français et suisses visant à éclaircir quelques points de la convention relative au service militaire signée en 1995 entre nos deux pays.

I. LE CADRE DE RÉFÉRENCE

A. LE RÉGIME PRÉVU POUR LES BI-NATIONAUX

La convention relative au service militaire des double-nationaux, signée à Berne le 16 novembre 1995 est le dispositif de référence réglant la situation des franco-suisse quant à leurs obligations militaires.

Cette convention s'applique aux personnes possédant concurremment les nationalités suisse et française. Dans son article 3, elle prévoit que le double-national n'est tenu d'accomplir ses obligations militaires qu'à l'égard d'un seul des deux États¹, celui dans lequel il réside au 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle il atteint l'âge de 18 ans. Il peut néanmoins déclarer vouloir accomplir ses obligations militaires à l'égard de l'autre État avant d'avoir atteint l'âge de 19 ans.

Un déséquilibre est apparu lors de la réforme du service militaire en France. En effet, la loi n°97-1019 du 28 octobre 1997 a substitué au service militaire obligatoire d'un an une Journée d'Appel de Préparation à la Défense (JAPD), elle-même remplacée par une Journée Défense et Citoyenneté en application de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010, tandis que la Suisse conservait un service national de plus longue durée (260 jours).

Les autorités suisses ont rapidement souligné les conséquences qui découlaient de cette modification de la législation française pour la convention bilatérale, sans vouloir pour autant la dénoncer (la dénonciation était rendue possible par application de l'article 13 de ladite convention). En particulier, cela changeait les motifs de la convention, et créait une inégalité entre les mono et double-nationaux, puisque ces derniers étaient de fait incités à opter pour le service français.

Les 28 et 29 décembre 1999, un accord par échange de notes verbales concernant l'interprétation de la convention relative au service militaire des double-nationaux a été signé. Les dispositions étaient les suivantes : un franco-suisse qui optait pour le service français devait effectuer, outre sa JAPD ou Journée défense et citoyenneté, soit une préparation militaire (période militaire d'initiation ou de perfectionnement accomplie à la défense nationale - PMIPDN), soit un volontariat civil, soit un volontariat dans les armées, soit souscrire un engagement pour servir dans les armées.

¹ En cas d'absence de convention de ce type, les double-nationaux seraient dans l'obligation d'accomplir leurs obligations militaires dans les deux pays dont ils sont ressortissants.

La France est liée par une convention bilatérale relative aux obligations des doubles nationaux en matière de service national avec 14 États : Algérie, Argentine, Belgique, Chili, Colombie, Espagne, Israël, Italie, Luxembourg, Paraguay, Pérou, Royaume-Uni, Suisse et Tunisie.

En outre, la Convention du Conseil de l'Europe du 6 mai 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, dont la France est signataire, est toujours en vigueur. Sont concernées les personnes possédant, outre la nationalité française, la nationalité autrichienne, danoise, irlandaise, italienne, norvégienne, néerlandaise, britannique ou suédoise.

Cet accord est entré en vigueur en 2002¹.

B. CE QUE RÈGLE LE NOUVEL ACCORD

L'accord de 1999 s'est finalement avéré être un dispositif peut satisfaisant pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, les double-nationaux qui optaient pour le service français augmenté de la PMIPDN se trouvaient confrontés à un problème de capacités d'accueil. En effet, les garnisons frontalières françaises ne pouvaient tous les accueillir, d'où un délai d'attente d'un an avant l'accomplissement effectif de la préparation militaire. Ainsi, sur 137 personnes optant pour le service français en 2008, seules 16 avaient accompli leur PMIPDN.

Ensuite, le dispositif administratif, ajouté au grand nombre de services concernés (service des affaires militaires aux consulats de Zurich et de Genève, bureau du service national de Perpignan, les garnisons frontalières, et les services militaires compétents suisses) a provoqué des lourdeurs. Par exemple, plusieurs franco-suisses ont été soupçonnés de mettre à profit la complexité du système pour éviter d'accomplir leurs obligations militaires.

Suite à ce constat, les autorités françaises et suisses ont procédé à un nouvel examen du dispositif lors de divers entretiens tenus à Compiègne le 17 avril 2008 entre l'attaché de défense suisse à Paris et le directeur du service national français.

L'accord par notes verbales de 1999 a ainsi été abrogé, et l'article 2, lettre a, de la convention de 1995 a été réinterprété, en particulier l'expression « obligations militaires ».

Par notes verbales des 15 janvier et 16 février 2010, il a été confirmé que les obligations militaires s'entendaient, pour la France, comme le service national sous toutes ses formes. Ainsi la participation à la journée défense et citoyenneté est reconnue comme forme du service national français et correspond aux obligations militaires exposées à l'article 2, lettre a, de la convention de 1995.

Un double-national qui opterait pour le service français, et participerait à la journée défense et citoyenneté, serait donc libéré de l'obligation de servir dans l'armée suisse et ne serait pas non plus assujéti au paiement de la taxe d'exemption de l'obligation de servir.

¹ Décret n°2002-336 du 5 mars 2002 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse concernant l'interprétation de la convention relative au service militaire des double-nationaux du 16 novembre 1995, sous forme d'échange de notes signées à Berne les 28 et 29 décembre 1999.

II. LES CONSÉQUENCES DE L'ACCORD

A. L'IMPACT FINANCIER DES NOUVELLES DISPOSITIONS

Les conséquences financières sont de deux ordres.

Tout d'abord pour l'État français, qui effectuera des économies avec la fin de l'obligation de prévoir des préparations militaires pour les franco-suisse optant pour le service français. Les PMIPDN étant variées et pouvant être effectuées dans tous les corps d'armée (armée de terre, armée de l'air, marine nationale, gendarmerie nationale), l'impact financier effectif est difficile à évaluer.

Ensuite pour les appelés ayant opté pour le service français. En effet, tout citoyen suisse est soumis à une taxe d'exemption de l'obligation de servir, jusqu'à l'année de ses 30 ans, s'il a été réformé ou non incorporé pour une raison quelconque. Elle peut également courir jusqu'à l'année de ses 34 ans, en cas de non-accomplissement de la totalité des jours de service.

Cette taxe s'élève à 3 % du revenu imposable, en vertu de la législation sur l'impôt fédéral direct, auquel s'ajoute le revenu net total réalisé à l'étranger. Le montant minimal de la taxe est fixé à 400 francs suisses (soit 275 euros environ).

Or, les doubles-nationaux devant accomplir leur service militaire en France étaient jusqu'à présent concernés par cette taxe lorsqu'ils n'accomplissaient pas la totalité de leurs obligations militaires françaises. En limitant les obligations militaires françaises à la journée défense et citoyenneté, l'accord du 15 janvier 2010 exonérera du paiement de cette taxe les franco-suisse optant pour le service français.

B. LES CONSÉQUENCES SOCIALES ET JURIDIQUES

Administrativement et juridiquement, cet accord n'aura pas d'impact particulier, si ce n'est celui d'alléger le dispositif existant. Il sera sans conséquences sur les lois régissant le service national français¹.

Quant à la population concernée par cet accord, elle est en nombre peu important et décroissant : 962 double-nationaux nés en 1987, 659 en 1989. A l'inverse, la proportion de ceux qui optent pour le service français augmente : 14 % de la classe 1987 contre 35 % de la classe 1989.

Le tableau ci-dessous, fourni dans l'étude d'impact, montre l'évolution de la population intéressée :

¹ Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national et loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique

Année Naissance	Nb adm total	Nb JAPD effectuée	JAPD non effectuée	Résident en France	Résident en Suisse	Résident ailleurs	Nb optants pour la France	Nb de PMIPDN accomplies
1987 (traités en 2008)	962	276	686	303	653	6	137	16
1988 (traités en 2009)	670	281	389	303	364	3	174	13
1989 (traités en 2010)	659	340	319	374	279	6	233	0
1990	566	365	201	403	161	2		
1991	500	253	247	425	55	20		
1992	413	116	297	408	1	4		

Ce nouvel accord pourrait entraîner une poursuite de l'augmentation du nombre de franco-suisse optant pour le service français.

Enfin, ce texte sera d'application immédiate. En effet, il a été décidé par entente directe d'anticiper les termes de l'accord et de ne plus exiger l'accomplissement d'une préparation ou d'un engagement militaire en sus de la JDC pour les franco-suisse résidant habituellement sur le territoire suisse au sens de la convention et qui optent pour le service français (la JDC). Ainsi, les administrés concernés ne seront pas contraints d'accomplir une préparation ou un engagement militaire, ou de s'acquitter de la taxe d'exemption.

CONCLUSION

La Suisse, munie de l'autorisation du Conseil fédéral, n'a pas besoin de soumettre l'accord à une procédure d'approbation. Elle a donc d'ores et déjà notifié l'aboutissement de sa procédure interne.

L'Assemblée nationale a approuvé cet accord le 14 juin 2011, le Sénat doit désormais se prononcer en commission puis en séance publique. Il devrait être inscrit à l'ordre du jour du 18 juillet 2012.

Votre rapporteur vous recommande donc l'adoption de cet accord.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi le 10 juillet 2012.

Après l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.

M. Alain Néri – J'ai l'exemple d'une personne qui a la triple nationalité française, suisse et portugaise. Dans ce cas, cette convention s'applique-t-elle ?

M. André Trillard – Je suis toujours étonné que le choix soit laissé aux double-nationaux. C'est la législation du pays dans lequel ils vivent qui devrait s'appliquer, en toute logique !

M. Jean-Louis Carrère, président – Votre observation est pertinente. Concernant les triple-nationaux, et pour votre exemple, la convention s'applique aux franco-suisse, quant au Portugal il n'y a plus de service militaire obligatoire.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi. Elle a également proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifié en séance publique.