

N° 491

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 février 2022

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi,  
modifiée par l'Assemblée nationale, relative au **monde combattant**,*

Par Mme Jocelyne GUIDEZ,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Deroche, *présidente* ; Mme Élisabeth Doineau, *rapporteuse générale* ; M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, MM. Alain Milon, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin, MM. Olivier Henno, Martin Lévrier, Mmes Laurence Cohen, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Florence Lassarade, Frédérique Puissat, M. Jean Sol, Mmes Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mme Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Brigitte Devésa, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Frédérique Gerbaud, Pascale Gruny, M. Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet, Victoire Jasmin, Annie Le Houerou, Viviane Malet, Colette Mélot, Michelle Meunier, Brigitte Micouleau, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, Catherine Procaccia, Daphné Ract-Madoux, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, MM. Dominique Théophile, Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Mélanie Vogel.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** Première lecture : **241** (2019-2020), **420**, **421** et T.A. **73** (2020-2021)  
Deuxième lecture : **361** et **492** (2021-2022)

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) :** Première lecture : **3954**, **4870** et T.A. **752**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. UN MONDE COMBATTANT SUR LE POINT DE CONNAÎTRE DES TRANSFORMATIONS PROFONDES.....</b>	<b>5</b>
A. LES ANCIENS COMBATTANTS ET LE MONDE COMBATTANT .....	5
B. UNE DÉCROISSANCE DU NOMBRE D'ANCIENS COMBATTANTS .....	5
C. UNE ÉVOLUTION SOCIOLOGIQUE DE LA POPULATION DES ANCIENS COMBATTANTS .....	7
<b>II. UNE ÉVOLUTION DES ATTENTES ET DES BESOINS DU MONDE COMBATTANT .....</b>	<b>7</b>
A. UNE ÉVOLUTION PRÉVISIBLE DES ATTENTES ET DES BESOINS DU MONDE COMBATTANT .....	7
B. LES LIENS ENTRE ACTIONS DE RECONNAISSANCE ET ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER DES ARMES .....	8
C. UNE TERMINOLOGIE QUI DOIT ÉVOLUER.....	8
<b>III. UNE PROPOSITION DE LOI VISANT À AMORCER UNE RÉFLEXION SUR L'ACTION DE L'OFFICE NATIONAL.....</b>	<b>8</b>
A. UN CHANGEMENT DE DÉNOMINATION SANS INCIDENCE SUR LES MISSIONS DE L'OFFICE.....	8
B. DES PRÉCISIONS ISSUES DES TRAVAUX DE LA RAPPORTEURE .....	9
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>11</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....</b>	<b>15</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>17</b>



## L'ESSENTIEL

La proposition de loi tend à renommer l'ONACVG en « Office national des combattants et des victimes de guerre », afin de remédier à l'effet parfois stigmatisant que peut avoir la notion d'« ancien combattant ». Ce changement de dénomination est sans incidence sur les missions de l'Office, auquel il appartiendra de continuer à faire évoluer son action afin de répondre aux attentes et aux besoins de ses ressortissants. Cette proposition de loi doit par ailleurs permettre d'amorcer une réflexion sur l'évolution nécessaire de la politique en faveur du monde combattant.

### I. UN MONDE COMBATTANT SUR LE POINT DE CONNAÎTRE DES TRANSFORMATIONS PROFONDES

#### A. LES ANCIENS COMBATTANTS ET LE MONDE COMBATTANT

À l'issue de la première guerre mondiale, la nécessité d'exprimer la reconnaissance de la Nation envers ceux qui l'ont servie par les armes a donné naissance à la politique en faveur des anciens combattants. Cette politique s'est progressivement élargie au « monde combattant », c'est-à-dire non seulement aux vétérans des conflits mais également aux victimes civiles d'actes de guerre ou de terrorisme. Elle est essentiellement mise en œuvre par l'**Office national des anciens combattants et victimes de guerre** (ONACVG), en lien étroit avec les associations et fondations qui concourent à l'entretien de la mémoire. Le statut d'ancien combattant se concrétise par l'attribution de la carte du combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation (TRN), décernés par l'ONACVG. Il peut aujourd'hui être reconnu à la quasi-totalité des soldats ayant servi au moins une fois en opération extérieure (OPEX), y compris lorsqu'ils poursuivent leur carrière militaire.

#### B. UNE DÉCROISSANCE DU NOMBRE D'ANCIENS COMBATTANTS

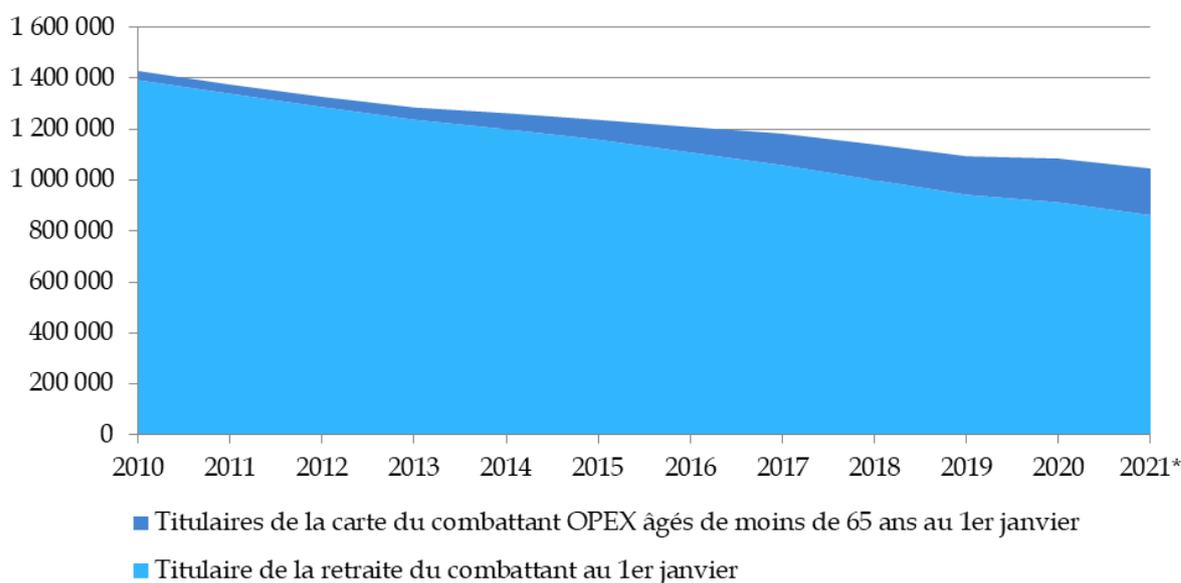
Le **nombre d'anciens combattants** peut être approché en additionnant le nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant et le nombre de titulaires de la carte du combattant qui ne remplissent pas encore la condition d'âge pour bénéficier de cette prestation. Ce nombre est aujourd'hui légèrement supérieur à **1 million**. Il est toutefois **en baisse continue**, le nombre annuel de décès (de l'ordre de 50 000) dépassant largement le nombre de nouvelles attributions (environ 15 000). En outre, selon la directrice générale de l'ONACVG, le nombre de personnes éligibles n'ayant pas formulé de demande de carte du combattant serait de l'ordre de 30 000.

*Le nombre d'anciens combattants est appelé à décroître de manière massive et rapide au cours des prochaines années à mesure que s'éteindra la génération des anciens combattants d'Algérie.*

**La population des anciens combattants est aujourd'hui pour l'essentiel composée d'anciens de la guerre d'Algérie**, dont les plus jeunes approchent de l'âge de 80 ans. Si la France continue de participer à de nombreuses opérations extérieures, a fortiori depuis le début des années 1990 (guerre du Golfe, conflits d'ex-Yougoslavie) et surtout depuis les années 2000 (Afghanistan, engagements en Afrique), le nombre de militaires déployés est largement inférieur à ce qu'il était au cours des grands conflits du XX<sup>ème</sup> siècle. Ainsi, alors que près de 1,7 million de cartes du combattant ont été attribuées au titre de la guerre d'Algérie, environ 200 000 l'ont été au titre d'opérations extérieures menées depuis lors.

Par conséquent, **le nombre d'anciens combattants est appelé à décroître de manière massive et rapide au cours des prochaines années** à mesure que s'éteindra la génération des anciens combattants d'Algérie.

**Évolution de la population des anciens combattants**



### **C. UNE ÉVOLUTION SOCIOLOGIQUE DE LA POPULATION DES ANCIENS COMBATTANTS**

**La forte décroissance de la population des anciens combattants s'accompagnera d'une profonde évolution de sa composition.** D'ici quelques années, cette population sera nettement plus jeune, pourrait comprendre davantage d'actifs que de retraités et comptera nettement moins d'invalides de guerre. Elle commence également à se féminiser.

En outre, les anciens appelés des conflits mondiaux et de la guerre d'Algérie, mobilisés parfois contre leur gré, n'ont pas nécessairement le même rapport à leur service sous les drapeaux que les soldats de métier de l'armée professionnelle d'aujourd'hui. Enfin, le sentiment d'appartenance qu'éprouvent souvent les anciens combattants découle en partie de la relative unité de temps, de lieu et d'action qui caractérisaient les grands conflits du XX<sup>ème</sup> siècle. À l'inverse, ce qu'on appelle parfois la « quatrième génération du feu » est constituée de personnes d'âges divers, qui ont participé à des opérations potentiellement très différentes les unes des autres.

## **II. UNE ÉVOLUTION DES ATTENTES ET DES BESOINS DU MONDE COMBATTANT**

### **A. UNE ÉVOLUTION PRÉVISIBLE DES ATTENTES ET DES BESOINS DU MONDE COMBATTANT**

La transformation de la population des anciens combattants entraînera une évolution de leurs besoins et de leurs aspirations. Si les questions mémorielles demeureront présentes, **les enjeux de retour à la vie civile et d'insertion professionnelle des anciens militaires seront amenés à prendre une place croissante dans l'action de l'ONACVG**, qui a dépensé en 2020 près de 550 millions d'euros à ce titre.

*La transformation de la population des anciens combattants entraînera une évolution de leurs besoins et de leurs aspirations.*

Par ailleurs, si les conflits modernes sont moins meurtriers que ceux du passé, on peut s'attendre à ce que la part des jeunes pupilles de la Nation mais également des ascendants de militaires morts pour la France parmi les ressortissants de l'Office progresse.

---

## **B. LES LIENS ENTRE ACTIONS DE RECONNAISSANCE ET ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER DES ARMES**

**La perspective d'un accompagnement de leur conjoint, de leurs enfants voire de leurs parents en cas de malheur apparaît en effet essentielle pour les jeunes engagés de nos armées.** Les jeunes s'engageant dans une carrière militaire qui ne sera pas éternelle attendent de l'armée qu'elle les accompagne dans leur retour à la vie civile, et l'action de l'Office se doit d'être complémentaire de celle de l'agence de reconversion de la défense (Défense mobilité). En aidant les anciens combattants et leur famille, l'ONACVG complète donc l'action du ministère des armées et contribue à favoriser le recrutement, la motivation et la fidélisation des personnels militaires.

## **C. UNE TERMINOLOGIE QUI DOIT ÉVOLUER**

**Il est primordial que les jeunes générations de combattants voient dans l'Office national un partenaire à même de répondre à leurs besoins.** Or, les jeunes militaires ainsi que ceux qui ont quitté l'armée mais poursuivent leur vie active **peuvent ne pas se reconnaître dans la notion d'« ancien combattant »** qui, dans l'imaginaire collectif, correspond à une réalité qui n'est pas la leur. Au demeurant, on constate que le monde associatif lui-même peine à fédérer et intégrer ces jeunes anciens.

*Il convient de faire évoluer l'image de l'Office national auprès des combattants d'aujourd'hui.*

## **III. UNE PROPOSITION DE LOI VISANT À AMORCER UNE RÉFLEXION SUR L'ACTION DE L'OFFICE NATIONAL**

### **A. UN CHANGEMENT DE DÉNOMINATION SANS INCIDENCE SUR LES MISSIONS DE L'OFFICE**

La proposition de loi comporte un article unique tendant à **faire évoluer le nom de l'ONACVG.** En cela, elle vise à remédier à l'effet parfois stigmatisant que peut avoir la notion d'« ancien combattant ». Ce changement de dénomination est sans incidence sur les missions de l'Office, auquel **il appartiendra de continuer à faire évoluer son action afin de répondre aux attentes et aux besoins de ses ressortissants.** Cette proposition de loi doit par ailleurs permettre d'amorcer une réflexion sur l'évolution nécessaire de la politique en faveur du monde combattant.

*Ce changement de dénomination est sans incidence sur les missions de l'Office.*

## **B. DES PRÉCISIONS ISSUES DES TRAVAUX DE LA RAPPORTEURE**

Il ressort des échanges de la rapporteure avec le Gouvernement, l'ONACVG et les associations d'anciens combattants que **la dénomination la plus pertinente serait « Office national des combattants et des victimes de guerre » (ONaCVG)**. La commission a donc adopté un amendement en ce sens. En outre, la commission a également adopté un amendement de la rapporteure visant à fixer au 1<sup>er</sup> janvier 2023 la date d'entrée en vigueur de cette proposition de loi, afin notamment de laisser à l'Office le temps de mettre en œuvre ce changement tout en faisant preuve de la pédagogie nécessaire vis-à-vis des différents acteurs du monde combattant.

La commission des affaires sociales a examiné, le mercredi 3 mars 2021, selon la procédure de législation en commission, le rapport de Mme Jocelyne Guidez sur la proposition de loi relative au monde combattant. **La commission a adopté le texte avec modifications.**

**Le Sénat a adopté, le 9 mars 2021, la proposition de loi dans sa version résultant des travaux de la commission des affaires sociales.**

### **EN DEUXIÈME LECTURE EN COMMISSION**

**L'Assemblée nationale a adopté, le 17 janvier 2022, la proposition de loi modifiée par deux amendements de son rapporteur**, adoptés lors de l'examen du texte par la commission de la défense. Ces amendements de coordination visent à ce que l'ensemble des appellations de l'Office qui figurent dans le droit positif soient remplacées par la nouvelle dénomination. En effet, selon les dispositions législatives, l'Office est tantôt dénommé « *Office national des anciens combattants et victimes de guerre* », qui correspond à sa dénomination officielle, tantôt « *Office national des anciens combattants et des victimes de guerre* ». L'article L. 1113-1 du code de la santé publique fait en outre référence à « *l'Office national des anciens combattants* ».

L'Assemblée nationale a donc modifié l'article unique de la proposition de loi afin que la nouvelle dénomination de l'Office se substitue à l'ensemble de ces appellations, complétant ainsi le dispositif adopté par le Sénat en première lecture.

Sur proposition de la rapporteure, **la commission a adopté le texte sans modification**, lors de sa réunion du 16 février 2022.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mercredi 16 février 2022, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission examine le rapport de Mme Jocelyne Guidez, rapporteure, sur la proposition de loi n° 361 (2021-2022) relative au monde combattant.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons tout d’abord, en deuxième lecture, le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi relative au monde combattant.

**Mme Jocelyne Guidez, rapporteure.** – Le 9 mars 2021, le Sénat a adopté la proposition de loi relative au monde combattant, que j’avais déposée au début de l’année 2020. L’Assemblée nationale a adopté ce texte le 17 janvier dernier, modifié par deux amendements de coordination. Je vous proposerai de l’adopter sans modification en deuxième lecture, pour une adoption définitive du texte.

La proposition de loi a pour seul objet de modifier, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, la dénomination de l’Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) en « Office national des combattants et des victimes de guerre ».

Cette proposition de modifier le nom de l’ONACVG vient du fait que, comme vous le savez, la population des ressortissants de l’Office évolue. Ce changement amorce une réflexion sur la nécessaire évolution de la politique en faveur du monde combattant.

Près d’un million d’anciens combattants dans notre pays, essentiellement issus de la guerre d’Algérie, sont au moins octogénaires. Cette troisième génération du feu va, comme les précédentes, s’éteindre progressivement dans les années à venir. On voit aujourd’hui se développer une quatrième génération, composée de celles et ceux qui ont été engagés en opérations extérieures (OPEX). Ces derniers peuvent bénéficier de la carte du combattant, et être donc des ressortissants de l’ONACVG, s’ils justifient d’au moins quatre mois de présence sur un théâtre d’opérations. On peut donc être ancien combattant à vingt ans comme on peut être ancien combattant et néanmoins continuer à combattre.

Cette évolution vers une population de ressortissants bien moins nombreuse nécessite d’adapter l’accompagnement proposé par l’Office à ces combattants et à leurs ayants droit. Les questions liées à la perte d’autonomie et aux invalides de guerre seront certainement moins prégnantes à l’avenir, contrairement aux enjeux de formation et de reconversion professionnelles. L’ONACVG propose déjà de nouvelles modalités d’accompagnement et devra continuer à adapter son action.

Il apparaît donc nécessaire d'ajuster la dénomination de l'Office pour prendre en compte cette nouvelle réalité.

Les jeunes militaires ne se reconnaissant souvent pas comme des « anciens combattants », le nom même de l'Office peut en dissuader certains de le solliciter alors qu'ils en auraient besoin. C'est l'objet de la modification proposée par ce texte, applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Lors de son examen en première lecture, les députés ont modifié l'article unique par deux amendements de coordination, qui complètent les dispositions que nous avons adoptées. Ils tendent à ce que l'ensemble des appellations de l'Office qui figurent dans le droit positif soient remplacées par la nouvelle dénomination. En effet, selon les dispositions législatives, l'Office est tantôt dénommé « Office national des anciens combattants et victimes de guerre », qui correspond à sa dénomination officielle, tantôt « Office national des anciens combattants et des victimes de guerre ». L'article L. 1113-1 du code de la santé publique fait en outre référence à « l'Office national des anciens combattants ». Je vous propose donc de l'adopter sans modification.

Fort de sa nouvelle dénomination, l'Office national des combattants et des victimes de guerre pourra ainsi continuer à faire évoluer son action afin de répondre aux attentes et aux besoins de l'ensemble du monde combattant.

**M. Philippe Mouiller.** – Je vous remercie pour cette présentation claire d'un sujet simple, mais hautement symbolique. Je suivrai bien sûr votre position.

Je reste toutefois prudent dès qu'il s'agit de modifier les titres et les missions. Historiquement, les changements de nom des institutions et des offices sont suivis d'un changement de missions et de périmètre. Qu'en est-il ici ?

**Mme Jocelyne Guidez, rapporteure.** – Cela fait deux ans que nous travaillons sur ce sujet. Nous avons reçu toutes les associations. Même la Fédération nationale des anciens combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (Fnaca) a reconnu que ce changement était nécessaire. Le Gouvernement est aussi sur cette ligne. Cela paraît peu, mais répond à de réelles attentes de la quatrième génération du feu.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – L'adoption non conforme de l'Assemblée nationale n'est due qu'aux modifications évoquées par la rapporteure. Le seul changement qui n'a pu être fait dans cette proposition de loi et qui était envisagé par le Gouvernement porte sur la présidence de l'ONACVG par la ministre des armées, en raison de son absence de lien avec les dispositions du texte.

Je précise que cette modification d'une pratique contraire à celle d'un établissement public est une demande du Conseil d'État.

**Mme Jocelyne Guidez, rapporteure.** – Une autre proposition de loi pourra être déposée sur ce sujet.

EXAMEN DES ARTICLES

*Article unique*

*L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté sans modification.*



## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires sociales a **arrêté**, lors de sa réunion du **3 mars 2021**, le **périmètre indicatif de la proposition de loi relative au monde combattant**.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives à la dénomination de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG) ainsi qu'aux modalités d'entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi.

En revanche, la commission a estimé que ne présentaient **pas de lien, même indirect, avec le texte déposé**, des amendements relatifs à la composition et aux missions de l'ONACVG, à la politique de reconnaissance et de réparation en faveur des anciens combattants et victimes de guerre ou à la politique mémorielle.

## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl19-241.html>