

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 avril 1977.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur les propositions de loi de : 1° MM. René TOUZET, Lucien GRAND et des membres du groupe de la gauche démocratique, tendant à l'attribution de la carte du combattant aux anciens prisonniers de la guerre de 1939-1945 ; 2° MM. Marcel SOUQUET, Marcel CHAMPEIX, Robert SCHWINT, Noël BERRIER, Michel DARRAS, Marcel MATHY, André MÉRIC, Michel MOREIGNE, Jean VARLET, des membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés administrativement, tendant à l'attribution de la carte du combattant aux anciens prisonniers de guerre ; 3° Mme Marie-Thérèse GOUTMANN, MM. Fernand LEFORT, André AUBRY et des membres du groupe communiste et apparenté, tendant à l'attribution de la carte du combattant aux anciens prisonniers de guerre,

Par M. René TOUZET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Souquet, président ; Lucien Grand, Jacques Henriot, Bernard Lemarié, Hector Viron, vice-présidents ; Mlle Gabrielle Scellier, MM. Charles Cathala, Georges Marie-Anne, Jean Mézard, secrétaires ; Jean Amelin, Hubert d'Andigné, André Aubry, Hamadou Barkat Gourat, Noël Berrier, André Bohl, Louis Boyer, Gabriel Calmels, Jean-Pierre Cantegrit, Lionel Cherrier, Georges Dardel, Michel Darras, Jean Desmarests, François Dubanchet, Marcel Gargar, Jean Gravier, Michel Labéguerie, Edouard Le Jeune, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Michel Moreigne, Jean Natali, André Rabineau, Victor Robini, Eugène Romaine, Pierre Sallenave, Robert Schwint, Albert Sirgue, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, Jean Varlet, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Sénat : 435 (1975-1976), 4 et 75 (1976-1977).

Anciens combattants. — Prisonniers de guerre - Carte du combattant.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat et plus particulièrement sa Commission des Affaires sociales, ont été saisis de trois propositions de loi dont l'adoption définitive par le Parlement aurait pour effet de permettre enfin l'attribution de la carte du combattant à un certain nombre, relativement faible, d'anciens prisonniers de guerre de 1939-1945 qui en sont actuellement privés pour des raisons et dans des conditions qui ne semblent plus correspondre aux conceptions de notre temps.

Dans l'ordre chronologique du dépôt de ces propositions sur le bureau de notre Assemblée, nous trouvons successivement :

— la proposition de loi n° 435 (1975-1976) due à l'initiative de votre rapporteur, de M. Lucien Grand et des membres du groupe de la gauche démocratique ;

— la proposition de loi n° 4 (1976-1977) de MM. Marcel Souquet, Marcel Champeix et des membres du groupe socialiste ;

— la proposition de loi n° 75 (1976-1977) de Mme Marie-Thérèse Goutmann, de MM. Fernand Lefort, André Aubry et des membres du groupe communiste.

Ces propositions ont le même objectif fondamental ; elle ne diffèrent que dans les moyens proposés pour le financement des dépenses qui résulteraient de la réforme impatiemment attendue par les organisations représentatives du monde de la captivité de guerre.

*

* *

CHAPITRE PREMIER

La nécessité d'une réforme.

A. — LA GUERRE 1939-1945 ET LA CAPTIVITÉ DE GUERRE POUR L'ARMÉE FRANÇAISE

Les circonstances dans lesquelles se déroulèrent les premières opérations de la guerre 1939-1945 entraînent, entre le 10 mai et la fin juin 1940, la capture de près de 2 millions de soldats français, puisque leur nombre est estimé à environ 1 800 000, qui furent envoyés ou maintenus dans des camps en territoire ennemi ou occupé par lui. Faut-il rappeler à quel point ce chiffre est considérable pour un pays qui comptait environ 40 millions d'habitants ?

Si l'armistice du 21 juin 1940 mettait fin aux combats et permettait le retour dans leurs foyers de certains militaires de l'armée française, un exil de cinq années dans les camps allemands commençait pour les prisonniers français.

Les quelques chiffres qui suivent sont, à notre sens, suffisamment éloquents :

Prisonniers de guerre ayant fait l'objet d'une fiche de capture (chiffre officiel allemand-Convention de Genève).....	1 575 000
Prisonniers libérés ou évadés en 1940 avant d'avoir été immatriculés	225 000
Prisonniers libérés, rapatriés, évadés ou décédés entre 1940 et 1944.....	650 000
Prisonniers encore en captivité en 1945.....	910 000
Tentatives d'évasion	300 000
Evasions réussies	75 000
Anciens prisonniers titulaires de la carte du combattant	610 000
Prisonniers de guerre vivant à la date du 1 ^{er} janvier 1971	930 000
Age moyen des prisonniers en 1940.....	27 ans.
Age moyen des prisonniers en 1944.....	32 ans.

**B. — LA RÉGLEMENTATION DE 1948 POUR L'ATTRIBUTION
DE LA CARTE DU COMBATTANT AUX ANCIENS PRISONNIERS DE GUERRE**

En 1948, le Gouvernement, considérant les conditions exceptionnelles issues du combat, leur durée, leur rigueur, les épreuves qui ont suivi, considère la captivité comme le prolongement du combat et prend les dispositions suivantes :

Un décret n° 48-180 du 29 janvier 1948, fixant les conditions d'attribution de la carte du combattant, précise en son article premier, paragraphe 2, que la captivité ou la déportation sont considérées comme le prolongement de la lutte elle-même.

Un arrêté interministériel en date du 4 mai 1948 pris en application du décret du 29 janvier 1948 prévoit alors, en son article 4, l'extension de l'attribution de la carte du combattant aux prisonniers de guerre, quelle que soit l'unité à laquelle ils avaient appartenu, sous réserve que deux conditions soient remplies par les postulants, qui doivent :

— soit avoir été détenus et gardés militairement pendant au moins six mois en territoire occupé par l'ennemi ;

— soit avoir séjourné au moins quatre-vingt-dix jours dans un camp en territoire ennemi.

Il complète également par un nouveau paragraphe l'article 2 du décret du 1^{er} juillet 1930 qui, fixant les conditions d'attribution de la carte du combattant, avait été pris en application de l'article 101 de la loi du 19 décembre 1926 portant fixation du budget général de l'exercice 1927 ; c'est ce texte qui avait créé la carte du combattant.

Les prisonniers de la guerre 1939-1945 obtenaient ainsi satisfaction.

**C. — L'ANNULATION PARTIELLE DE LA RÉGLEMENTATION DE 1948
PAR LE CONSEIL D'ÉTAT**

Le Conseil d'Etat fut saisi des textes de 1948 et rendit, le 13 mai 1949, un arrêt annulant les paragraphes 1° et 2° de l'article 4 de l'arrêté interministériel du 4 mai 1948, pris en application du décret du 29 janvier 1948.

Il estimait que le législateur de 1926, en employant le mot « combattant » lors de la rédaction de l'article 101 de la loi du 19 décembre 1926, avait entendu réserver, en principe, le bénéfice de la carte qu'il instituait, pour l'avenir et sans limitation de durée, à ceux qui avaient participé activement à la lutte contre l'ennemi ; cet article n'ayant pas été abrogé devait être regardé comme étant toujours en vigueur.

Une autre réglementation, beaucoup plus restrictive, allait voir le jour.

D. — LES TEXTES DE 1949

Depuis le 23 décembre 1949, un décret et un arrêté d'application de même date ont déterminé les nouvelles conditions d'attribution de la carte du combattant pour les opérations de guerre effectuées après le 2 septembre 1939, pour tous ceux qui y ont pris part et en particulier pour l'ensemble des prisonniers de guerre.

La reconnaissance de la qualité de combattant est de droit :

1° Pour tous les prisonniers de guerre qui appartenaient à une unité combattante au moment de leur capture à condition d'avoir été détenus pendant six mois en territoire occupé par l'ennemi ou d'avoir été immatriculés dans un camp en territoire ennemi ;

2° Pour tous les prisonniers de guerre qui, soit avant leur capture, soit après leur détention, ont appartenu à une unité combattante, à condition d'avoir été détenus pendant six mois en territoire occupé par l'ennemi ou pendant quatre-vingt-dix jours dans un camp situé en territoire ennemi.

A ceux qui ne répondent pas aux conditions ci-dessus, il est possible de faire appel à la procédure instituée par l'article 4 du décret du 1^{er} juillet 1930, modifié par l'article 3 du décret du 23 décembre 1949.

Les dispositions de 1949 demeurent plus restrictives que celles de 1948 : le décret du 29 janvier 1948 admettait le principe selon lequel tout prisonnier de guerre pouvait se voir reconnaître la qualité de combattant, sauf preuve contraire, alors que le décret du 23 décembre 1949 exige que l'attribution de la carte du combattant se rattache à l'appartenance à une unité combattante.

E. — LA SITUATION EN 1977

On a opposé aux prisonniers de la guerre 1939-1945 que la carte du combattant devait rester la même que pour les combattants de 1914-1918 et que les conditions d'attribution en devaient être aussi peu modifiées que possible. Faut-il rappeler que celles-ci ont, pourtant, souvent abouti pour les anciens de 1914-1918 à des injustices choquantes et faut-il, au nom du seul principe de permanence, se refuser le droit de les atténuer pour leurs cadets ?

Il ne peut plus être question de prendre pour base les règles qui avaient été adoptées en 1914-1918, reposant sur un temps minimum de présence en unité combattante, et qui, même pour ce conflit, ont dû être assouplies.

C'est ainsi que les soldats capturés, notamment dans les zones de Maubeuge, Givet, Longwy et Montmédy purent se voir attribuer la carte du combattant sans avoir appartenu à des unités réputées combattantes au sens tactique, mais pour avoir appartenu à des unités localisées dans « une place investie ».

La même notion fut retenue au titre des combats de 1940 pour les soldats capturés dans des zones « investies ».

Leur contact avec l'ennemi fut cependant de moindre durée et de moindres conséquences que la captivité subie par leurs camarades pourtant privés de la carte du combattant...

C'est une erreur d'avoir prétendu régir le sort des prisonniers de guerre 1939-1945 à partir de références périmées ; on a su, en d'autres cas et depuis lors, apprécier plus objectivement les formes évolutives de certains faits ou événements et reconnaître que la guerre 1914-1918 avait été la dernière guerre de type classique.

Les critères auxquels elle avait donné naissance doivent être adaptés aux conditions nouvelles du combat.

On a su le faire, comme il se devait, pour l'extraordinaire diversité de la lutte menée par les résistants. On a su le faire également tout récemment pour rendre justice à ceux qui ont été engagés en Afrique du Nord dans une guerre de surprises, d'embuscades et d'attentats.

Pourquoi donc nier le combat, certes différent mais non moins constant et réel, de la captivité ?

C'est précisément parce qu'ils considèrent qu'elle a très profondément évolué que les auteurs des propositions de loi dont le Sénat est saisi nous donnent l'occasion d'examiner la situation dans une optique nouvelle.

Nous n'en voulons pour preuve récente que l'extension successive de la qualité de combattant :

— par un décret en date du 4 mars 1958, aux Alsaciens et Mosellans incorporés de force dans l'armée allemande à partir du 25 août 1942 et qui ont été capturés puis internés dans les camps des armées alliées et ce, sans condition de durée de séjour ;

— par une loi du 9 décembre 1974 à des militaires ayant participé aux opérations d'Afrique du Nord, et notamment à ceux qui, au cours de leur détention, ont été privés de la protection de la Convention de Genève.

Dans le très remarquable discours qu'il prononça à l'ouverture du dernier congrès de la principale organisation représentative des anciens prisonniers de guerre, réuni à Reims du 14 au 17 octobre 1976, son président devait mettre en évidence, de manière éclatante, l'argumentation qui devrait permettre maintenant de clore une trop longue divergence entre les règles du droit et celles de l'équité.

Se référant aux termes retenus par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 13 mai 1949, il observait en effet :

— que la haute juridiction interprétait la volonté du législateur en précisant que celui-ci avait entendu réserver en principe le bénéfice de la carte à ceux « qui avaient participé activement à la lutte contre l'ennemi » et qu'elle ne pouvait être attribuée à des personnes « n'ayant à aucun moment participé *effectivement, sous une forme quelconque*, à la lutte contre l'ennemi ;

— que, par contre, il n'était nulle part question, dans cet arrêt fondamental, d'action de guerre ni d'action de feu.

Qui oserait prétendre qu'au cours d'une captivité si longue et souvent si dure, le comportement d'un prisonnier de guerre, même s'il ne lui a pas été donné, comme à certains de ses camarades, de reprendre les armes, n'a pas, sourdement peut-être et sans publicité, lutté de manière effective, sous une forme ou sous une autre, contre l'ennemi ?

Qui ne voit la solution de justice et de raison incluse, en filigrane, dans l'arrêt du Conseil d'Etat et que nos propositions se bornent à traduire en langage législatif ?

CHAPITRE II

Examen des articles des propositions de loi.

Nous espérons qu'après la démonstration qui vient d'être faite, il est inutile d'allonger trop lourdement ce rapport et qu'un bref examen des articles suffira pour le conduire vers sa conclusion normale.

L'article premier prévoit que la carte du combattant sera attribuée aux anciens prisonniers de la guerre 1939-1945 qui présenteront la justification d'une immatriculation et d'une détention d'au moins six mois dans un camp situé en territoire ennemi ou d'au moins un an dans un camp situé en territoire occupé par l'ennemi. Ainsi se trouvera convenablement établie, au plan législatif, la relation entre la captivité et le long et quotidien combat qu'elle a constitué pour tant de nos compatriotes.

Article 2. — Les auteurs des propositions de loi qui ont servi de support à la présente étude et votre Commission des Affaires sociales elle-même ont tenu, comme c'est leur devoir, à chiffrer avec un maximum de précision la dépense, au demeurant faible, qui résulterait de l'adoption de la réforme envisagée et à assurer son financement. Ils sont, pour ce faire, partis des données suivantes.

— sur environ 1 200 000 prisonniers dénombrés en août 1940, on peut considérer que 700 000 environ sont vivants à l'heure actuelle ;

— entre 10 et 12 % ne sont pas titulaires de la carte du combattant.

On peut estimer que leur nombre se situerait alors entre 66 000 et 75 000 ; parmi eux une proportion comprise entre les deux tiers et les trois quarts aurait dépassé l'âge de soixante-cinq ans et serait susceptible de percevoir la retraite du combattant. La dépense prévisible représenterait alors, sur la base de 24 points indiciaires et d'une valeur du point égale à 21,84 F :

$$24 \times 21,84 \times 55\ 000 = 28\ 828\ 800\ \text{F.}$$

Mais parmi ces « nouveaux » anciens prisonniers titulaires de la carte, certains bénéficient de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité et auraient droit de ce fait au taux plein de la retraite (indice 33).

En admettant que le nombre de ceux-ci soit de 10 000, la dépense prévisible devrait faire l'objet de la correction suivante :

$$(24 \times 21,84 \times 45\ 000) + (33 \times 21,84 \times 10\ 000) = 30\ 794\ 000\ \text{F.}$$

Si nous évoquons maintenant les possibilités de financement de cette dépense, nous constatons que les auteurs de deux des trois propositions de loi envisagent de l'assurer par une taxe fiscale assise sur les fabrications et ventes d'armes à l'étranger ; ceux de la troisième recommandent de recourir à une majoration, à due concurrence, des droits d'enregistrement.

Votre commission, après en avoir mûrement délibéré, s'est finalement prononcée en faveur de cette dernière solution.

L'article 3 comporte une disposition traditionnelle en matière législative qui n'appelle aucune observation particulière.

Conclusion.

C'était à notre sens une erreur que de vouloir régir le sort des prisonniers de la guerre 1939-1945 sur la base de références périmées. N'a-t-on pas su, en d'autres cas et depuis lors, apprécier plus objectivement les formes évolutives de la guerre et reconnaître que celle de 1914 à 1918 avait été la dernière guerre de type classique.

Les critères auxquels on s'est référé à son propos doivent, en 1977, être adaptés aux conditions des combats plus récents.

On a su le faire, comme il se devait, pour l'extraordinaire diversité de la lutte menée par les résistants. On a su le faire également tout récemment pour rendre justice à ceux qui ont été engagés en Afrique du Nord dans une guerre de surprises, d'attentats et d'embuscades.

A quel titre et au nom de quels principes nierait-on le combat, certes différent mais non moins constant et réel, des prisonniers de la guerre 1939-1945 qui ont vécu dans les camps et dans les commandos six années parmi celles qui auraient dû être pour eux les plus fructueuses et les plus heureuses ?

Telles sont les conditions dans lesquelles votre Commission des Affaires sociales vous demande d'adopter la proposition de loi suivante.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à l'attribution de la carte de combattant
aux anciens prisonniers de la guerre de 1939-1945.*

Article premier.

La carte du combattant est attribuée aux militaires, anciens prisonniers de la guerre de 1939-1945, qui justifient d'une immatriculation et d'une détention de six mois au moins dans un camp en territoire ennemi ou d'un an au moins dans un camp en territoire occupé par l'ennemi.

Art. 2.

Les droits d'enregistrement sont majorés à due concurrence des dépenses occasionnées par l'application de la présente loi.

Art. 3.

Des décrets pris en Conseil d'Etat régleront les modalités d'application de la présente loi.

ANNEXE I

NOMBRE DE PRISONNIERS DE GUERRE FRANÇAIS EN CAPTIVITE EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE EN 1940, 1941, 1942, 1943, 1944 ET 1945

a) NOMBRE, PAR ANNÉE, DE PRISONNIERS DE GUERRE FRANÇAIS AU COURS DE LA GUERRE 1939-1945

Militaires capturés en 1940 (estimation)	(1) 1 800 000
Libérés et évadés en 1940 (n'ayant pas encore été immatriculés)	225 000

Dont :

Libérés alsaciens et lorrains	15 000
Blessés et malades	50 000
Prisonniers ayant fait l'objet d'une fiche de capture (chiffre officiel allemand : Convention de Genève)	1 575 000

Année 1940.

Prisonniers libérés, rapatriés, évadés, décédés	— 115 000
Prisonniers en captivité au 31 décembre 1940	1 460 000

Année 1941.

Prisonniers libérés, rapatriés, évadés, décédés	— 244 000
Prisonniers en captivité au 31 décembre 1941	1 216 000

Année 1942.

Prisonniers libérés, rapatriés, évadés, décédés	— 107 000
Prisonniers en captivité au 31 décembre 1942	1 109 000

Année 1943.

Prisonniers libérés, rapatriés, évadés, décédés	— 129 000
Prisonniers en captivité au 31 décembre 1943 (y compris les prison- niers transformés en travailleurs libres)	980 000

(1) Ce chiffre ne comprend pas les militaires internés en Suisse, au nombre de 30 000 environ, et rapatriés en 1941, qui n'ont pas été, pour la plupart, capturés par l'ennemi, mais ont franchi la frontière suisse précisément pour ne pas être faits prisonniers.

Année 1944.

Prisonniers libérés, rapatriés, évadés, décédés	—	55 000
		<hr/>
		925 000
Prisonniers capturés de 1941 à 1944 (F. F. L.)	+	15 000
		<hr/>
Prisonniers en captivité au 31 décembre 1944.....		940 000

Année 1945.

Prisonniers libérés par les armées alliées et rapatriés au 10 novembre 1945	—	910 000
Prisonniers encore absents (décédés, disparus ou restant à rapatrier).		30 000

b) NOMBRE DE PRISONNIERS FRANÇAIS EN CAPTIVITÉ EN ALLEMAGNE (STALAGS ET OFLAGS) ET EN FRANCE (FRONTSTALAGS) (1)

Effectif au 31 décembre 1940.

Stalags	1 340 000
Oflags	40 000
Frontstalags	80 000
	<hr/>
	1 460 000

Effectif au 31 décembre 1941.

Stalags	1 145 000
Oflags	28 000
Frontstalags	43 000
	<hr/>
	1 216 000

Effectif au 31 décembre 1942.

Stalags	1 024 000
B. A. B.	25 000
Oflags	24 000
Frontstalags	36 000
	<hr/>
	1 109 000

(1) Aucune information n'a pu être recueillie postérieurement au 31 décembre 1942.

ANNEXE II

NOMBRE DE PRISONNIERS DE GUERRE RAPATRIES EN VERTU DES CONVENTIONS DE GENEVE ET A LA SUITE DE NEGOCIATIONS BILATERALES, NOMBRE D'EVASIONS REUSSIES, NOMBRE DE DECES EN CAPTIVITE

(Par année et par catégorie.)

	1940	1941	1942	1943	1944	TOTAUX
Rapatriés d'Allemagne :						
En vertu des Conventions de Genève :						
Sanitaires	30 000	19 500	6 400	»	200	182 550
Malades et inaptes		67 000	32 200	13 350	13 900	
Par suite de négociations bilatérales :						
Alsaciens et Lorrains	60 000	»	»	»	»	60 000
Relève	»	»	24 150	74 200	1 300	99 650
Anciens combattants	»	52 000	1 000	»	»	53 000
Cas « humanitaires »	»	30 000	3 000	»	»	33 000
Spécialistes et divers	»	18 500	8 250	1 350	10 600	38 700
S. N. C. F.	»	»	»	1 700	»	1 700
Civils	»	6 000	»	»	»	6 000
Dieppois	»	»	»	400	»	400
Total des rapatriés d'Allemagne	90 000	193 000	75 000	91 000	26 000	475 000
Dont :						
Libérés définitifs	90 000	94 000	25 000	16 000	9 500	234 500
En congé de captivité	»	99 000	50 000	75 000	16 500	240 500
Libérés des frontstalags	(1) 20 000	30 000	10 000	1 000	1 000	62 000
Libérés par l'avance alliée	»	»	»	»	21 000	21 000
Evadés	»	16 000	19 000	33 000	3 000	71 000
Décédés (2)	5 000	5 000	3 000	4 000	4 000	21 000
Total général	115 000	244 000	107 000	129 000	55 000	650 000

(1) Dont 10 000 sanitaires et malades et 10 000 fonctionnaires et divers.

(2) Voir répartition des décès selon la nature du décès.