

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 octobre 1973.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à permettre aux anciens combattants et aux anciens prisonniers de guerre de bénéficier, entre soixante et soixante-cinq ans, d'une pension de retraite calculée sur le taux applicable à l'âge de soixante-cinq ans,

Par M. Marcel LAMBERT,
Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Les auteurs du préambule de la Constitution, rappelant seulement avec une solennité nouvelle des dispositions bien antérieures, ont proclamé l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Marcel Darou, président ; Marcel Lambert, Lucien Grand, Jean-Pierre Blanchet, Jean Gravier, vice-présidents ; Jean-Baptiste Mathias, Lucien Perdereau, Marcel Souquet, Hector Viron, secrétaires ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Pierre Brun, Charles Cathala, Jean Cauchon, Marcel Cavallé, Michel Darras, Baptiste Dufeu, Marcel Gargar, Abel Gauthier, Marcel Guislain, Jacques Henriot, Arthur Lavy, Edouard Le Jeune, Bernard Lemarié, Robert Liot, Georges Marie-Anne, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Jean Mézard, Jean Natali, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, André Rabineau, Ernest Reptin, Victor Robini, Eugène Romaine, Robert Schwint, Albert Sirgue, Robert Soudant, Bernard Talon, Henri Terré, René Travert, Raymond de Wazières.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 137, 164, 381, 410, 513 et In-8° 39.

Sénat : 355 (1972-1973).

Prisonniers de guerre. — Pensions de retraite - Assurance vieillesse - Retraite (âge de la) - Code de la Sécurité sociale.

De son côté, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 27 novembre 1962, s'est référé à l'article 34 de notre charte fondamentale aux termes duquel « la loi fixe les règles concernant les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ».

Un bref retour en arrière sur la difficile période de 1939 à 1945 nous montre que le premier de ces principes n'a été respecté ni dans l'absolu à l'intérieur d'une même génération, ni entre les générations.

Tandis que certains poursuivaient, comme si de rien n'était, une vie privée et professionnelle pratiquement normale soit parce que leur maintien sur place était considéré comme indispensable à l'effort de défense soit parce qu'ils présentaient quelque déficience d'ordre physique ou psychique leur épargnant la mobilisation ou qu'ils ressentaient moins fortement que d'autres l'appel désespéré du pays, nombreux furent ceux qui consacrèrent au service militaire, deux, quatre ou huit années de leur jeunesse, neutralisées, perdues par la force des choses, tant en ce qui concerne le déroulement, au jour le jour, d'une vie familiale normale que l'acquisition de droits sociaux comparables à ceux de leurs compatriotes laissés à la vie civile.

Après bien des années de tergiversations au cours desquelles le Sénat s'est honoré en réclamant des mesures de justice, les pouvoirs publics semblent enfin de remettre en cause la position négative qu'ils avaient jusqu'alors conservée.

Dans son principe, et même si — nous le verrons — la qualité juridique du texte n'est guère satisfaisante, la proposition de loi qui vous est soumise contient en germe divers éléments de la réparation que nous devons à ceux qui ont vécu durement la période critique de 1939 à 1945.

Il convient, à ce point de notre exposé, d'aller un peu plus au fond des choses en analysant ces éléments. Le réalisme nous impose hélas tout d'abord d'admettre qu'une partie au moins du sacrifice consenti ou subi par tant de Français ne pourra jamais être dédommagé ; il s'agit de tout ce secteur que l'on classe aujourd'hui sous la dénomination de « qualité de la vie ». Ils ont passé dans des conditions difficiles et souvent peu supportables les meilleures années de leur jeunesse et nous n'y pouvons malheureusement rien.

Aussi la réparation projetée viendra très justement compléter la législation sur les pensions militaires d'invalidité et certaines dispositions — insuffisantes nous le verrons — du régime des retraites de vieillesse. Elle permettra, autant que faire se peut, de remettre sur un pied d'égalité en matière de droits sociaux les hommes et les générations à la veille de leur entrée dans le troisième âge.

Avant de procéder à l'examen des articles de la proposition de loi, nous devons encore rappeler les principales phases de sa genèse dont la connaissance nous apparaît comme indispensable à une bonne compréhension du problème posé et des solutions retenues.

Par l'importance, dès l'origine, très impressionnante pour l'opinion publique, du nombre de ceux qui se trouvèrent captifs au soir de l'étrange défaite du printemps de 1940, par le caractère spécifique très marqué des épreuves que la plupart devaient connaître cinq années durant et grâce à la vitalité depuis l'après-guerre de leurs organisations, les prisonniers de guerre ont joué en la matière un rôle pilote tout à fait déterminant.

A la fin de juin 1940, les autorités allemandes détenaient 1.800.000 militaires français qui, après une certaine période de flottement et le transit de beaucoup d'entre eux par les « Frontstalags », allaient se retrouver derrière les fils de fer barbelés des « Stalags » (camps pour sous-officiers et hommes de troupe) et « Oflags » (camps d'officiers) de l'Allemagne hitlérienne.

Quelques mois plus tard, après un nombre non négligeable de rapides libérations sur place, d'évasions, de rapatriements sanitaires, d'échanges au titre de la « relève », de libérations touchant des groupes de telle ou telle origine sociale ou géographique sur lesquels l'Allemagne fondait des espoirs, le plus souvent fallacieux, de collaboration, après aussi trop de décès par maladies ou par faits de guerre, 1.200.000 prisonniers restaient immatriculés.

La victoire alliée de mai 1945 devait finalement rendre à la liberté environ 900.000 militaires prisonniers de guerre.

Si cette catégorie des prisonniers de guerre a joué le rôle pilote évoqué il y a un instant, c'est aussi parce qu'il s'agit d'un ensemble important d'hommes qui, à travers d'inévitables différences individuelles, ont traversé des épreuves physiques et psychiques assez semblables pour les laisser marqués d'empreintes elles aussi homogènes.

C'est précisément l'homogénéité des nombreuses séquelles de la captivité, leur caractère nettement spécifique et souvent leur gravité qui a incité le principal mouvement d'anciens prisonniers de guerre, la Fédération nationale des combattants prisonniers de guerre (F. N. C. P. G.) à entreprendre dès 1947 des enquêtes systématiques sur la *pathologie de la captivité* ; en 1956, une commission médicale réunie à l'initiative ministérielle approfondissait les recherches qui allaient se poursuivre à l'échelon international, sous l'égide de la Confédération internationale des anciens prisonniers de guerre, au cours des Conférences de Bruxelles en 1962, Cologne en 1964 et Paris en 1967.

Une nouvelle commission ministérielle a fonctionné en 1969-1970 jusqu'au dépôt officiel de son rapport.

De l'ensemble de ces travaux, il ressort qu'un certain nombre de constantes affectent l'état général de ceux qui ont connu la captivité ; il s'agit des effets de la sous-alimentation, des carences vitaminiques, protéiniques et lipidiques, des travaux trop durs, de conditions de logement souvent mauvaises et surtout de la condition même du captif avec toutes les formes de l'angoisse qu'on suppose aisément. On constate ainsi chez les anciens prisonniers :

— l'existence anormalement fréquente d'affections gastro-intestinales, pulmonaires, cardio-vasculaires, névro-psychiques, ostéo-articulaires, etc. ;

— l'apparition souvent tardive de ces maladies, à une époque où elles ne peuvent plus être constatées dans les délais et sous les formes de preuve normalement prévues par le Code des pensions militaires ;

— l'usure générale de l'organisme se manifestant par l'apparition précoce des signes du vieillissement et un taux de mortalité supérieur à la moyenne enregistrée à l'âge considéré ; sous l'effet de ce syndrome dit de « sénescence prématurée », 50 % des cas étudiés montrent une avance du vieillissement égale ou supérieure à dix années par rapport à l'âge chronologique standard défini par l'Organisation Mondiale de la Santé.

Le professeur Grasset, dont la compétence incontestée a marqué toutes ces recherches de façon prépondérante, concluait que pour ces anciens prisonniers dont le coefficient de sénescence précoce dépassait dix ans, il faudrait envisager soit l'indemnisation, soit le reclassement dans des emplois moins fatigants, soit le bénéfice de la retraite

anticipée ; il marquait sa préférence pour cette dernière formule en préconisant une modulation soit selon le nombre des années de captivité, soit selon le degré de vieillissement.

Les mêmes causes produisant — c'est bien normal — les mêmes effets et après notre allusion tant à l'existence d'une Confédération internationale des anciens prisonniers de guerre qu'à la tenue de conférences internationales sur la pathologie de la captivité, nous pensons utile de mentionner rapidement les mesures prises par certains Etats étrangers pour leurs anciens prisonniers de guerre.

Si la Grande-Bretagne compte un nombre d'anciens prisonniers suffisamment réduit pour considérer possible le règlement au coup par coup de leurs problèmes, la République fédérale d'Allemagne, sans retenir expressément la retraite anticipée, reconnaît, dans la loi du 2 septembre 1971 sur le dédommagement des prisonniers de guerre, le principe d'un dommage à réparer.

L'Italie qui a accordé, par des lois des 24 mai 1970 et 9 octobre 1971, une bonification de sept ans d'ancienneté (dix ans s'il s'agit de mutilés) à tous les anciens combattants travaillant dans le secteur public, s'apprête à étendre cet avantage à tous les anciens combattants du secteur privé, salariés ou indépendants ; il faut cependant noter l'existence d'une clause d'inactivité en vertu de laquelle le paiement de la retraite anticipée est suspendu si le bénéficiaire prend un nouvel emploi.

En Belgique enfin et surtout, dont la législation est souvent si proche de la nôtre, un arrêté royal du 23 juin 1970 accorde aux anciens prisonniers de guerre, justifiant d'une captivité de six mois au moins, le bénéfice d'un nombre d'années de retraite anticipée variant de un à cinq ans en fonction de la durée de la détention.

En ce qui concerne notre pays, la situation que nous avons évoquée, intéressant tant de Français et les concernant si gravement, ne pouvait laisser le pouvoir politique indifférent.

On n'en voudra pour preuve que les premiers pas timidement parcourus avec l'article 3 de la loi n° 71-1132 du 31 décembre 1971, modifiant le régime de l'inaptitude au travail ou avec le décret n° 73-34 du 18 janvier 1973 modifiant les règles de preuve d'imputabilité au service des affections des prisonniers de guerre anciens détenus dans certains camps reconnus comme ayant été le lieu d'une captivité particulièrement rigoureuse.

Ainsi s'explique aussi la multiplicité et l'origine très diverse des propositions de loi déposées dès les législations antérieures comme depuis l'ouverture de celle qui suivit, au printemps dernier, l'élection d'une nouvelle Assemblée Nationale.

Le rapport tout à fait remarquable établi à l'Assemblée Nationale par notre collègue M. Bonhomme porte effectivement sur quatre propositions de loi émanant respectivement du groupe socialiste, du groupe des réformateurs démocrates-sociaux, du groupe communiste et de plus de soixante-dix députés appartenant à des groupes divers dont certains font partie de la majorité de l'Assemblée Nationale ou sont proches d'elle.

Le texte de synthèse préparé par le rapporteur, et assez profondément remanié au cours de discussions et de tractations difficiles auxquelles toute la presse a fait écho, a été finalement adopté dans la nuit du 28 au 29 juin dernier.

Nous allons procéder à l'examen de ses articles.

TABLEAU COMPARATIF ET EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Texte actuel de l'article L. 332
du Code de la Sécurité sociale.
(Modifié par la loi n° 71-1132
du 31 décembre 1971.)

Pour les assurés qui sont reconnus
inaptes au travail ou qui sont anciens
déportés ou internés titulaires de la
carte de déporté ou interné de la
Résistance, ou de la carte de déporté
ou interné politique et dont la pen-
sion est liquidée à un âge compris
entre soixante et soixante-cinq ans,
la pension est calculée compte tenu
du taux normalement applicable à ce
dernier âge.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

L'article L. 332 du Code de la
Sécurité sociale est complété par les
dispositions suivantes :

« La pension des assurés qui sont
anciens prisonniers de guerre est cal-
culée compte tenu du taux normale-
ment applicable à soixante-cinq ans
lorsque, sur demande, leur pension
est liquidée à un âge compris entre :

« — soixante-cinq et soixante-
quatre ans pour ceux dont la durée
de captivité est inférieure à dix-huit
mois mais supérieure à cinq mois ;

« — soixante-quatre et soixante-
trois ans pour ceux dont la durée de
captivité est inférieure à trente mois
mais supérieure à dix-sept mois ;

« — soixante-trois et soixante-
deux ans pour ceux dont la durée de
captivité est inférieure à quarante-
deux mois mais supérieure à vingt-
neuf mois ;

« — soixante-deux et soixante et
un ans pour ceux dont la durée de
captivité est inférieure à cinquante-
quatre mois mais supérieure à qua-
rante et un mois ;

« — soixante et un et soixante ans
pour ceux dont la durée de captivité
est égale ou supérieure à cinquante-
quatre mois.

Texte proposé par votre commission.

Article sans modification.

Texte actuel de l'article L. 332
du Code de la Sécurité sociale.
(Modifié par la loi n° 71-1132
du 31 décembre 1971.)

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Texte proposé par votre commission.

« Les anciens prisonniers évadés de guerre, au-delà d'une captivité de cinq mois et les anciens prisonniers rapatriés pour maladie, peuvent choisir le régime le plus favorable.

« Toute partie de mois n'est pas prise en considération.

« Les dispositions ci-dessus s'appliquent à tous les anciens combattants pour leur durée de service actif passé sous les drapeaux. »

Commentaire. — Avec cet article, nous nous trouvons placés d'emblée et sans transition dans le vif même du sujet puisque, aussitôt posés, les deux problèmes de la réparation accordée aux assurés sociaux anciens prisonniers de guerre et de son extension aux autres catégories d'anciens combattants se trouvent résolus.

Nous les examinerons successivement en nous efforçant de les situer dans leur contexte.

a) *La situation des prisonniers de guerre
au regard de la Sécurité sociale.*

Elle avait, nous l'avons dit, depuis longtemps déjà fait l'objet des préoccupations du législateur et la discussion du projet qui allait devenir la loi n° 71-1132 du 31 décembre 1971 sur l'amélioration des pensions de vieillesse du régime général de Sécurité sociale et du régime des travailleurs salariés agricoles, devait lui donner une actualité nouvelle en faisant d'elle, en quelque sorte, l'un des cœurs des débats.

Nous nous bornerons à rappeler ceux qui se sont instaurés dans notre Assemblée le 13 décembre 1971 ; un texte modificatif nous était proposé pour l'article L. 332 du Code de la Sécurité sociale ; il prévoyait que pour les assurés sociaux reconnus inaptes au travail et — compte tenu des séquelles des souffrances tout à fait exceptionnelles qu'ils avaient subies dans les camps de concentration nazis et dans les prisons de la Gestapo — pour les déportés et internés résistants et politiques, la pension pourrait être liquidée entre soixante et soixante-cinq ans au taux normalement applicable à ce dernier âge.

Le représentant du Gouvernement opposa le trop fameux « article 40 » à un amendement présenté au nom de votre Commission des Affaires sociales par notre collègue M. le docteur Grand et à un sous-amendement de notre président M. Darou ; ceux-ci envisageaient d'étendre le bénéfice de cette mesure aux « anciens prisonniers de guerre », « titulaires ou non de la carte du combattant ».

M. Robert Boulin, alors Ministre de la Santé publique, qui avait préparé le projet de loi et en soutenait au nom du Gouvernement la défense devant le Parlement, avait au préalable exposé sa préférence pour une autre solution résultant d'une nouvelle rédaction, que nous rappelons, pour l'article L. 333 du Code.

« Art. L. 333. — Peut être reconnu inapte au travail l'assuré qui n'est pas en mesure de poursuivre son activité sans nuire gravement à sa santé et qui se trouve définitivement atteint d'une incapacité de travail de 50 % médicalement constatée, compte tenu de ses aptitudes physiques et mentales. »

Dans son exposé introductif, le Ministre de la Santé publique avait rappelé que si les déportés politiques et résistants avaient subi des sévices tels qu'une présomption « absolue, irréfragable et définitive » était établie à leur profit, il ne pouvait admettre le même raisonnement à l'égard de l'ensemble des prisonniers de guerre.

Pour eux, il acceptait :

— que la captivité de guerre constitue une simple présomption, le médecin de la caisse vieillesse se devant « de vérifier d'une manière objective s'il s'agit d'une fatigue réelle correspondant à une séquelle de la captivité » ;

— que chacun des médecins-conseils reçoive un exemplaire du rapport sur la pathologie de la captivité et soit convoqué à une conférence destinée à harmoniser les décisions à appliquer ;

— que tout prisonnier de guerre puisse être assisté d'un médecin de son choix, particulièrement au courant de la pathologie de la captivité.

L'ensemble du projet de loi allait être définitivement adopté dans une architecture très voisine de celle qui l'avait caractérisé au départ.

Les textes d'application — décret n° 72-423 et circulaire du 17 mai 1972 — matérialisèrent les engagements pris par le Ministre à propos des prisonniers de guerre ; le rapport du médecin traitant est désormais accompagné d'indications sur la situation de l'assuré pendant la période de guerre, sous la forme de plusieurs questions faisant l'objet d'un modèle de déclaration ; dans le même temps, les médecins-conseils sont informés des conclusions de la Commission de la pathologie de la captivité.

Une nouvelle circulaire du 23 octobre 1972 a attiré l'attention des médecins sur le caractère spécifique de cette pathologie. Il ne serait pas honnête de nier que les assouplissements ainsi apportés au régime de l'inaptitude ont pu bénéficier, entre autres, à un certain nombre d'anciens prisonniers de guerre, puisque 90 % environ des postulants, donc des malades, ont pu obtenir satisfaction, mais leur nombre est malgré tout restreint et les textes sont ce qu'ils sont ; malgré le libéralisme de ceux qui donnent les instructions et de ceux qui les exécutent, il n'en demeure pas moins que, pour bénéficier d'une retraite anticipée au taux plein, les anciens prisonniers de guerre comme l'ensemble des candidats à la déclaration de leur inaptitude devront, et cela de façon cumulative :

— faire reconnaître qu'ils ne sont pas en mesure de poursuivre l'exercice de leur emploi sans nuire gravement à leur santé ;

— faire constater médicalement qu'ils sont, de façon définitive, atteints d'une incapacité de travail d'au moins 50 %.

La formule alternative qui avait été préconisée par beaucoup lors de la discussion de la loi de 1971 aurait été plus satisfaisante pour un grand nombre de travailleurs ; elle a été farouchement et avec succès combattue par le Gouvernement.

Dans la pratique, seules les mutilations et les maladies invalidantes, à la condition d'être graves, permettent d'envisager le succès dans la procédure de l'inaptitude définie par l'article L. 333.

Pour les travailleurs anciens prisonniers de guerre, avec leur pathologie particulière, leur sénescence prématurée et la réparation qui leur est due pour les années de vie professionnelle perdues, la solution de 1971 était dès lors dépassée avant même sa mise en œuvre. Tel est le contexte dans lequel nous devons situer la première partie de l'article premier de la proposition de loi.

Barème général.

Sur le mécanisme retenu, nous ferons peu de commentaires tant il se conçoit clairement : les salariés anciens prisonniers de guerre bénéficieront d'une pension calculée de plein droit selon les règles mêmes existant en matière d'inaptitude, dès lors qu'ils formuleront leur demande de liquidation à un âge compris entre soixante et soixante-cinq ans, en respectant un barème chronologique modulé selon la durée de la captivité.

Évadés et rapatriés sanitaires.

La question se pose bien entendu de savoir si ces dispositions doivent être ou non appliquées aux prisonniers qui ont réussi à s'évader et à ceux qui ont fait l'objet d'un rapatriement sanitaire ; les uns et les autres ont par définition subi une captivité écourtée.

Pour les raisons psychologiques et médicales que chacun comprend (mérite, courage, épreuves et tension nerveuse souvent paroxystique qui caractérisent l'évasion et la clandestinité ; gravité de l'affection pour amener sa prise en considération par les autorités sanitaires allemandes), l'Assemblée Nationale a prévu pour les évadés après une captivité minimale de cinq mois et pour les rapatriés sanitaires le choix du « régime le plus favorable » ; cela signifie qu'ils pourront, selon leur état de santé actuel et selon leurs convenances demander entre soixante et soixante-cinq ans la liquidation de leur pension au taux normalement applicable à soixante-cinq ans.

Périodes minimales à considérer.

Pour faciliter le règlement et la gestion des dossiers par les Caisses d'assurance vieillesse, il est prévu qu'il ne sera pas tenu compte des fractions de mois.

b) *L'extension des dispositions nouvelles aux anciens combattants.*

De même qu'il semble véritablement impossible, pour les raisons qui ont été indiquées, de priver les évadés et les rapatriés sanitaires du bénéfice des dispositions accordées à leurs camarades demeurés en captivité, de même il paraîtrait profondément inéquitable, dès lors qu'il s'agit de compenser des années distraites de la vie professionnelle au service du pays et d'adapter notre législation sociale à la nécessaire réparation de sacrifices exceptionnels, de

séparer de l'ensemble des anciens combattants cette catégorie particulière que sont ceux d'entre eux qui ont été capturés par l'ennemi.

M. Boulin, alors Ministre de la Santé publique, ne déclarait-il pas à la tribune du Sénat le 13 décembre 1971 : « Je n'ai évoqué que le cas des prisonniers de guerre parce que les orateurs en ont parlé, mais d'autres catégories de personnes se trouvent dans une situation semblable. Je pense aux anciens combattants qui eux aussi peuvent avoir connu des conditions de vie particulièrement dures, aux membres des Forces françaises libres qui auront, pendant des années, combattu à l'extérieur, à ceux qu'on appelle les déportés du travail. »

Il est vrai que M. Boulin entendait ainsi s'opposer à l'institution d'une présomption irréfragable d'inaptitude au profit des anciens prisonniers de guerre. Mais à notre sens, l'argumentation utilisée *a contrario* conserve toute sa force !

Observations. — Nous n'en présenterons pas de particulières sur tout le début de l'article, qui nous a semblé bien venu dans l'ensemble ; le dernier alinéa par contre nous a paru moins heureux dans la mesure tout d'abord où il est, si l'on peut ainsi parler, géographiquement mal placé.

Il n'est en effet ni très logique ni très harmonieux de passer du particulier au général et il serait certes, en théorie, préférable d'inverser totalement l'architecture de l'article pour fixer les droits des salariés anciens combattants, *y compris les prisonniers de guerre*, que d'aller en quelque sorte subrepticement de l'espèce au genre.

En second lieu, la transposition, telle qu'elle est pratiquée par le biais du barème, du temps de captivité en temps de service actif passé sous les drapeaux, n'est guère plus heureuse.

Pour les raisons qui seront exposées en guise de conclusion, votre commission ne propose pas de remise en forme de cet article. Elle croit interpréter correctement les dispositions prévues en disant que celles-ci s'appliqueront :

1° A tous les anciens combattants, dont la qualité se justifiera par la possession de la carte du combattant ;

2° Compte tenu des caractéristiques très spéciales de leurs campagnes et de leur pathologie, à tous les anciens prisonniers de guerre, titulaires ou non de la carte du combattant.

Article 2.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Les dispositions prévues à l'article premier ci-dessus seront rendues applicables selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, aux régimes d'assurance vieillesse des travailleurs indépendants des professions artisanales, industrielles et commerciales et des professions libérales, des exploitants agricoles et des salariés agricoles.

Texte proposé par votre commission.

Article sans modification.

Commentaires. — Nous venons, avec l'article premier, de fixer le droit applicable aux anciens combattants et anciens prisonniers de guerre salariés de l'industrie et du commerce, et à ce titre ressortissants du régime général de sécurité sociale.

Celui-ci joue, habituellement et sauf si des raisons contraires bien précises sont avancées dans tel ou tel cas, un rôle pilote en matière de législation sociale.

On comprendrait mal que les nouvelles dispositions ne bénéficient pas à la totalité des travailleurs anciens combattants et prisonniers. L'article 2 a précisément pour objet de prévoir les extensions nécessaires aux régimes d'assurance vieillesse :

- des professions artisanales, industrielles et commerciales ;
- des professions libérales, visées par l'article L. 648 du Code de la Sécurité sociale ;
- des professions non salariées agricoles visées par les articles 1107, 1110 et 1121 du Code rural ;
- des professions salariées agricoles visées à l'article 1144 du même Code.

Observations. — Votre commission approuve bien entendu le principe même de l'extension prévue. Pour des raisons de correction constitutionnelle, et peut-être aussi de rapidité dans l'application, elle aurait préféré être expressément saisie des modifications législatives nécessaires dans leur forme définitive. Cette procédure aurait été juridiquement meilleure que celle du renvoi à un ou plusieurs décrets d'extension même pris en Conseil d'Etat.

Comme à propos de l'article premier et pour les mêmes motifs qui seront développés en conclusion, elle ne vous propose pas de modification du texte.

Article 3.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Toute période de mobilisation ou de captivité est, sans condition préalable, assimilée à une période d'assurance pour l'ouverture du droit et la liquidation des avantages vieillesse.

Texte proposé par votre commission.

Article sans modification.

Commentaires. — Cet article joue, dans l'ensemble du dispositif prévu, un rôle bien précis : il tend à mettre fin, et il n'en est que temps, à l'injustice criante qui frappe les anciens combattants et prisonniers de guerre qui, souvent trop jeunes à l'époque pour être entrés dans la vie active ou qui par suite du grand bouleversement social et individuel occasionné par la guerre, n'étaient pas assurés sociaux avant leur appel sous les drapeaux. Il s'agit d'un débat ancien qui alimenta d'importance, au cours des années, la rubrique des questions écrites et orales émanant de collègues, députés et sénateurs. La doctrine simple, simpliste même, des gouvernements, dans leur interprétation par trop orientée des textes, consistait à répondre que rien dans les faits n'autorisait à supposer que ces jeunes gens, sans la guerre, auraient pris la qualité d'assurés sociaux. Le raisonnement était à la fois dangereux et scandaleux dans son étroitesse, car on semblait ainsi oublier que rien n'autorisait non plus à supposer le contraire ! Force a donc été d'admettre, pendant des années, cette incroyable injustice : les jeunes gens qui avaient été assurés sociaux avant leur mobilisation auraient droit à la prise en compte, pour la retraite, de leurs années de service militaire ; les autres commenceraient à acquérir des droits en cette matière à compter seulement de leur retour à la vie civile, après parfois six à sept ans passés sous les drapeaux, comme ce fut le cas pour certaines classes.

Ainsi devraient-ils se trouver doublement, ou triplement, pénalisés :

— en ayant passé sous les armes les plus belles années de leur jeunesse ;

— en commençant très tardivement la totalisation des trimestres d'assurance ;

— en devant, par contrecoup, envisager parfois une retraite plus tardive que leurs camarades ou collègues non mobilisés pour atteindre le taux de pension maximum auquel chaque travailleur doit pouvoir prétendre.

L'article 3 met fin à cette injustice. Il faut souhaiter que l'interprétation donnée au terme « mobilisation » soit suffisamment libérale pour que la nouvelle disposition s'applique aux diverses catégories de combattants et de victimes de guerre visées par l'article L. 357 du Code de la Sécurité sociale. C'est en tout cas très certainement le vœu de notre Assemblée.

Article 4.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Texte proposé par votre commission.

Un décret d'application interviendra avant le 1^{er} janvier 1974, qui fixera les modalités et les dates de mise en œuvre de ces dispositions ainsi que les moyens nécessaires pour couvrir les dépenses supplémentaires qui en résulteront.

Article sans modification.

Commentaires. — Avec cet article final de la proposition de loi nous allons rencontrer une des difficultés majeures du texte.

Les trois premiers articles ouvrent des droits dans l'absolu ; nous pensons avoir démontré tout au long de ce rapport qu'il s'agissait de droits pleinement légitimes.

Mais il n'est guère de droits qui puissent recevoir une application pratique sans moyens financiers. Et il est du devoir du législateur de dire comment ces derniers seront assurés.

Indiscutablement, la réforme coûtera cher ; elle coûtera cher et son prix n'est pas très facilement chiffrable avec sérieux et précision.

Estimation du nombre des bénéficiaires.

S'il n'est pas encore aisé de parler en millions de francs, nous nous trouvons dans une situation bien connue : celle que nous avons souvent rencontrée, à propos par exemple de l'allocation d'orphelin, ou des allocations aux handicapés ou encore de la réforme de l'allocation de salaire unique ou de l'institution d'une allocation pour frais de garde, etc.

Il est malgré tout possible d'ancrer nos difficultés d'estimation sur un certain nombre de points d'appui relativement précis, par déductions et par approximations successives. L'opinion publique table couramment sur le nombre de deux millions de prisonniers, qui la traumatisa si fort pendant les années sombres. Ils furent en réalité 1.800.000 et pour des causes diverses mentionnées au début de ce rapport, c'est en fait 900.000 prisonniers qui virent s'ouvrir en 1945 les portes de leurs camps.

A ce nombre de base, et dans l'optique qui nous intéresse présentement, doivent être apportées toute une série de corrections, en plus mais surtout en moins, qui affecteront le montant global de la dépense.

a) *En plus* :

61.000 évadés environ.

152.000 rapatriés sanitaires environ.

95.000 bénéficiaires de la « relève », dont la durée de captivité fut inférieure au maximum.

b) *En moins* :

— Environ 300.000 victimes d'une mortalité normale et surtout précoce ; on ne saurait oublier que, en plus du petit nombre des officiers de réserve, âgés parce que soumis à des limites d'âge différentes et d'ailleurs rapatriés par mesure exceptionnelle à l'automne de 1941, les anciens prisonniers de guerre appartiennent aux classes 1920 à 1940 ; ils ont donc actuellement entre soixante-treize et cinquante-trois ans.

— Environ 200.000 anciens des classes 1920 à 1927 qui ont déjà dépassé l'âge de soixante-cinq ans et ne sont de ce fait plus concernés par les nouvelles mesures.

— Environ 150.000 bénéficiaires d'un statut professionnel et d'un régime de retraites plus favorable (secteurs public et parapublic) en ce qui concerne soit l'âge de la retraite, soit le régime de l'invalidité ou de l'inaptitude.

— Le nombre encore difficile à déterminer de ceux qui :

— renonceront, par goût ou par suite de nécessités familiales et autres, à demander le bénéfice de la retraite anticipée ;

— appartenant aux professions libérales, y renonceront aussi pour ne pas être contraints de mettre fin à toute activité libérale ;

— ne totalisant pas, pour des raisons variables, trente-quatre annuités à soixante ans en 1973 ou trente-sept annuités et demie en 1975, préféreront attendre le moment d'une retraite au taux maximum.

Avec une certaine approximation, on peut, en résumé, estimer que la réforme intéressera 150.000 à 200.000 anciens prisonniers de guerre et s'étalera, en fonction de la pyramide des âges sur une durée de douze ans.

Compte tenu du fait que beaucoup de combattants de 1939-1945 ont hélas ! connu la captivité — et certains la déportation ou l'internement — et que le nombre de cartes du combattant délivrées au titre de cette campagne est actuellement d'environ 1.974.000, une série de corrections de même nature fait apparaître que le nombre des anciens combattants qui profiteront des mesures nouvelles ne sera pas, en réalité, très important non plus.

Il faudra, de toute façon, nous l'avons dit, financer la réforme.

Quelles sont les dispositions prévues à cet effet ?

Charge de la dépense.

Ce problème a bien entendu fait l'objet des négociations très difficiles qui ont précédé le vote du 28 juin à l'Assemblée nationale.

Le rapporteur, M. Bonhomme, avait tout d'abord demandé, au nom de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, « une augmentation des taux des cotisations destinée à financer les régimes de vieillesse visés ».

Il avait, ce faisant, pour objectif « compte tenu de l'application des mesures proposées aux anciens combattants et prisonniers de guerre relevant de tous les régimes sociaux, d'éviter de faire supporter au régime général de nouvelles charges indues ».

Le texte finalement adopté devait porter la marque d'une orientation différente puisqu'on s'en remet au Gouvernement du soin de fixer, par un décret qui interviendra avant le 1^{er} janvier 1974, les moyens nécessaires pour couvrir les dépenses supplémentaires qui... résulteront (de la mise en œuvre de ces dispositions).

Il faudra donc attendre la parution de ce décret pour connaître la formule retenue.

Nous estimons, pour notre part, qu'il s'agit d'une dépense mettant en jeu, au sens le plus élevé du terme, la solidarité nationale, pour rétablir un peu plus de justice dans la répartition des servitudes de la défense du pays. S'il est donc exclu, dans notre esprit, comme dans celui de M. Bonhomme d'infliger une nouvelle charge au seul régime général de Sécurité sociale, il nous importe finalement assez peu que le financement soit assuré par une augmentation des cotisations à l'ensemble des caisses ou par une subvention budgétaire. Les cotisants de différents régimes de protection sociale ne sont-ils pas les contribuables, et inversement ?

L'essentiel est que la réforme soit appliquée, le soit complètement et rapidement.

Modalités et dates de mise en œuvre de la réforme.

La même observation vaut pour ces deux séries de problèmes, dont les solutions sont renvoyées au même décret. Il est inutile, pensons-nous, d'insister sur ce point. Nous sommes en présence d'une réforme exigée par la justice sociale. Elle a déjà trop tardé si l'on considère le nombre réduit de ses bénéficiaires réels. A tergiverser trop longtemps, cependant que ceux-ci continuent à disparaître ou à prendre leur retraite selon l'ancienne procédure, on viderait la réforme de toute sa substance.

Conclusion.

C'est précisément cette dénaturation d'une réforme si légitime que le Sénat voudra maintenant éviter, et ce souci premier commandera son attitude en face de la proposition de loi soumise à son examen. Il s'agit, à notre sens, d'un texte bon dans son principe et mauvais dans certaines parties de sa rédaction.

Nous y avons suffisamment insisté à l'occasion de l'examen détaillé des articles pour pouvoir nous contenter maintenant d'un simple rappel :

— médiocrité de la charpente donnée à l'article premier : devrait-on, à tort, considérer que prisonniers de guerre et combattants n'appartiennent pas à une seule et même famille ?

— mauvaise qualité juridique de l'article 2, qui devrait en réalité comporter expressément la transposition, pour chaque régime spécial, des modifications apportées au régime général ;

— insuffisance de concision de l'article 3, qui devrait écarter toute ambiguïté touchant à l'application de la mesure prévue aux diverses catégories de combattants et de victimes de guerre visées par l'article L. 357 du Code de la Sécurité sociale ;

— caractère bien vague des obligations relatives au financement de la réforme, aux modalités d'application de celles-ci et à son éventuel échelonnement dans le temps (art. 4).

Nous avons la faiblesse de penser que notre Assemblée a donné au pays suffisamment de preuves et d'exemples de son goût pour les textes bien faits pour que soit comprise et approuvée la décision que nous allons proposer : celle de ne pas modifier la proposition de loi soumise à notre examen.

Nous sommes, en effet, en présence d'un texte auquel chacun pense depuis bien longtemps dans son principe ; la multiplicité des initiatives en témoigne ; mais la préparation et le déroulement de la discussion à l'Assemblée Nationale, au cours de cette nuit du 28 au 29 juin 1973, si fertile en incidents, en coups de théâtre, en rencontres et en convocations improvisées à la hâte, montrent combien fut et reste étroit le chemin d'un accord entre ceux qui voulaient faire plus, ceux qui pensaient qu'on pouvait faire moins ou faire autrement.

Les prisonniers de guerre et les anciens combattants dans leur ensemble attendent avec une légitime impatience le vote de ce texte de justice et de réparation. L'examen en seconde lecture des amendements que nous pourrions, que nous devrions proposer si une sorte de course contre la montre n'était engagée, risquerait de poser à l'Assemblée Nationale des problèmes qu'il lui serait impossible de résoudre au cours, ou en tout cas au début, de cette session budgétaire.

Il va de soi que si des aménagements ultérieurs s'avéraient souhaitables ou nécessaires, notre Assemblée apporterait à leur examen, comme à l'accoutumée, tout son soin et toute sa diligence.

Mais dans les circonstances présentes, l'essentiel est d'apporter aux intéressés la satisfaction qu'ils espèrent depuis si longtemps.

Telles sont les conditions un peu exceptionnelles dans lesquelles votre Commission des Affaires sociales vous demande d'adopter sans modification la proposition de loi votée par l'Assemblée Nationale et dont la teneur suit.

PROPOSITION DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

L'article L. 332 du Code de la Sécurité sociale est complété par les dispositions suivantes :

« La pension des assurés qui sont anciens prisonniers de guerre est calculée compte tenu du taux normalement applicable à soixante-cinq ans lorsque, sur leur demande, leur pension est liquidée à un âge compris entre :

« — soixante-cinq et soixante-quatre ans pour ceux dont la durée de captivité est inférieure à dix-huit mois mais supérieure à cinq mois ;

« — soixante-quatre et soixante-trois ans pour ceux dont la durée de captivité est inférieure à trente mois mais supérieure à dix-sept mois ;

« — soixante-trois et soixante-deux ans pour ceux dont la durée de captivité est inférieure à quarante-deux mois mais supérieure à vingt-neuf mois ;

« — soixante-deux et soixante et un ans pour ceux dont la durée de captivité est inférieure à cinquante-quatre mois mais supérieure à quarante et un mois ;

« — soixante et un et soixante ans pour ceux dont la durée de captivité est égale ou supérieure à cinquante-quatre mois.

« Les anciens prisonniers évadés de guerre, au-delà d'une captivité de cinq mois et les anciens prisonniers rapatriés pour maladie, peuvent choisir le régime le plus favorable.

« Toute partie de mois n'est pas prise en considération.

« Les dispositions ci-dessus s'appliquent à tous les anciens combattants pour leur durée de service actif passé sous les drapeaux. »

Art. 2.

Les dispositions prévues à l'article premier ci-dessus seront rendues applicables, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, aux régimes d'assurance-vieillesse des travailleurs indépendants des professions artisanales, industrielles et commerciales et des professions libérales, des exploitants agricoles et des salariés agricoles.

Art. 3.

Toute période de mobilisation ou de captivité est, sans condition préalable, assimilée à une période d'assurance pour l'ouverture du droit et la liquidation des avantages vieillesse.

Art. 4.

Un décret d'application interviendra avant le 1^{er} janvier 1974, qui fixera les modalités et les dates de mise en œuvre de ces dispositions ainsi que les moyens nécessaires pour couvrir les dépenses supplémentaires qui en résulteront.