

N° 143

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 2000

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de notes entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse concernant l'interprétation de la convention relative au service militaire des doubles nationaux du 16 novembre 1995,

Par M. Robert Del PICCHIA

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, *vice-présidents* ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Delanoë, Pierre Biarnès, *secrétaires* ; Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bernard, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Xavier Dugoin, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, Louis Le Pensec, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Aymeri de Montesquiou, Paul d'Ornano, Michel Pelchat, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière.

Voir le numéro :

Sénat : 70 (2000-2001)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LA CONVENTION FRANCO-SUISSE SUR LE SERVICE MILITAIRE DES DOUBLE-NATIONAUX	4
A. DES PRINCIPES INSPIRÉS DE LA CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE DE 1963.....	4
B. LE DISPOSITIF DE LA CONVENTION DU 16 NOVEMBRE 1995.....	5
II. LA NÉCESSITÉ D'UN DISPOSITIF ADAPTÉ À LA RÉFORME DU SERVICE NATIONAL EN FRANCE	7
A. LES CONSÉQUENCES DES DISPARITÉS DES RÉGIMES DE SERVICE NATIONAL EN SUISSE ET EN FRANCE	7
B. L'ACCORD INTERPRÉTATIF DES 28 ET 29 DÉCEMBRE 1999 : UN AMÉNAGEMENT DU DROIT D'OPTION FAVORABLE AUX DOUBLE- NATIONAUX FRANCO-SUISSES RÉSIDANT EN SUISSE	9
CONCLUSION	11
EXAMEN EN COMMISSION	12
PROJET DE LOI	13
ANNEXE - ETUDE D'IMPACT	14

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation de l'accord sous forme d'échange de notes intervenu les 28 et 29 décembre 1999 entre la France et la Suisse, concernant l'interprétation de la convention relative au service militaire des double-nationaux du 16 novembre 1995.

Cette convention bilatérale, qui elle-même se substituait à celle adoptée en 1958 et à divers protocoles et accords postérieurs, a pour objet de rappeler le principe selon lequel le double-national n'est tenu d'accomplir ses obligations militaires que dans un seul des deux pays dont il est ressortissant, et de préciser les modalités d'application de ce principe. Elle dispose notamment que le double-national effectue son service national dans le pays de sa résidence habituelle, à moins qu'il n'exprime, avant l'âge de 19 ans, la volonté d'opter pour l'autre pays.

Bien que récente, la convention franco-suisse du 16 novembre 1995 s'est rapidement heurtée à une difficulté d'application, dès lors qu'est entrée en vigueur en France la loi portant réforme du service national. La suspension, en France, des obligations militaires, imposait de clarifier la réponse à apporter aux jeunes double-nationaux résidant en Suisse qui demandaient à opter pour un service en France.

L'accord sous forme d'échange de notes intervenu à la fin de l'année 1999 préserve, pour ces jeunes, une faculté d'option pour un service en France, à condition qu'ils souscrivent un engagement ou un volontariat dans l'armée française, un des volontariats civils institués par la loi du 14 mars 2000 ou qu'ils accomplissent, en France, une préparation militaire.

Votre rapporteur rappellera le cadre régissant le service national des double-nationaux franco-suisse avant de présenter le détail de l'accord intervenu en 1999, qui est entré en vigueur par anticipation, sans attendre son approbation.

I. LA CONVENTION FRANCO-SUISSE SUR LE SERVICE MILITAIRE DES DOUBLE-NATIONAUX

Dans le domaine du service militaire, la France et la Suisse étaient liées par une convention relative au service militaire des double-nationaux du 1^{er} octobre 1958 et un arrangement administratif du même jour, un protocole additionnel du 3 mars 1961 et un accord sous forme d'échange de lettres du 14 février 1989.

Une nouvelle convention conclue le **16 novembre 1995** est venue se substituer à ces différents textes.

A. DES PRINCIPES INSPIRÉS DE LA CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE DE 1963

Inspirée à l'origine par le souci de régler certaines difficultés liées à l'acquisition tardive de la double-nationalité, la renégociation de la convention franco-suisse a finalement abouti à la conclusion d'une nouvelle convention dont l'innovation principale consistait à s'aligner sur les principes posés par la convention du Conseil de l'Europe de 1963.

Rappelons en effet qu'au-delà des 17 conventions bilatérales signées par la France en vue d'éviter aux double-nationaux l'obligation d'accomplir leur service national dans les deux pays dont ils sont ressortissants, la France a signé la **convention du Conseil de l'Europe du 6 mai 1963** sur la réduction des cas de pluralité des nationalités et sur les **obligations militaires en cas de pluralité des nationalités**.

Ce texte fixe les **principes communs aux différents accords bilatéraux**. Un double-national n'est d'abord tenu d'accomplir ses obligations que dans l'un des pays dont il est le ressortissant (art. 5). La convention précise qu'à défaut d'accords spéciaux, ce pays est le lieu de résidence habituelle (art. 6). Elle prévoit cependant, jusqu'à l'âge de 19 ans, la possibilité pour la personne intéressée de choisir par engagement volontaire le pays dans lequel elle désire accomplir ses obligations militaires.

Parmi les diverses conventions bilatérales conclues par la France, seule la convention franco-algérienne du 11 octobre 1983 s'écarte du principe de l'accomplissement du service dans l'Etat de résidence. Elle laisse en effet à l'intéressé le choix du pays où il souhaite effectuer ses obligations militaires quel que soit, par ailleurs, son lieu de résidence habituel.

La **convention franco-suisse de 1958** ne prévoyait pas, pour sa part, la faculté, pour les double-nationaux, de choisir avant l'âge de 19 ans le pays où

ils souhaitent accomplir leurs obligations militaires. Cette faculté constitue la modification majeure apportée par la nouvelle convention du 16 novembre 1995.

B. LE DISPOSITIF DE LA CONVENTION DU 16 NOVEMBRE 1995

Après avoir défini la **notion d'obligations militaires**, qui concerne, en France, le service national sous toutes ses formes, et en Suisse, le service militaire, le service civil et le paiement de la taxe d'exemption de ces services (art. 2), la convention du 16 novembre 1995 pose pour principe (art. 3.1), à l'instar du texte de 1958, que **le double-national n'est tenu d'accomplir ses obligations militaires que dans un seul Etat, celui où il a sa résidence permanente au 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle il atteint l'âge de 18 ans.**

La résidence permanente ne fait pas l'objet d'une définition précise selon des critères objectifs. Elle s'apprécie comme celle du centre des intérêts principaux de l'intéressé. La convention précise toutefois que la résidence permanente des mineurs est celle de l'autorité parentale (art. 6).

Se conformant au principe posé par la convention du Conseil de l'Europe de 1963, que la Suisse n'a cependant pas signée, la convention franco-suisse ouvre, pour l'intéressé, la **faculté** non prévue dans le dispositif antérieur de **choisir librement, avant l'âge de 19 ans, le pays où il souhaite accomplir ses obligations militaires.** L'exercice de cette option ne requiert qu'une simple déclaration (conforme à un modèle annexé à la convention) adressée aux deux Etats (art. 3.2).

Le double-national qui a commencé d'accomplir ses obligations militaires dans un Etat devra toutefois l'achever dans cet Etat.

La convention prend en compte le cas des ressortissants ayant acquis la double-nationalité après le 1^{er} janvier de l'année où ils ont atteint l'âge de dix-huit ans. Les personnes intéressées sont tenues d'accomplir leurs obligations militaires dans l'Etat de leur résidence permanente, à moins qu'ils n'aient avant leur naturalisation fourni des « prestations » en vue de l'accomplissement de leurs obligations dans l'autre Etat (art. 4).

Ces prestations dépendent des caractéristiques du service national dans chacun des deux pays. En France, elles recouvrent les préparations militaires et, en Suisse, la taxe d'exemption, due par les jeunes déclarés inaptes et les Suisses déjà incorporés et qui n'ont pas effectué les périodes obligatoires durant l'année écoulée, notamment en raison d'une résidence à l'étranger.

L'exemption ou la dispense de l'accomplissement des obligations militaires ont aussi valeur de « prestations » au sens de l'article 4 de la Convention.

A la différence du texte de 1958 aux termes duquel un double-national pouvait être soumis aux obligations de réserve dans l'Etat où il avait établi sa résidence principale sans y avoir accompli son service national, la convention de 1995 précise que le double-national n'est soumis aux obligations de réserve ou au paiement de la taxe d'exemption que dans le pays où il est tenu d'accomplir ses obligations militaires.

Selon le même principe, en cas de mobilisation, le double-national ne peut être rappelé que par l'Etat où il a accompli ses obligations militaires et non par celui où il a établi sa résidence permanente. Le double-national reste ainsi lié à l'Etat où il a accompli son service.

II. LA NÉCESSITÉ D'UN DISPOSITIF ADAPTÉ À LA RÉFORME DU SERVICE NATIONAL EN FRANCE

L'application de la convention franco-suisse de 1995, et singulièrement de la faculté d'option qu'elle ouvrait, s'est trouvée déséquilibrée à la suite de la réforme du service national en France, qui a incité un nombre croissant de Franco-suisse résidant en Suisse à déclarer opter pour un service en France. Il importait de savoir à partir de quel niveau de sujétion en France la Suisse pouvait accepter de dispenser ses ressortissants de leurs obligations militaires. Cette question a été résolue, sans modifier la convention, par l'accord sous forme d'échange de notes intervenu fin décembre 1999.

A. *LES CONSÉQUENCES DES DISPARITÉS DES RÉGIMES DE SERVICE NATIONAL EN SUISSE ET EN FRANCE*

L'article 59 de la Constitution suisse prévoit que **tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire ou peut accomplir un service civil de remplacement**. Les femmes peuvent servir dans l'armée à titre volontaire.

L'obligation de servir est un devoir personnel du citoyen suisse : il y est assujéti s'il est apte.

Les personnes tenues au service militaire reçoivent la formation de « l'école des recrues » durant 15 semaines, en règle générale pendant l'année au cours de laquelle elles atteignent l'âge de 20 ans, puis, jusqu'à libération définitive de leurs obligations, des « cours de répétitions » d'une durée de 12 à 19 jours, selon un rythme bisannuel. Les femmes peuvent se porter volontaires mais sont exclues, en principe, des missions de combat. A « l'école de recrues », elles effectuent 27 jours et un total de 117 jours au titre des cours de répétition.

Les **obligations de service** varient en fonction du grade :

- soldat 300 jours
- sous-officiers 460 jours
- sous-officiers supérieurs de 570 à 670 jours
- officiers subalternes 770 jours
- capitaines 900 jours
- officiers supérieurs de 1 150 à 1 300 jours.

Des dispositions spéciales sont prévues pour le personnel des nouvelles entreprises, de la Poste, de Swisscom ainsi que pour toute personne qui, en raison de son activité professionnelle ou de connaissances particulières

rend des services indispensables à l'armée ou à d'autres domaines de la défense générale. Les officiers supérieurs servent jusqu'à 52 ans.

Dans le cadre de la réforme Armée XXI, il est prévu de **ramener la durée des obligations de service militaire à 280 jours**, à accomplir avant l'âge de 28 ans.

Il est aussi possible d'effectuer un **service civil de remplacement** sous forme d'une contribution personnelle d'intérêt général (aide à l'agriculture de montagne, à l'environnement, aide sociale, humanitaire et coopération) ou un service sans arme.

Comme indiqué précédemment, la **taxe d'exemption**, égale à 2 % du revenu annuel imposable, est due par les jeunes déclarés inaptes et les Suisses déjà incorporés et qui n'ont pas effectué les périodes obligatoires durant l'année écoulée, notamment du fait d'une résidence à l'étranger.

En France, depuis la **loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national**, le service national universel, pour les jeunes nés après le 1^{er} janvier 1979, est défini par l'article L 111-2 du code du service national et ne comporte plus que **deux obligations**, à savoir le **recensement** et **l'appel de préparation à la défense**.

L'entrée en vigueur de la loi a provoqué, dès 1998, une **augmentation sensible des demandes d'option en faveur de la France**, tout particulièrement dans les circonscriptions consulaires de Berne et de Genève. Or, les intéressés ne pouvant être assujettis en France qu'à la seule journée d'appel de préparation à la défense, ce droit d'option paraissait leur conférer un privilège exorbitant leur permettant, par une sujétion symbolique, de s'exonérer d'obligations militaires encore substantielles en Suisse. Il semblerait que, pour les autorités suisses, cette situation était gênante, moins en raison des effectifs concernés que de la rupture d'égalité de traitement qu'elle pouvait entraîner entre double-nationaux franco-suisses et nationaux suisses. Les premiers auraient pu notamment se trouver avantagés sur le marché du travail par rapport aux seconds, astreints à des absences répétées pour raison de service militaire dans l'armée fédérale. C'est la raison pour laquelle la Suisse a d'une part **bloqué l'instruction de ces demandes** (près de 200) et d'autre part saisi la France en vue de **revoir l'application du droit d'option**.

Le conseil fédéral suisse ne souhaitait pas dénoncer la convention du 16 novembre 1995, dont les difficultés d'application peuvent, en vertu de son article 11, être réglées par la voie diplomatique. Il ne souhaitait pas davantage en limiter ou en suspendre les effets. C'est donc la voie d'un **accord interprétatif** portant uniquement sur les conditions d'exercice du droit d'option qui a été choisie, aboutissant à un échange de notes à la fin de l'année 1999.

B. L'ACCORD INTERPRÉTATIF DES 28 ET 29 DÉCEMBRE 1999 : UN AMÉNAGEMENT DU DROIT D'OPTION FAVORABLE AUX DOUBLE-NATIONAUX FRANCO-SUISSES RÉSIDANT EN SUISSE.

Réalisé sous forme d'échange de notes les 28 et 29 décembre 1999, l'accord franco-suisse concernant l'interprétation de la convention du 16 novembre 1995 **ne concerne pas la situation des double-nationaux résidant en France**, qui ont vocation à être soumis aux nouvelles dispositions de la loi française, c'est-à-dire répondre uniquement aux obligations minimales de la journée d'appel de préparation à la défense. Ces personnes seront reconnues en règle au regard de la législation suisse sur le service militaire et ne devraient pas être inquiétées lors de leurs séjours ou installation future en Suisse.

Il précise les conditions dans lesquelles un double-national résidant en Suisse pourra désormais choisir d'effectuer ses obligations en France. Le **droit d'option** est **subordonné à la manifestation d'une volonté expresse d'accomplir** sur le territoire national une sujétion dont le contenu dépasse largement la simple journée d'appel de préparation à la défense. Celle-ci pourra consister en une **préparation militaire**, un **volontariat civil** ou un **volontariat dans les armées**, ou encore la souscription d'un **engagement de servir dans les armées**.

L'accord précise que cette interprétation doit prévaloir à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

Cette solution s'avère relativement favorable aux intéressés puisque la durée d'une préparation militaire est comprise entre 15 et 20 jours et que son accomplissement suffira à ceux qui le souhaitent de ne pas accomplir leurs obligations militaires en Suisse.

Rappelons que le volontariat dans les armées a été instauré par la loi du 28 octobre 1997. Il est ouvert aux Français âgés de 18 à 26 ans lors du dépôt de la demande. Il est conclu pour une durée de douze mois renouvelable chaque année dans la limite de soixante mois.

Les volontariats civils, créés par la loi du 14 mars 2000, s'adressent eux aussi aux jeunes de 18 à 26 ans, pour une durée comprise entre 6 et 24 mois. Ils s'exercent, en métropole, auprès de collectivités locales ou d'associations dans les domaines de la sécurité civile, de l'environnement, de la cohésion sociale et de la solidarité. Dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, ils peuvent en outre être effectués dans les services de l'Etat. Enfin, à l'étranger, ils reprennent les différentes missions dévolues aux coopérants du service national, dans des services de l'Etat, auprès d'associations ou d'entreprises.

Enfin, il est important de signaler que **les autorités suisses ont accepté l'application**, à titre provisoire, **de l'accord avant son entrée en vigueur officielle**, ce qui a permis de régler, dès le début de l'année 2000, la situation de près de 200 jeunes gens dont les demandes d'option avaient été bloquées en l'absence d'un accord.

CONCLUSION

Au-delà de l'exemple suisse, on peut observer que la réforme du service national a créé un déséquilibre souvent important entre la durée de la journée d'appel de préparation à la défense et celle d'un service militaire obligatoire pouvant atteindre plusieurs mois ou années dans les pays avec lesquels, antérieurement à ces nouvelles dispositions, la France a conclu des accords bilatéraux.

Cette situation a conduit certains Etats à prendre l'initiative d'une renégociation des conventions bilatérales en vigueur, avec pour objectif de redéfinir les conditions de leur application en renforçant le critère de résidence en France ou dans le pays considéré. Deux accords sous forme d'échange de notes sont ainsi en cours de négociation avec la Tunisie et Israël.

S'agissant de la Suisse, il est heureux que l'aboutissement rapide de la négociation et l'application anticipée de l'accord aient permis de régler, dans les meilleurs délais, les difficultés d'application consécutives à la suspension du service national en France. De surcroît, la solution retenue s'avère favorable aux double-nationaux franco-suisses résidant en Suisse, puisque le seuil d'obligation retenu pour l'exercice du droit d'option en France est beaucoup plus bas que la durée des obligations militaires en Suisse.

Pour ces raisons, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous demande d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du mercredi 13 décembre 2000.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, président, a souligné l'ancrage de l'institution du service militaire dans la population suisse. Il a fait état des réflexions sur la professionnalisation de l'armée suisse et évoqué les conséquences que pourrait avoir, en matière de participation de cette armée aux opérations extérieures, une éventuelle entrée de la Suisse aux Nations unies.

M. Robert Del Picchia, rapporteur, a précisé que certains cantons demeuraient opposés à un abandon du service militaire et à une professionnalisation complète de l'armée helvétique. Il a ajouté que la Suisse participait déjà à des opérations extérieures et qu'elle disposait notamment d'un contingent au sein de la KFOR au Kosovo.

La commission a ensuite adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation 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, dont le texte est annexé à la présente loi¹.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 70 (2000-2001).

ANNEXE - ETUDE D'IMPACT¹

Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

La France et le Conseil fédéral suisse ont signé, le 26 novembre 1995 à Berne, une convention relative au service militaire des double-nationaux franco-suisses. Or, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national, qui a suspendu l'appel sous les drapeaux, maintenu le recensement et instauré la participation à la journée d'appel de préparation à la défense, les autorités suisses, considérant que le maintien, pour leurs ressortissants, d'un service obligatoire et effectif, changeait fondamentalement la raison d'être de cette Convention, ont déclaré peu acceptable le déséquilibre créé par la loi française entre les obligations militaires des double-nationaux franco-suisses et celles des mononationaux suisses.

Le Conseil fédéral suisse ne souhaitait pas dénoncer la Convention du 16 novembre 1995, dont l'article 11 prévoit un règlement par la voie diplomatique des difficultés de son application, ni en limiter ou en suspendre les effets. En conséquence, la solution juridique retenue a été l'aménagement du droit d'option inscrit dans ladite Convention, au moins pour les double-nationaux résidant habituellement en Suisse.

Des négociations ont ainsi permis d'aboutir à la signature de l'Accord sous forme d'échange de notes de décembre 1999, dont l'objet est de préciser les conditions du droit d'option tout en maintenant la convention en vigueur.

Bénéfices escomptés en matière

**d'emploi* : permettra aux double-nationaux de trouver un emploi plus aisément en Suisse.

**d'intérêt général* : l'Accord tend à permettre aux double-nationaux franco-suisses résidant en France de n'accomplir leurs obligations de service national qu'à l'égard de notre pays et de ne pas être tenus aux obligations du service militaire suisse lors de leurs séjours ou après leur transfert de résidence en Suisse. Il confirme le droit d'option pour l'accomplissement des obligations de service national dans l'un ou l'autre pays et rétablit ainsi l'égalité entre jeunes Français et franco-suisses.

**financière* : sans objet.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

**de simplification des formalités administratives* : sans objet.

**de complexité de l'ordonnancement juridique* : l'Accord vaut interprétation de la Convention du 16 novembre 1995 relative au service militaire des double-nationaux franco-suisses.