

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 1966.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant création de l'Institution de gestion sociale des Armées,

Par M. Raymond BOIN,
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Vincent Rotinat, président ; Pierre de Chevigny, Marius Moutet, Philippe d'Argenlieu, vice-présidents ; le général Antoine Béthouart, Georges Repiquet, Jean de Lachomette, secrétaires ; Edmond Barrachin, Jean Bène, Jean Berthoin, Raymond Boin, Marcel Boulangé, Julien Brunhes, Roger Carcassonne, Maurice Carrier, Georges Dardel, le général Jean Ganeval, Lucien Gautier, Robert Gravier, Georges Guille, Raymond Guyot, Gustave Héon, Bernard Lafay, Charles Laurent-Thouverey, Guy de La Vasselais, Jean Lecanuet, Marcel Lemaire, André Montell, Roger Morève, Léon Motais de Narbonne, Jean Natali, Henri Parisot, Jean Périquier, le général Ernest Petit, Guy Petit, Paul Piales, Alain Poher, Edouard Soldani, Jacques Soufflet, Jean-Louis Tinaud, Jacques Vassor, Jacques Verneuil, Paul Wach, Michel Yver.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1691, 1846 et In-8° 482.

Sénat : 161 (1965-1966).

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis a pour but de regrouper en une seule toutes les institutions sociales de toutes natures et de toutes origines qui existaient depuis de longues années dans les armées. Si le Gouvernement a désiré proposer ce regroupement, c'est à la suite d'observations judicieuses qui tendaient à prouver que les associations existantes avaient un caractère fictif et ne présentaient aucun fondement juridique.

D'où le projet de loi, à l'étude duquel se sont occupés pendant deux ans les Services techniques des Armées françaises et qu'a adopté l'Assemblée Nationale avec quelques modifications, que nous avons l'honneur de présenter aujourd'hui devant vous.

Le Service de l'Action sociale des Armées, l'un des premiers services à avoir eu le caractère interarmées, a été créé en 1948.

Deux ans après, les institutions sociales de toute nature et de toute origine, provenant des anciens services sociaux des Armées, recevaient une consécration réglementaire.

En effet, en vertu de la loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier, le Ministre de la Défense nationale créa par décret n° 50-732 du 24 juin 1950 des organismes administratifs spéciaux, appelés « centres d'accueil » dotés chacun de la personnalité morale et dépendant des services du Ministère de la Défense nationale.

Chaque centre d'accueil est dirigé par une commission administrative. Un représentant du service de l'Action sociale des Armées est président de la commission administrative. Il a la haute surveillance du centre d'accueil. Les fonds dont dispose le centre d'accueil sont des deniers privés ; l'autorité militaire en réglemente et contrôle la gestion.

Les centres d'accueil ainsi créés comprennent actuellement :

En France :

- 20 maisons familiales de vacances et 5 villages familiaux ;
- 39 colonies de vacances et 17 camps sportifs pour adolescents ;
- 7 crèches et garderies et 10 jardins d'enfants.

Outre ces établissements sociaux, il existe des établissements médico-sociaux :

- 5 établissements de cure ;
- 2 maisons d'enfants ;
- 2 centres pédagogiques.

Le Service de l'Action sociale gère également le centre de transit des Récollets destiné à recevoir les militaires non officiers en activité de service de passage à Paris.

En Allemagne.

Les institutions sociales sont gérées par l'intermédiaire du foyer central d'Allemagne qui revêt de ce fait une importance particulière. Ces institutions sont adaptées à leur situation particulière et répondent aux besoins particuliers des membres des forces stationnées en pays étranger. Elles comprennent :

- 26 foyers de garnison ;
- 7 centres d'accueil ;
- 43 salles de cinéma ;
- 364 bibliothèques circulantes.

Des discothèques, placées auprès des secteurs sociaux, sont mises à la disposition du personnel militaire.

En outre le foyer central approvisionne en denrées, articles de bazar et films environ 80 foyers de corps de troupes.

Les foyers de garnison et les centres d'accueil procurent aux militaires une ambiance de détente et de repos. On trouve, en règle générale, dans chaque établissement : une salle de lecture, une bibliothèque, une salle de jeux, une salle de consommation, un service hôtellerie et un comptoir de vente d'articles de bazar.

Le foyer central d'Allemagne procure également des séjours gratuits et des repas gratuits dans les diverses institutions sociales.

D'autres institutions plus particulièrement réservées aux familles des militaires relèvent également du foyer central d'Allemagne. Elles comprennent :

- 2 maisons familiales ;
- 30 garderies d'enfants.

Outre-mer.

S'ajoutent aux établissements sociaux créés en France et en Allemagne ceux du service d'action sociale des forces terrestres d'outre-mer, qui a été fusionné avec le service de l'action sociale des armées depuis le 1^{er} janvier 1965.

Ces établissements, qui ont été créés en vertu du décret n° 57-828 du 23 juillet 1957, comprennent :

- 5 maisons familiales ;
- 10 colonies de vacances ;
- 8 jardins d'enfants ;
- 6 centres d'accueil.

*

* *

Le statut juridique de ces institutions n'a pas été à l'abri de toute critique.

Le Conseil d'Etat, statuant au contentieux le 30 juin 1961, a décidé que « les articles 6 et suivants de la loi du 17 août 1948 n'ont pas permis au Gouvernement de prendre par décret des mesures normalement réservées au législateur, que ni l'attribution de la personnalité morale à certains organismes administratifs ni la modification de la nature des fonds mis à la disposition desdits services ne figurent au nombre des pouvoirs reconnus à l'exécutif par cette loi ».

D'autre part, par référé n° 513 du 24 novembre 1961, la Cour des Comptes a estimé que la loi du 7 août 1948 tendant au redressement économique et financier, sur laquelle sont fondés les décrets instituant les centres d'accueil du ministère des armées, ne permettait pas au Gouvernement d'ériger ces organismes en personnes morales disposant de deniers privés.

Il résulte des positions prises que le décret n° 50-732 du 24 juin 1950 portant organisation des centres d'accueil du Ministère de la Défense nationale ainsi que l'article 3 du décret n° 57-828 du 23 juillet 1957 portant réorganisation du Service de l'action sociale des forces terrestres dans les départements d'outre-mer et les territoires relevant du Ministre de la France d'outre-mer n'ont pas de fondement légal.

Cette situation exige que soient prises de nouvelles dispositions concernant les centres d'accueil des armées, ce qui permettrait de regrouper non seulement la gestion des établissements sociaux et médico-sociaux, mais également celle de toutes les œuvres sociales créées ou à créer au bénéfice des ressortissants civils et militaires des armées.

*

* *

Le projet de loi proposé a pour objet de créer une « Institution de gestion sociale des armées ».

— cette Institution sera dotée de l'autonomie financière et sera placée sous la tutelle du Ministre des Armées ;

— l'Institution exercera son activité au profit de tous les personnels civils et militaires relevant du Ministère des Armées ainsi que de leurs familles. Cette activité pourra être étendue à certaines catégories de personnels ayant relevé précédemment de ce ministère et à leurs familles. Des personnes étrangères aux armées pourront en vertu de conventions être admises dans les établissements gérés par l'Institution ;

— l'Institution gèrera les établissements sociaux et médico-sociaux dépendant du Ministère des Armées. Elle exercera en outre les activités sociales et médico-sociales qui lui seront confiées ;

— l'Institution sera dirigée par un administrateur assisté d'un administrateur adjoint nommé par arrêté du Ministre des Armées et par un conseil de gestion. Ce conseil de gestion sera composé de représentants civils et militaires de l'administration et du commandement. Les usagers civils et militaires seront représentés au sein du conseil et seront associés à la gestion des institutions. Ce conseil délibérera obligatoirement sur les questions les plus

importantes : l'organisation générale de l'Institution, les états de prévisions de recettes et de dépenses, les bilans et comptes de résultats d'ensemble, les bilans et comptes de résultats par activité, les questions relatives au personnel ;

— l'Institution exercera son activité dans les conditions du droit privé en ce qui concerne ses relations avec les personnels rémunérés par elle, à l'exception de l'administrateur et de l'administrateur adjoint, avec les usagers, les contractants et les tiers ;

— les personnels de l'Institution relèveront donc du droit privé du travail, à l'exception de l'administrateur et de l'administrateur adjoint qui dans leurs rapports avec l'Institution et l'Etat relèveront du droit public.

Le projet de loi tend à permettre la mise à la disposition de l'Institution de gestion sociale des armées de quelques fonctionnaires civils ou militaires en vue de tenir certains emplois, de direction ou technique (comptables, etc.).

Les personnels en question seront placés :

— en service détaché dans les conditions fixées par l'ordonnance du 4 février 1959 et le décret n° 59-309 du 14 février 1959 s'ils sont fonctionnaires civils ;

— en situation hors cadre dans les conditions fixées par l'ordonnance du 23 décembre 1958 s'ils sont militaires : officiers, sous-officiers de carrière ou sous-officiers servant sous contrat.

Dans leur emploi, les fonctionnaires détachés ou les militaires en situation hors cadre seront soumis à l'ensemble des règles régissant la fonction exercée ; ils percevront notamment la rémunération correspondant à cette fonction.

Ils continueront toutefois à bénéficier, dans leur corps, civil ou militaire, de leurs droits à l'avancement et à la retraite.

Ils pourront être réintégrés sur leur demande.

L'intervention du législateur est nécessaire du fait qu'il s'agit là d'un établissement d'un caractère particulier qui n'est pas explicitement visé par les textes en vigueur régissant la matière.

L'Institution sera soumise au contrôle de la Cour des Comptes.

Telles sont, dans leurs grandes lignes, les principales dispositions du projet de loi.

L'Institution de gestion sociale des armées permettra :

- de régulariser le statut juridique de certains organismes ;
- de créer une unité de gestion pour l'ensemble des institutions sociales et médico-sociales ;
- de concilier souplesse de gestion et contrôle administratif.

I. — RÉGULARISATION DU STATUT JURIDIQUE DE CERTAINS ORGANISMES

L'Institution dont la création est envisagée permettra de régulariser le statut des centres d'accueil.

Elle permettra également de donner à certaines institutions à caractère social, qui avaient fait l'objet de critiques de la part de la Cour des Comptes ou du Contrôle Général des Armées, un statut juridique à l'abri de toute critique.

Il s'agit des associations-soutiens subventionnées par le Département des armées :

- l'Association Générale d'Entr'aide des Forces armées (A. G. E. F. A.) ;
- l'Association d'aide au logement pour les personnels de la Défense Nationale (A. L. D. N.).

L'A. G. E. F. A. seconde le service de l'action sociale des forces armées en venant matériellement et moralement en aide aux personnels militaires et civils des armées y compris les militaires du contingent, aux familles de ces personnels et en premier lieu aux veuves et orphelins ainsi qu'aux familles des disparus.

L'A. L. D. N. seconde le service de l'action sociale des armées, en aidant les personnels relevant du Ministère des Armées à construire pour eux et leurs familles des logements à usage d'habitation.

Ces associations ont été créées pour aider le Ministère des Armées à résoudre des problèmes sociaux auxquels l'application de la procédure des délégations et mandatements de crédits budgétaires ne permet pas d'apporter de solution efficace, notamment par

suite de la lenteur des opérations qu'elle exige, en particulier pour les secours d'urgence et les prêts d'honneur. Ces deux associations qui n'ont pas acquis en fait, en tant que telles, une existence véritable seront dissoutes et l'Institution prendra à son compte leurs activités après avoir reçu dévolution de leurs biens.

Il n'en saurait être de même pour les associations dont le fondement est incontestable et qui exercent une activité réelle au profit de leurs adhérents, recrutés parmi les ressortissants des trois armées.

II. — UNITÉ DE GESTION

Actuellement, il y a autant de personnes morales distinctes que de commissions administratives chargées de l'administration des maisons familiales, des centres médico-sociaux, des crèches et garderies. Le Foyer Central d'Allemagne comprend lui-même plusieurs commissions administratives.

Le système actuel pose des problèmes difficiles relatifs à la coordination des activités sociales. En outre il aboutit à une certaine confusion de pouvoirs entre les représentants du service de l'action sociale des Armées et les présidents des commissions administratives, un même officier pouvant cumuler les fonctions de chef de bureau à l'A. S. A. et celles de président d'une ou plusieurs commissions administratives.

L'Institution sera unique. Les commissions administratives et les deux associations-soutiens, l'A. L. D. N. et l'A. G. E. F. A., seront regroupées au sein de l'Institution qui sera seule dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

L'Institution prendra également en charge les activités de la caisse des offrandes nationales.

Créée au lendemain de la guerre d'Italie par décret impérial du 18 juin 1860, la caisse des offrandes nationales est alimentée par des dons et des legs. Les ressources ainsi constituées sont déposées à la Caisse des Dépôts et Consignations dont le directeur général est membre du comité supérieur de la caisse des offrandes.

Cette institution nationale, reconnue d'utilité publique, avait pour rôle de pallier l'insuffisance des pensions allouées aux victimes de guerre (invalides, veuves de guerre, orphelins ou ascendants) et attribuait à celles-ci des allocations permanentes, rentes viagères ou compléments de pension et des secours permanents ou éventuels.

Depuis la création de la caisse des offrandes nationales, le régime des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre a fait l'objet de dispositions d'ordre législatif et réglementaire qui ont apporté une grande amélioration aux conditions d'attribution et au montant de ces pensions.

Actuellement les pensions d'invalidité servies au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre suivent l'évolution des traitements de la Fonction Publique et la situation matérielle des pensionnés d'invalidité est complètement différente de celle qui leur était faite en 1860.

Le rôle de la Caisse des offrandes nationales n'est donc plus celui qu'il était à l'origine. La Caisse des offrandes se borne aujourd'hui à octroyer des secours éventuels aux militaires blessés ou malades tombés dans le dénuement et à leurs familles. L'autonomie de cette fondation pouvait se concevoir à l'époque où la Caisse des offrandes nationales a été créée. Elle entre aujourd'hui dans le cadre de la réforme projetée et ne peut conserver une situation d'exception. Il est envisagé de dissoudre la Caisse nationale des offrandes nationales. L'Institution de gestion sociale des Armées sera subrogée à ses droits et obligations.

Un regroupement de la gestion d'activités aussi diverses s'impose. Il s'impose pour promouvoir, au sein des armées, une politique d'action sociale préalablement concertée. Il permettra également de mieux apprécier les résultats de la politique sociale poursuivie en faveur des militaires et de leurs familles au sein de ces institutions.

Une gestion unique facilitera l'établissement, à l'échelon central, d'un bilan d'ensemble et d'un bilan par activité.

Elle permettra également d'établir, au niveau des établissements, le coût de fonctionnement de chacun des établissements et permettra les comparaisons indispensables à une saine gestion.

III. — SOUPLESSE DE GESTION ET CONTRÔLE ADMINISTRATIF

L'urgence, le caractère précaire et souvent même l'improvisation sont incompatibles avec les impératifs réglementaires qui prévalent dans un service administratif ordinaire.

Le recours aux règles du droit privé donnera à l'Institution, chargée notamment de délivrer des prêts, la souplesse de gestion nécessaire dans un tel domaine.

Ces règles s'appliqueront aussi bien aux relations de l'Institution avec les usagers, les contractants et les tiers qu'au domaine financier et comptable.

Cette gestion sera soumise à la tutelle du Ministre des Armées et il sera prévu dans les textes d'application que les décisions du conseil de gestion seront exécutoires si le Ministre des Armées n'y fait pas opposition dans un délai de vingt jours. Dans certains cas une approbation expresse du Ministre sera nécessaire.

L'Institution sera en outre soumise au contrôle des membres de la Cour des Comptes, des membres des corps militaires du contrôle général des Armées et à la surveillance des intendants et des commissaires.

*
* *

En conclusion.

Le projet de loi portant création de l'Institution de gestion sociale des armées donnera aux établissements sociaux créés en vertu des textes qui ont fait l'objet de critiques de la part du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes, un fondement légal qui manquait.

L'Institution permettra de substituer aux nombreuses commissions administratives existantes un mode de gestion plus centralisé et de regrouper les activités de l'association d'entraide pour le logement des personnels de la défense nationale (A. L. D. N.) et celles de l'association générale d'entraide des forces armées (A. G. E. F. A.) ainsi que celles de la caisse des offrandes nationales.

L'Institution ne concerne pas les foyers de corps de troupe ni les associations qui ont un fondement juridique incontestable, notamment l'association pour le développement d'entraide dans l'armée (A. D. O.), l'association pour le développement des œuvres de la marine (A. D. O. S. M.) ou la fondation des œuvres sociales de l'air (F. O. S. A.).

Elle n'affectera pas fondamentalement le fonctionnement du service de l'action sociale des armées qui exercera la tutelle technique et financière de l'Institution et continuera, comme par le passé, à orienter la politique sociale aux armées.

Mais la création d'un organisme de gestion unique, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, mettra fin à la confusion de pouvoirs qui s'était établie, dans certains cas, entre le personnel du service de l'action sociale et le personnel des commissions administratives ou celui des associations-soutiens.

Cet organisme permettra en outre :

- de mieux coordonner les efforts poursuivis dans le domaine social et médico-social et dans le domaine des prêts et des secours ;
- de suivre de plus près, grâce à une centralisation des résultats comptables, la gestion des activités sociales et de mieux en apprécier le coût.

Comme par le passé, les personnels de l'Institution relèveront du droit privé du travail, à l'exception toutefois de l'administrateur et de l'administrateur adjoint qui, dans leurs rapports avec l'Institution et l'Etat, relèveront du droit public.

La création de l'Institution n'entraînera aucune augmentation de personnel. La seule opération de recrutement portera, à l'échelon central, sur la mise en place d'environ quinze employés chargés d'assister l'administrateur et de centraliser les résultats comptables des établissements. Mais les effectifs de l'Institution ne seront pas supérieurs aux effectifs des organismes en cause.

Le recours aux règles du droit privé conservera à l'Institution la souplesse de gestion que possédaient les centres d'accueil et les associations. En contrepartie, il est prévu que l'Institution sera soumise à la tutelle du Ministre des Armées, à la surveillance des services de l'Intendance et des commissariats et au contrôle des membres des corps militaires de contrôle.

En outre, l'Institution sera soumise au contrôle administratif de la Cour des Comptes.

Telles sont les remarques que votre Commission vous soumet sur le texte proposé, qu'elle approuve dans son ensemble.

Sur un point de détail, cependant, elle vous propose d'y apporter un amendement tendant à rédiger la première phrase du second alinéa de l'article premier comme suit :

« L'activité de l'Institution s'exerce au profit :
« — de tous les personnels militaires et de leurs familles ;
« — de tous les personnels civils relevant du Ministère des Armées et de leurs familles ».

En effet, sous réserve d'assurances données par le Gouvernement, qui lui permettraient de vous proposer l'adoption du texte dans la rédaction votée par l'Assemblée Nationale, elle estime que cette nouvelle rédaction permet de ne laisser aucun personnel militaire en dehors du champ d'application du projet de loi.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger la première phrase du second alinéa de l'article premier comme suit :

L'activité de l'Institution s'exerce au profit :
— de tous les personnels militaires et de leurs familles ;
— de tous les personnels civils relevant du Ministère des Armées et de leurs familles.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Il est créé une Institution de gestion sociale des armées, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et placée sous la tutelle du Ministre des Armées.

L'activité de l'Institution s'exerce au profit de tous les personnels civils et militaires relevant du Ministère des Armées, ainsi que de leurs familles. Elle peut être étendue, dans les cas fixés par décret, à certaines catégories de personnels ayant relevé précédemment de ce Ministère et à leurs familles. L'Institution peut, en outre, faire bénéficier, en application de conventions, d'autres personnes, de certaines de ses activités.

Art. 2.

L'Institution gère les établissements sociaux ou médico-sociaux dépendant du Ministre des Armées et dont la liste est arrêtée par celui-ci. En outre, elle exerce les activités à caractère social ou médico-social qui lui sont confiées dans les conditions définies par le décret prévu à l'article 7 de la présente loi. Par dérogation aux dispositions de l'article L. 15, premier alinéa, du Code du domaine de l'Etat, l'Institution ne peut accepter, qu'après autorisation du Ministre des Armées, les dons et legs qui lui sont faits, sans charges, conditions, ni affectations immobilières.

Art. 3.

L'Institution est dirigée par un administrateur assisté d'un administrateur adjoint, nommés par arrêté du Ministre des Armées. Un conseil de gestion, où sont notamment représentés les personnels civils et militaires du Ministère des Armées, exerce les fonctions qui lui sont dévolues par le décret prévu à l'article 7 de la présente loi.

Art. 4.

L'Institution exerce son activité dans les conditions du droit privé en ce qui concerne ses relations avec les personnels rémunérés par elle, à l'exception de l'administrateur et de l'administrateur adjoint, avec les usagers, les contractants et les tiers. Toutefois, le régime des travaux publics est applicable aux travaux de l'Institution.

La gestion financière et comptable de l'Institution est soumise aux règles du droit privé, sous réserve des dérogations qui seraient prévues au décret mentionné à l'article 7.

Les fonctionnaires peuvent être détachés auprès de l'Institution. Les officiers, les sous-officiers de carrière, les sous-officiers servant sous contrat et les personnels assimilés peuvent être placés en situation hors cadre auprès de cet organisme.

Art. 5.

L'Institution est soumise au contrôle de la Cour des Comptes dans les conditions et selon les modalités fixées par le décret mentionné à l'article 7, sans préjudice des autres vérifications qui seront prévues par ledit décret.

Art. 6.

La Caisse des offrandes nationales ainsi que les centres d'accueil créés par les décrets du 24 juin 1950 et du 23 juillet 1957 seront dissous aux dates fixées par le décret prévu à l'article 7 de la présente loi ; l'Institution sera subrogée à l'ensemble de leurs droits et obligations.

Art. 7.

Un décret fixera les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'Institution de gestion sociale des armées.