

N° 300

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 avril 1991.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi ,  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant le code des pensions  
militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et relatif à  
l'Institution Nationale des invalides, .*

Par M. Claude PROUVOYEUR,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, vice-présidents ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, secrétaires ; José Balarello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gérard César, Jean Chérioux, Marcel Debarge, François Delga, Jean-Pierre Demerhat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Husson, André Jourdain, Paul Kauss, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoeur, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signe, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 1785, 1946 et T.A. 459.

Sénat : 270 (1990-1991).

---

Pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>EXPOSE GENERAL</b> .....	15
I. Une institution unique en son genre dotée d'un cadre juridique inadapté .....	15
A - Une institution unique en son genre .....	15
1. Le centre des pensionnaires .....	16
2. Le centre médico-chirurgical .....	18
a) Origine .....	18
b) Fonctionnement .....	19
B - Un cadre juridique inadapté .....	21
1. Un régime budgétaire et financier inapproprié .....	21
a) Les reports de crédits .....	22
b) L'absence de crédits d'investissement .....	23
2. Une organisation administrative relativement empirique .	23
II. La transformation de l'INI en établissement public et ses conséquences .....	25
A - Les raisons du choix de l'établissement public .....	25
1. Les formules exclues .....	26
a) La solution du budget annexe .....	26
b) Le rattachement à l'ONAC .....	27
c) L'établissement hospitalier .....	27
2. La compétence législative .....	29
B - Le contenu du projet de loi .....	30
1. Les dispositions résultant du nouveau statut conféré à l'INI .....	31
a) Les missions de l'établissement .....	31
b) Les organes d'administration et de direction .....	33
c) Le régime financier .....	34

2. Les observations de la commission des affaires sociales . . .	34
a) L'actualisation des missions confiées à l'INI . . . . .	35
b) La composition et les compétences du conseil d'administration . . . . .	36
c) Les personnels . . . . .	37
d) Les ressources propres de l'établissement . . . . .	38
<b>CONCLUSION</b> . . . . .	<b>41</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> . . . . .	<b>43</b>
<i>Article premier</i> : Transformation de l'Institution nationale des invalides en établissement public . . . . .	43
<i>Art. 2</i> : Organisation administrative de l'Institution nationale des invalides . . . . .	44
<i>Art. L. 528 du code des pensions militaires d'invalidité et des             victimes de la guerre</i> - Désignation du ministre de tutelle . . . . .	46
<i>Art. L. 529 du code des pensions militaires d'invalidité et des             victimes de la guerre</i> - Missions de l'Institution . . . . .	47
<i>Art. L. 530 du code des pensions militaires d'invalidité et des             victimes de la guerre</i> - Composition du conseil d'administration . . . . .	50
<i>Art. L. 531 du code des pensions militaires d'invalidité et des             victimes de la guerre</i> - Pouvoirs du Conseil d'administration . . . . .	51
<i>Art. L. 532 du code des pensions militaires d'invalidité et des             victimes de la guerre</i> - Direction de l'Institution . . . . .	52
<i>Art. L. 533 du code des pensions militaires d'invalidité et des             victimes de la guerre</i> - Ressources de l'Institution . . . . .	53
<i>Art. L. 534 du code des pensions militaires d'invalidité et des             victimes de la guerre</i> - Dépenses de l'Institution . . . . .	54
<i>Art. L. 535 du code des pensions militaires d'invalidité et des             victimes de la guerre</i> - Conditions d'entrée en vigueur des délibérations du conseil d'administration . . . . .	55
<i>Art. L. 536 du code des pensions militaires d'invalidité et des             victimes de la guerre</i> - Statut des personnels titulaires . . . . .	56
<i>Art. L. 537 du code des pensions militaires d'invalidité et des             victimes de la guerre</i> - Contrôle de l'Institution . . . . .	57
<i>Art. L. 538 du code des pensions militaires d'invalidité et des             victimes de la guerre</i> - Modalités d'application . . . . .	57
<i>Art. 3</i> : Transfert des droits et obligations de l'Etat à l'établissement public . . . . .	58
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> . . . . .	<b>61</b>

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*La commission des affaires sociales, réunie le mercredi 24 avril 1991 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, a procédé à l'audition de M. André Méric, secrétaire d'Etat aux anciens combattants et aux victimes de guerre, sur le projet de loi n° 270 (1990-1991) modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et relatif à l'Institution nationale des Invalides (I.N.I.).*

*Le ministre a d'abord rappelé que l'Institution nationale des Invalides fut fondée par un Edit royal d'avril 1674 pour accueillir et loger tous les officiers et soldats âgés ou invalides. Par un décret du 17 janvier 1920, elle a été rattachée au ministère des anciens combattants.*

*Pour souligner la spécificité de l'I.N.I., il a ensuite précisé qu'elle n'accueille que des ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité, que ses personnels sont à la fois civils et militaires et qu'elle possède un étendard avec l'inscription "Tous les champs de bataille", placé sous la garde d'un piquet d'honneur composé de pensionnaires revêtus d'un uniforme et portant le sabre.*

*De plus, cet établissement a toujours été en avance sur son temps : qu'il s'agisse de la première marque de reconnaissance d'un Etat envers ses serviteurs, préfigurant le futur droit à réparation, ou de l'installation récente d'un centre de traitement et de rééducation intégrés des blessés atteints à la moelle épinière.*

*M. André Méric a considéré que la désignation du président et du directeur était l'affirmation que l'Institution ne sera jamais banalisée malgré sa faible capacité d'accueil (200 lits). L'Etat marquera ainsi son engagement envers l'Institution qui restera la maison des anciens combattants.*

*Mais, il a souligné que l'I.N.I. souffre d'un statut inadapté comme l'ont constaté, non seulement la Cour des Comptes, mais aussi l'Inspection générale des affaires sociales à laquelle le ministre a demandé un audit à la fin de l'année 1989.*

*En application du décret du 29 mars 1978 qui fixe son organisation actuelle, l'Institution n'est qu'un simple service de l'administration centrale. En conséquence, l'établissement ne*

*dispose pas de section d'investissement, lacune dont les inconvénients sont apparus lors des opérations de rénovation immobilière et de modernisation démarrées en 1975. Toutefois grâce à celles-ci, le nombre de lits est passé de 162 en 1980 à 196 en 1990, soit une progression de 20 %, le centre des pensionnaires en ayant été le principal bénéficiaire avec 22 lits supplémentaires.*

*Puis, il a présenté le projet de loi en précisant qu'il sera l'occasion d'officialiser certaines pratiques comme le rôle du Service de santé des armées.*

*Ses missions principales resteront l'accueil des pensionnaires et les soins médicaux et chirurgicaux accordés aux pensionnaires, aux ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité ainsi qu'à des personnes extérieures sur instruction de l'autorité de tutelle. Ceci permettra les hospitalisations à caractère humanitaire, comme ce fut le cas lorsque le Gouvernement décida à titre exceptionnel d'y soigner des grands blessés civils du Liban ou des personnes blessées dans l'accomplissement de leur devoir au service de l'Etat. Les demandes pourront également émaner des établissements hospitaliers français qui s'adresseront à l'I.N.I. en ultime recours.*

*Mais M. André Méric a estimé inopportun de soumettre de telles admissions à l'avis du conseil d'administration.*

*Par ailleurs, l'I.N.I. pourra participer aux études et à la recherche sur l'appareillage des handicapés. Il existe déjà un centre d'études et de recherche sur l'appareillage -le C.E.R.A.H.- et vingt centres régionaux, mais l'I.N.I. offre l'avantage d'une observation et d'un suivi en milieu hospitalier et doit permettre de faire progresser la qualité de l'appareillage en France.*

*Le conseil d'administration comprendra onze membres. Le personnel y sera représenté, comme les associations des grands invalides de guerre.*

*Les attributions du conseil sont celles classiquement confiées à un établissement public. Cependant les responsabilités respectives du conseil et du directeur sont clarifiées dans la loi afin d'éviter tout conflit de pouvoir. L'action de ce dernier sera contrôlée par le conseil à qui il soumettra annuellement le rapport administratif et financier de l'exercice écoulé.*

*En raison de la faiblesse des effectifs -environ 400 personnes pour une vingtaine de catégories d'emploi différentes- l'I.N.I. ne sera pas dotée de corps particuliers de fonctionnaires. Cette solution permet d'offrir au personnel un déroulement de carrière plus large.*

*Le personnel de l'Institution sera donc composé de fonctionnaires ou de contractuels du secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants, ainsi que de fonctionnaires détachés d'autres ministères, et en premier lieu du ministère de la Défense.*

*Mais le directeur du futur établissement aura autorité sur eux, notamment pour la notation et sur le plan disciplinaire. Cependant sur certains points, le pouvoir de décision sera partagé. Les actions de formation par exemple seront arrêtées suivant la nature et la durée des cycles, soit par le directeur, lorsqu'il y va de l'intérêt du service, soit par l'administration générale lorsque la formation est liée directement à l'avancement dans un corps.*

*Quant aux contrôles auxquels le futur établissement sera soumis, la seule originalité du texte est le fait qu'il pourra être fait appel aux inspections du Service de santé des armées. Cette disposition officialise une pratique existante, mais surtout garantira ce concours pour l'avenir. Par ailleurs, l'Institution sera soumise au contrôle administratif et financier de l'Etat.*

*En ce qui concerne le financement, M. André Méric a indiqué qu'une clientèle potentielle existe pour les vingt ans à venir, en prenant seulement en compte les besoins des ressortissants résidant en Ile-de-France.*

*Mais l'exercice passé a été bouclé avec un taux de près de 20 % de non-occupation des lits du centre des pensionnaires. C'est pourquoi une étude a été confiée au Général Lagrave, visant à proposer des formules supplémentaires d'hospitalisation au profit des ressortissants.*

*Le ministre a affirmé être opposé au désengagement financier de l'Etat. Ainsi, la mention de subventions dans l'article L. 533 consacré aux ressources de l'établissement vise à consolider cette participation.*

*Toutefois, il a admis que le produit des remboursements et de la redevance des pensionnaires ne couvrirait pas les coûts réels, soit une différence de 35 %.*

*En conclusion, il a rappelé que le statut du nouvel établissement devrait être mis en place avant le 1er janvier 1992 et que sept mois ne seront pas de trop pour rédiger les textes d'application, bâtir un cadre budgétaire et comptable spécifique et*

*régler "la multitude de problèmes "liés à l'autonomie nouvellement accordée à l'établissement.*

*M. Claude Prouvoyeur est intervenu ensuite pour, d'une part, manifester son accord sur le principe de la transformation de l'I.N.I. en établissement public et, d'autre part, interroger le ministre sur certaines modifications qu'il proposera à la commission : le rattachement explicite de l'établissement à l'Etat, la nomination du président du conseil d'administration et du directeur en conseil des ministres, la compétence consultative du conseil sur les nominations des chefs de service de l'établissement.*

*M. Jean Chérioux a demandé à M. André Méric de le rassurer sur l'évolution de la participation qui sera demandée aux pensionnaires compte tenu du fait que le directeur du budget sera membre de droit de l'établissement.*

*M. Louis Souvet l'a interrogé sur les bénéficiaires des études conduites par le secrétariat d'Etat sur l'appareillage des handicapés et notamment s'il s'agissait seulement d'anciens combattants.*

*M. Roger Husson a estimé que la responsabilité de l'absence de crédits d'investissement pour l'I.N.I. incombait, en premier lieu, au secrétariat d'Etat dont le budget ne prévoit pas de telles dépenses.*

*En réponse, M. André Méric a apporté notamment les précisions suivantes :*

*- il convient de laisser au Président de la République le soin de désigner le président du conseil d'administration car l'I.N.I. toujours été placée sous le haut patronage des chefs de l'Etat,*

*- l'Institution étant "nationale", cela rend inutile de préciser le rattachement territorial de l'établissement,*

*- le secrétariat d'Etat ne dispose pas de titre V pour financer des investissements,*

*- l'Etat couvre 47 % des dépenses de l'I.N.I. et que l'établissement conservera sa vocation sociale,*

*- l'université de Besançon effectue de remarquables travaux sur l'appareillage des handicapés, notamment des sourds, qu'ils soient civils ou militaires,*

*- l'avenir de l'I.N.I. est garanti par la politique de modernisation menée par le secrétaire d'Etat depuis quelques années.*

*A une question de M. Claude Prouvoyeur, il a enfin répondu que la commission tripartite sur le rapport constant sera réunie dès que le premier ministre aura arbitré son désaccord avec le ministre des Finances sur les projections budgétaires faites par ce dernier sur l'évolution du rapport constant.*

*Puis la commission a procédé à l'examen du projet de loi sur le rapport de M. Claude Prouvoyeur.*

*Après quelques propos liminaires dans lesquels il a indiqué son accord de principe sur le changement du statut de l'I.N.I., M. Claude Prouvoyeur a proposé aux membres de la commission d'aborder l'examen des articles, proposition qui a été acceptée.*

*A l'article 1, après une intervention de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a adopté un amendement tendant à préciser que l'I.N.I. sera un établissement public d'Etat.*

*A l'article 2 comportant plusieurs articles de codification du code des pensions militaires d'invalidité, la commission a adopté neuf amendements.*

*A l'article L. 529 de ce code, elle a adopté trois amendements : un amendement précisant que le centre des pensionnaires bénéficiera aux grands invalides bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et satisfaisant aux conditions fixées par un décret, un amendement indiquant que les personnes extérieures sont admises au centre médico-chirurgical dans des conditions et des limites fixées par le conseil d'administration et après l'intervention de MM. Jean-Pierre Fourcade, président et Bernard Seillier, un amendement liant la participation aux études et aux recherches sur l'appareillage à la signature d'une convention préalable entre l'Etat et l'établissement.*

*A l'article L. 530, elle a adopté, après les interventions de MM. Jean-Pierre Fourcade, président, José Balarello, Jean Chérioux, Louis Souvet et Jean Madelain, un amendement précisant que les quatre personnalités nommées pour trois ans par décret en conseil des ministres, seront choisies parmi le monde combattant et que le directeur de l'établissement assistera aux séances avec voix consultative.*

*A l'article L. 531, elle a adopté trois amendements, le premier précisant que le conseil d'administration définit l'organisation intérieure et la politique générale de l'établissement, notamment ses programmes d'investissement, le second accordant un avis consultatif au conseil sur la nomination des chefs de service et le troisième déterminant certaines modalités de délibération.*

*A l'article L. 532, elle a adopté un amendement prévoyant la nomination du directeur de l'établissement en conseil des ministres.*

*A l'article L. 533, elle a adopté un amendement substituant le terme "demande" à celui "d'instruction".*

*L'article 3 a été adopté sans modification.*

*Puis, après une question de M. Jean Madelain, elle a voté l'ensemble du texte ainsi amendé.*

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi dont le Sénat est saisi, après son adoption par l'Assemblée nationale le 9 avril dernier, propose de modifier le statut juridique de l'Institution nationale des invalides.

L'Hôtel des Invalides n'est pas seulement le chef-d'oeuvre architectural que nous connaissons. Il abrite aussi une Institution prestigieuse qui s'enorgueillit d'être, depuis plus de trois siècles, la Maison des Anciens Combattants, et plus particulièrement celle où les grands invalides de guerre sont hébergés et soignés.

L'Institution nationale des invalides est née de la volonté de Louis XIV d'édifier en 1674 un hôtel royal "d'une grandeur et d'un espace capables d'y recevoir et loger tous les officiers et soldats, tant estropiés que vieux et caducs".

Cette Institution représente donc l'une des premières manifestations de la reconnaissance de l'Etat envers ses soldats. Partant, elle préfigure le principe du droit à réparation qui sera reconnu, certes, beaucoup plus tard, à ceux qui ont été blessés ou sont morts au service de la Nation. Sa pérennité à travers les siècles, dans ce lieu hautement symbolique, est la marque de l'attachement des chefs d'Etat qui se sont succédé à l'existence de cet établissement unique en ce genre.

Certes, l'INI a connu des périodes plus ou moins fastes. Après des débuts difficiles, elle voit se présenter plus de 6 000 soldats à ses portes entre 1676 et 1690 . De 1690 à 1705, ce nombre s'élèvera à plus de 10 000. Au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, la plus célèbre école de médecine de l'époque s'y développe. Plus de 4 000 pensionnaires y sont accueillis et les "Invalides" deviennent le premier hôpital militaire digne de ce nom. Par la suite, les médecins les plus prestigieux viendront y exercer (Morand, Sabatier, Larrey, Desgenettes). Le célèbre pharmacien militaire Parmentier y installa un laboratoire où il accomplit ses travaux sur la chimie alimentaire dont il est le créateur, même si le grand public le connaît surtout pour son travail sur la pomme-de-terre.

Après l'Empire, l'Institution connaît indéniablement un déclin dont elle ne sortira réellement que sous la IV<sup>e</sup> République. A partir de 1955, en effet, un centre médico-chirurgical s'est organisé parallèlement à la mission traditionnelle d'hébergement et de soins des vétérans âgés ou mutilés. Ce centre s'est spécialisé dans le traitement des paraplégies consécutives à des lésions traumatiques de la moelle épinière.

L'existence de cette dualité (le centre des pensionnaires d'une part, et le centre médico-chirurgical d'autre part) a été consacrée par le décret du 17 avril 1957 puis par celui du 29 mars 1978 fixant l'organisation administrative de l'Institution.

En 1975, Jacques Chirac alors premier Ministre décida d'entreprendre des travaux de rénovation et d'humanisation justifiés par la vétusté des installations et la nécessité de les adapter aux avancées médicales les plus récentes.

La réalisation de cette modernisation a mis en lumière l'inadaptation du statut juridique de l'INI. Le rapport de la Cour des Comptes au Président de la République pour 1988 a relevé clairement que "ce statut et l'organisation qui en découle ne sont pas adaptés à sa mission actuelle". La Cour a critiqué notamment "la gestion budgétaire confuse", "le système comptable inadéquat" ainsi que l'"organisation administrative déficiente" de l'Institution

Depuis plusieurs années, le problème est donc soulevé. En visitant l'Institution, le 19 avril dernier, et en rencontrant ses responsables, votre rapporteur a pu se rendre compte de l'acuité des difficultés que pose la situation actuelle, qui ne peut manifestement pas continuer.

Le projet déposé devant le Parlement tente d'y répondre en proposant de transformer l'INI en établissement public administratif. L'Institution n'est en effet juridiquement, qu'un des services administratifs du secrétariat d'Etat aux anciens combattants. Partant, elle est dépourvue de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Cette solution était attendue. Un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales de décembre 1989 concluait déjà dans ce sens. Elle permettrait, selon l'IGAS, de concilier au mieux le respect de la dimension historique de l'Institution, la nécessité de définir des organes dotés de responsabilités précises consacrées à la seule gestion de l'INI et enfin celle d'une gestion comptable adaptée à ses missions.

Toutefois, le dispositif proposé n'est pas exempt d'ambiguïtés, notamment quant aux compétences du conseil d'administration. Aussi, votre commission des affaires sociales souhaite-t-elle que ce texte soit l'occasion de doter l'INI d'une autonomie administrative et financière conforme à son nouveau statut d'établissement public.

## **EXPOSE GENERAL**

Comme l'indique le projet, l'INI c'est d'abord la maison des anciens combattants âgés, malades ou blessés au service de la Patrie. Elle présente également d'autres particularités qui en font un établissement unique en son genre et auquel les chefs d'Etat ont toujours manifesté leur attachement. Toutefois, l'inadaptation de son cadre juridique menace son bon fonctionnement mais peut-être aussi sa pérennité. Le projet de loi vise donc à y remédier.

### **I. UNE INSTITUTION UNIQUE EN SON GENRE DOTÉE D'UN CADRE JURIDIQUE INADAPTÉ**

L'INI ne peut être comparée à aucun autre établissement existant.

#### **A. UNE INSTITUTION UNIQUE EN SON GENRE**

L'histoire de l'INI en a fait, on l'a vu, un établissement à part, car elle a été conçue pour une catégorie déterminée de bénéficiaires, et placée traditionnellement sous le haut patronage des chefs d'Etat français.

En la visitant, on est également frappé par son caractère militaire.

Sa direction est confiée à un médecin général détaché des armées. Il est assisté de chefs de services hospitaliers, de médecins militaires et d'un administrateur civil qui sont traditionnellement issus du ministère de la Défense. La présence du général Gouverneur des Invalides, par tradition invalide lui-même, et le site prestigieux, en accentuent le symbolisme.

De même l'étendard des Invalides, entouré de son piquet d'honneur, et la participation aux cérémonies officielles maintient l'esprit militaire de l'Institution.

Votre rapporteur a pu constater que les contacts humains y sont très personnalisés et que les pensionnaires paraissent très attachés à la médecine militaire, étant généralement d'anciens militaires eux-mêmes.

L'autre caractéristique remarquable de cette Institution c'est sa dualité. Comme le précise le décret susmentionné de 1978, l'INI comporte à la fois un centre de pensionnaires et un centre médico-chirurgical.

### **1. Le centre des pensionnaires**

Depuis trois cent dix sept ans que l'INI existe, ce centre n'a jamais connu d'interruption.

Le centre de pensionnaires reçoit à titre permanent, en qualité de pensionnaires, des grands invalides. Il s'agit d'un accès réservé strictement défini.

Les catégories de bénéficiaires sont dans l'ordre de priorité suivant :

1°) les grands invalides titulaires de la carte du combattant, et bénéficiaires à titre définitif :

. soit d'une pension militaire d'invalidité de taux au moins égal à 85 % et des dispositions de l'article L. 36 ou de l'article L. 37 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et âgés de plus de cinquante ans,

. soit d'une pension militaire d'invalidité de taux au moins égal à 100 % et des dispositions de l'article L. 18 du code précité, sans condition d'âge.

2°) les grands invalides non titulaires de la carte du combattant, bénéficiaires à titre définitif :

. soit d'une pension militaire d'invalidité de taux au moins égal à 85 % et des dispositions de l'article L. 37 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, et âgés de plus de cinquante ans,

. soit d'une pension militaire d'invalidité de taux au moins égal à 100 % et des dispositions de l'article L. 18 du code précité, sans condition d'âge.

Il s'agit donc d'invalides dits "lourds" nécessitant une attention et une aide de tous les instants. L'importance du personnel soignant qui peut paraître élevée (le ratio est de 0,77) correspond néanmoins à des besoins très réels que votre rapporteur a pu constater sur place notamment à l'heure du déjeuner servi dans le réfectoire.

Il existe également des admissions provisoires destinées à permettre à ces grands invalides de faire un bilan de santé.

La capacité hospitalière totale de ce centre est limitée puisqu'elle est d'environ 100 lits. L'âge moyen des pensionnaires s'élève à 69 ans.

Votre rapporteur a pu apprécier l'état et le confort très satisfaisants des locaux, supérieurs, lui a-t-il semblé, à ceux de beaucoup de maisons de long séjour. Il a constaté que l'hébergement y était assuré en chambres individuelles spacieuses et aménagées de

façon très fonctionnelles. Chacune dispose par exemple d'un équipement sanitaire complet conçu pour handicapé et est équipée d'une télévision. Les repas sont servis soit en chambre, soit en salle à manger, avec conseils possibles par le service de diététique de l'Institution.

Le centre dispose de sa propre salle de rééducation ainsi que d'une salle de sports ouverte depuis 1968 aux handicapés de toutes origines, animée par le cercle sportif de l'INI. Il donne accès à des activités aussi variées que l'escrime, le tir à l'arc ou aux armes, ou le tennis.

Ce centre n'est malheureusement pas doté d'un terrain pour la pratique de sports collectifs (basket, volley, par exemple), ni d'une piscine susceptible d'accueillir des rencontres et favoriser la rééducation des handicapés.

**Compte tenu du remarquable palmarès sportif de ce cercle et des vertus évidentes du sport sur la situation physique et morale des invalides, votre rapporteur demande aux pouvoirs publics de bien vouloir envisager la réalisation de ces équipements sportifs.**

Les pensionnaires versent à l'Institution une participation aux frais de séjour sous la forme d'une redevance égale à 30 % du montant de leurs revenus, pension d'invalidité et allocations complémentaires comprises dans la limite du prix de revient de la journée d'hébergement dans le centre de pensionnaires.

## **2. Le centre médico-chirurgical**

L'INI comporte également un centre médico-chirurgical réputé, doté d'un plateau technique de pointe.

### *a) Origine*

Il convient de rappeler que dès son origine, l'hôtel des Invalides s'est "médicalisé", soucieux d'éviter les échecs de fondations

similaires soit parce qu'elles n'étaient pas médicalisées, soit parce que la médicalisation n'y était pas de qualité (confiée, par exemple, aux hôpitaux ambulants).

Louis XIV s'est réservé le droit de choisir les médecins et le corps d'assistants qui y seraient employés. Pour les médecins, il fait en sorte qu'ils jouissent des mêmes honneurs et privilèges que le médecin de sa propre maison. Il confie également aux Filles de la Charité (qu'on appelait à l'époque les "soeurs grises de Saint Vincent de Paul" renommées pour leur rigueur et leur dévouement) la charge des soins ainsi que l'apothicairerie où se distinguera à partir de 1770, le célèbre pharmacien militaire Parmentier.

Jusqu'à la Restauration, l'histoire de la médecine aux Invalides est jalonnée de faits et de noms prestigieux : en application de l'ordonnance du 10 décembre 1718, Morand, chirurgien des Invalides fonde une académie de chirurgie. Sabatier lui succède, puis Larrey.

Si, à partir de la fin de l'Empire, l'Institution entre dans une certaine léthargie, elle connaît, sous la IV<sup>e</sup> République un renouveau technique sous l'impulsion de quelques médecins et l'appui du secrétariat d'Etat. Une piscine de rééducation -la première édiflée en France- et un bloc opératoire sont créés.

L'Institution a été l'un des premiers centres à pratiquer une rééducation fonctionnelle des blessés de guerre, bien avant que l'augmentation des accidents de la route n'impose la formation en faculté de médecins rééducateurs et de kinésithérapeutes. Aujourd'hui encore l'INI est particulièrement réputée pour les soins spéciaux aux victimes de traumatismes médullaires.

#### *b) Fonctionnement*

Un décret du 17 avril 1957 puis celui du 29 mars 1978 fixant l'organisation administrative ont consacré officiellement cette évolution.

Actuellement, le centre médico-chirurgical assure l'hospitalisation, les consultations et les soins externes au profit des paraplégiques, des amputés et des mutilés, en vue de leur réadaptation fonctionnelle, professionnelle et sociale.

Il est plus spécialement appelé à leur donner des soins dans les domaines de la cure médicale, de la chirurgie, de la rééducation, de l'appareillage et de la chirurgie maxillo-faciale et dentaire.

Il est ouvert de plein droit à tous les bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, notamment aux bénéficiaires de l'article L. 115 dudit code à qui est réservée une priorité d'admission pour le traitement des affections leur ayant ouvert droit à pension.

Le centre médico-chirurgical peut, en outre, recevoir à titre exceptionnel d'autres catégories de blessés ou malades, dans des conditions et des limites fixées par le ministre chargé des anciens combattants après avis de la commission consultative.

Cette commission est composée des principaux responsables du secrétariat d'Etat et de l'Institution, ainsi que des représentants des associations d'anciens combattants.

En visitant ce centre, votre rapporteur a pu constater qu'il se subdivisait en plusieurs services dirigés par des médecins militaires.

A côté du service de chirurgie et paraplégies traumatiques d'une capacité de 37 lits (dont 15 lits fluidisés) et doté de trois salles d'opération, fonctionne un service de rééducation et réadaptation fonctionnelles d'une capacité de 58 lits, doté d'un plateau technique complet et d'un laboratoire de prothèse-orthèse orthopédique, un service de radiologie-échographie, un service de chirurgie dentaire et de prothèse maxillo-faciale ainsi qu'une pharmacie et un laboratoire d'analyses.

Il s'agit donc d'un ensemble intégré tout à fait remarquable et utilisant diverses techniques médicales de pointe.

## B - UN CADRE JURIDIQUE INADAPTE

Les rapports de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des affaires sociales ont révélé l'inadéquation du cadre juridique de l'Institution aux activités qu'elle mène aujourd'hui. Cette inadaptation apparaît tant au plan budgétaire et financier que du point de vue de son administration.

### 1. Un régime budgétaire et financier inapproprié

En tant que service administratif du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, l'INI ne dispose pas de l'autonomie financière.

Les dépenses de l'Institution sont en principe regroupées sur le chapitre 37-11 du budget de ce département ministériel. En réalité et comme l'a souligné la Cour des Comptes en 1988, huit autres chapitres retracent encore, sur différents articles une partie des dotations qui lui sont affectées. Il en résulte que des dépenses de fonctionnement et d'investissement sont incluses dans un même chapitre, au mépris du principe de la spécialité budgétaire.

Bien que se rapprochant d'un établissement hospitalier par ses activités, l'INI ne dispose pas officiellement de comptabilité analytique ni de compte d'exploitation.

Or, plus de la moitié des ressources de l'INI sont constituées de ressources propres, avec une tendance à l'accroissement. Les modalités de prise en compte de ces ressources dans le système comptable actuel ne permettent pas à l'évidence une

utilisation rationnelle de ces fonds, ni une évaluation pertinente de sa gestion.

Outre la lourdeur de la procédure d'ordonnancement que cela suppose (2 500 mandats remontent chaque année au secrétariat d'Etat, soit environ la moitié des ordonnancements du ministère), cette situation présente de nombreux inconvénients pour la gestion quotidienne de l'établissement.

*a) Des reports de crédits importants*

L'INI dispose de ressources propres, correspondant à l'ensemble de ses activités d'hôpital et d'hébergement. Celles-ci ne deviennent disponibles qu'après accomplissement des procédures de rattachement de fonds de concours et de rétablissement de crédits.

Jusqu'en 1988, il en a résulté des reports de crédits systématiques. Ces excédents étaient aggravés par des prévisions budgétaires de départ, peu réalistes qui se révélaient généralement dépassées en fin d'exercice.

Ces procédures portent manifestement atteinte au principe de l'annualité budgétaire.

De plus, ces sommes ne sont pas intégrées dans les prévisions budgétaires initiales et contribuent donc à la génération de reports plus importants d'un exercice à l'autre. Ce système a abouti au cours de ces dernières années, à des cumuls de reports d'excédents de montants importants. En 1984, ils ont atteint 24 millions de francs. Depuis 1988, toutefois, ils ont perdu de leur automaticité, suite notamment au rapport de la Cour des Comptes. Mais l'appréciation des résultats annuels de gestion s'en trouve excessivement obscurcie.

Elle a souvent conduit en fin d'année à la réalisation des travaux dans des conditions confuses. Elles ont d'ailleurs été vivement critiquées par la Cour des Comptes en ces termes :

"L'importante opération de rénovation, d'humanisation et d'extension de l'Institution a demandé dix années alors qu'elle devait être menée en trois ans ; elle a coûté 100 millions de francs pour une estimation initiale de 32 millions. Elle a, au surplus, été conduite dans l'ignorance complète du code des marchés publics et de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959. Chacune de ses étapes a été caractérisée par de nombreuses irrégularités."

*b) L'absence de crédits d'investissement*

Le statut actuel ne permet pas non plus de faire apparaître dans la comptabilité les moyens financiers nécessaires à des engagements ponctuels d'équipements amortissable sur plusieurs exercices ou à des travaux réalisables par tranches annuelles.

Elle ne permet également pas de procéder à une planification à moyen ou long terme, des réalisations d'équipements onéreux ou de travaux importants.

Faute de pouvoir disposer de moyens financiers programmés sur plusieurs exercices successifs, l'INI demeure tributaire d'autorisations ponctuelles affectant des opérations d'investissements d'une partie de ses excédents annuels ou d'attributions exceptionnelles de crédits (ex : travaux de rénovation).

**2. Une organisation administrative relativement empirique**

Outre un régime budgétaire et financier inadapté, l'INI souffre d'un certain flou administratif.

Aussi les compétences respectives de la direction de l'administration générale du secrétariat d'Etat aux anciens combattants et de la direction de l'INI n'apparaissent pas clairement définies. La direction de l'Institution est confiée à un médecin

militaire qui, en outre, dirige et coordonne l'activité du centre médico-chirurgical. Il est secondé par un chef des services administratifs. Mais il s'agit, semble-t-il, plus d'une pratique que du produit d'une réglementation spécifique.

D'autre part, la compétence et la composition de la commission consultative instituée par le décret du 29 mars 1978 (1) ne correspondent plus aux activités réelles de l'Institution, ni aux exigences de la gestion d'un établissement hospitalier.

Au plan de l'organisation interne, les prescriptions du règlement intérieur du 23 janvier 1956 apparaissent obsolètes. Ainsi la tarification des soins et le forfait des soins externes n'ont pas été adaptés parallèlement à la nomenclature des actes de la sécurité sociale ni à la diversification des spécialités médicales ou la modernisation des moyens techniques.

Dans sa réponse aux observations de la Cour des Comptes en 1988, le secrétariat d'Etat n'a d'ailleurs pas nié la nécessité d'une actualisation des règles qui régissent cet établissement.

\*

Ces remarques non exhaustives suffisent à faire comprendre combien le cadre administratif et financier de l'Institution apparaît inapproprié. Il requiert indéniablement une clarification qui peut se réaliser à travers sa transformation en établissement public.

(1).article 3 de ce décret

## **II. LA TRANSFORMATION DE L'INI EN ETABLISSEMENT PUBLIC ET SES CONSEQUENCES**

Après l'examen des solutions qui s'offraient pour rénover le statut de l'INI, on examinera le contenu et la portée du texte soumis à l'examen de la Haute Assemblée.

### **A - LES RAISONS DU CHOIX DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC**

L'idée d'une réforme du statut de l'INI est ancienne. Dans sa réponse aux observations de la Cour des Comptes, le secrétariat d'Etat aux anciens combattants rappelait en 1988 que plusieurs solutions furent envisagées et de nombreuses études furent entreprises jusqu'en 1977 : création d'un budget annexe, ouverture d'un compte de commerce, rattachement à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre, création d'un établissement public.

Au vu des différentes études, il fut admis d'attendre la fin de l'opération de rénovation et d'humanisation initiée par le Président de la République en juin 1975. Celle-ci a duré près de dix ans.

Le problème du statut juridique de l'INI fut à nouveau soulevé au cours des années 1980. Les réflexions étaient alors orientées vers la mise en place d'une comptabilité annexe pour l'INI, dans le cadre du budget de l'Etat regroupant de façon plus rationnelle les dépenses et les recettes de l'établissement (ex : introduction d'une comptabilité analytique).

En 1988, on l'a vu, le rapport de la Cour des comptes a mis l'accent sur l'inadaptation du statut et de l'organisation qui en découle à la mission actuelle de l'Institution.

Fin 1989, le secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants et des victimes de guerre a demandé le concours de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) pour une mission d'audit relative à l'INI afin de préparer une modification statutaire de cet organisme.

L'IGAS a aussi conclu à la nécessité de confirmer cet organisme unique dans son rôle et a estimé que le statut d'établissement public autonome sous la tutelle du secrétariat d'Etat aux anciens combattants était le plus adapté aux préoccupations :

- du respect de la tradition historique
- d'une meilleure répartition des responsabilités
- d'une clarification des conditions de gestion financière.

### **1. Les formules exclues**

Plusieurs hypothèses furent envisagées, principalement la création d'un budget annexe, le rattachement à un autre établissement public existant, l'ONAC et la soumission au statut d'établissement hospitalier.

#### *a) La solution du budget annexe*

Le budget annexe peut correspondre à des services non personnalisés de l'Etat, dont l'objet principal est de produire des services donnant lieu à des prix.

Cette solution présente l'avantage de regrouper l'ensemble des dépenses et recettes d'exploitation et de les individualiser au sein du budget de l'Etat. Il permet, en outre, de réaliser des dépenses d'investissement et de recueillir des ressources propres, comme des emprunts, amortissements, ainsi que la constitution de réserves et de provisions.

Toutefois, les règles de la comptabilité publique s'y appliquent et en limitent la souplesse ou le dynamisme. Par ailleurs, il ne permet pas la mise en place d'organes de décision pleinement responsables du fonctionnement de l'établissement.

### *b) Le rattachement à l'ONAC*

Cette solution aurait présenté l'intérêt de rapprocher deux établissements relevant du même ministère et ayant vocation à bénéficier prioritairement aux anciens combattants. En outre, l'ONAC ayant une vocation générale à l'action médico-sociale en direction des anciens combattants, il paraissait tentant de faire de l'INI un établissement de plus parmi ceux que l'ONAC gère aujourd'hui (maisons de retraite, écoles de rééducation professionnelle). Mais elle semble avoir été écartée pour trois raisons principales.

La première est que ce rattachement risquait de provoquer une banalisation et un éloignement du secrétariat d'Etat qui assure actuellement des missions médicales de haute technicité.

D'un point de vue historique, cette solution aurait constitué une rupture de liens traditionnels existant entre l'Institution et les chefs d'Etat qui se sont succédé. Une telle transformation aurait été également mal perçue par le monde combattant accoutumé au lien direct actuel avec le niveau ministériel.

L'IGAS mettait également l'accent sur divers inconvénients comme la lourdeur actuelle du conseil d'administration de l'ONAC (76 membres) ou la dilution de crédits de l'INI au sein du budget de l'ONAC (un sixième).

### *c) L'établissement hospitalier*

Dans son rapport de 1988, la Cour des Comptes a insisté à plusieurs reprises sur le caractère hospitalier de l'établissement. Il indiquait que l'INI n'a en fait survécu qu'en modifiant sa physionomie et en privilégiant sa fonction hospitalière. Il notait en conclusion

qu' "en tout état de cause, il est anormal qu'un établissement d'hospitalisation soit géré comme une administration centrale et sans considération de son prix de revient".

Toutefois, la loi hospitalière du 31 décembre 1970, en cours de refonte, ne présente pas le cadre adéquat bien qu'attribuant aux établissements visés le statut d'établissement public.

L'INI présente en effet une grande spécificité irréductible par rapport aux hôpitaux.

Premièrement, elle a toujours bénéficié de la protection particulière des chefs d'Etat qu'ils soient rois, empereurs ou Présidents de la République.

Deuxièmement, il existe une véritable tradition militaire dans l'Institution. Elle est d'ailleurs dotée d'un piquet d'honneur et d'un étendard.

Troisièmement, l'accès de ses services est réservé en priorité aux ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité et ne peut être ouverte à tous les malades, compte tenu de sa capacité limitée d'accueil (environ 200 lits pour les deux centres).

Enfin, l'INI regroupe à la fois un centre d'hébergement médicalisé et un centre médico-chirurgical de pointe. Ces deux centres sont parfaitement intégrés. Du point de vue du nombre de lits, leur importance est équivalente.

L'INI est donc, certes, un centre de soins mais ne peut être réduite qu'à cela. D'où la proposition de l'ériger en établissement public. Sa spécificité justifie, en outre, la transformation de son statut par la voie législative, conformément à l'article 34 de la Constitution qui dispose que "la loi fixe les règles concernant... la création de catégories d'établissements publics".

Compte tenu des difficultés soulevées par les solutions précédentes, la solution de l'établissement public se révèle davantage adaptée aux missions spécifiques de l'INI.

## **2. La compétence législative**

La question se pose néanmoins de savoir si l'INI constitue une catégorie d'établissement public à elle-seule. Si tel n'était pas le cas, le pouvoir réglementaire serait compétent.

Le Conseil Constitutionnel dans sa jurisprudence met en oeuvre deux critères. D'une part pour appartenir à une même catégorie, deux établissements doivent avoir le même rattachement territorial (Etat, région, département, commune...). D'autre part, ils doivent avoir une spécialité analogue, c'est-à-dire un objet ou une mission étroitement comparables (1)

Or nous avons vu précédemment combien la mission de l'INI était spécifique et comparable à nul autre établissement.

La Constitution n'attribue pas simplement au législateur compétence pour créer les catégories d'établissements publics. Elle précise qu'il lui appartient aussi de fixer les règles "concernant leur création".

Le Conseil Constitutionnel les a définies comme étant "les règles constitutives" d'une catégorie d'établissements publics.

Il a aussi précisé que la loi pouvait édicter les règles déterminant notamment :

(1). CC 18 juillet 1961 Institut des hautes études d'outre-mer

- la mission de l'établissement ou des établissements constituant une catégorie (CC 12 décembre 1967 Syndicat des transports parisiens)

- les types de ressources qu'ils pourront inscrire et leur budget (CC 6 octobre 1976)

- leurs rapports (tutelle) tant avec l'Etat qu'avec la collectivité de rattachement (CC 17 et 19 mars 1964)

- les catégories entre lesquelles leurs membres sont répartis : représentants de l'Etat, des collectivités locales, des personnels, des usagers... (CC 23 juin 1982 Agences financières de bassin)

- l'importance relative de chaque catégorie : parité par exemple (CC 12 décembre 1967 Syndicat des transports parisiens).

## **B - LE CONTENU DU PROJET DE LOI**

Après avoir posé le principe de la transformation de l'INI en établissement public, le projet de loi propose d'en tirer les conséquences modifiant le titre II du Livre V du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Il comporte, à cette fin, trois séries de dispositions :

La première vise à réactualiser les missions qui seront confiées au futur établissement.

La seconde définit les organes d'administration et de direction de l'établissement.

La troisième indique les règles budgétaires, comptables et financières, qui devront être suivies.

## **1. Les dispositions résultant du nouveau statut conféré à l'INI**

### *a) Les missions de l'établissement*

L'accès à un nouveau statut devrait légitimement conduire à réfléchir aux missions du futur établissement.

L'article L 529 nouveau du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre dispose que l'INI aura trois sortes d'activités.

En premier lieu, elle continuera à accueillir dans un centre de pensionnaires les bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre satisfaisant aux conditions fixées par décret.

Cette mission restera, selon le Gouvernement, la principale (1). Elle correspond en effet à la vocation initiale de l'établissement et illustre sa spécificité. Elle donne tout son sens à la formule proposée par le présent projet pour définir l'Institution (article L 529) : "L'Institution nationale des invalides est la maison des combattants âgés, malades ou blessés au service de la patrie". Aujourd'hui encore environ 90 % des invalidités dont souffrent les pensionnaires hébergés dans le centre spécialisé sont le résultat de la participation des intéressés à des conflits armés (guerres mondiales, Indochine, Corée, AFN).

En second lieu, il est précisé que l'INI dispensera dans un centre médico-chirurgical des soins en hospitalisation ou en consultation aux malades et blessés en vue de leur réadaptation fonctionnelle, professionnelle et sociale.

(1).note du secrétariat d'Etat du 22 février 1990

Ce centre qui existe depuis le milieu des années 50, a été confirmé dans ses fonctions à deux reprises : par le décret n° 57-524 du 17 avril 1957 et le décret n° 78-492 du 29 mars 1978.

Parfaitement intégré aux autres structures de l'établissement, ce centre bénéficie en priorité aux pensionnaires de l'établissement ainsi qu'aux bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité. Le rôle de ce centre est donc réaffirmé. Compte tenu du plateau technique qu'il propose et qui lui permet de rivaliser avec les établissements hospitaliers les plus modernes, le centre constitue indéniablement un élément supplémentaire de la qualité des soins dispensés à l'INI.

Enfin, le projet propose de compléter ces attributions traditionnelles par la possibilité pour l'INI de participer aux études et à la recherche sur l'appareillage des handicapés. Ces dernières seront conduites par le ministre chargé des anciens combattants.

Lors de la visite qu'il a effectuée sur place le 19 avril dernier, votre rapporteur a pu constater combien cette activité était importante pour les mutilés qui sont soignés à l'INI et la grande technicité des personnels qui travaillent au sein du laboratoire d'appareillage. Ils reçoivent actuellement près de 2 000 visites par an.

L'élargissement proposé par le texte (études et recherches) est présenté comme le prélude possible au regroupement du centre d'appareillage d'Ile-de-France et de l'antenne du centre d'études et de recherches sur l'appareillage des handicapés (CERAH) actuellement installés à Val de Fontenay. Cette opération présenterait l'intérêt d'offrir aux ressortissants du code des pensions un plateau de services très intégrés, unique en France. Toutefois, dans sa note précitée du 22 mars 1990, le secrétariat d'Etat indiquait qu'il s'agissait seulement de propositions dont devra se saisir la nouvelle administration de l'établissement.

*b) Les organes d'administration et de direction*

Placé sous la tutelle du secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants, l'INI sera administrée par un conseil d'administration et par un directeur.

Le conseil d'administration dont le président sera nommé par le Président de la République, sera composé de :

- quatre membres de droit : le Gouverneur des invalides et trois hauts fonctionnaires (le directeur du Budget, le directeur central du service de santé des armées et le directeur de l'administration générale du ministère chargé des anciens combattants) ou de leurs représentants

- quatre personnalités nommées pour trois ans par décret, dont deux sur proposition des associations des grands invalides de guerre

- deux représentants des personnels élus pour trois ans, un par les personnels médical et paramédical, et un par les autres personnels.

Le conseil d'administration se prononcera sur l'organisation et les orientations importantes relatives à la politique générale, et aux choix budgétaires et financiers. Il pourra notamment fixer les tarifs d'hospitalisation, de consultations et de soins, ainsi que le montant de la participation due par les pensionnaires.

Quant au directeur, il se voit confié le fonctionnement de l'établissement. Il préparera et exécutera les délibérations du conseil. Il aura la qualité d'ordonnateur des recettes et des dépenses. Il aura autorité sur les personnels de l'établissement. De plus, il exercera les compétences qui ne sont pas attribuées au conseil.

Les délibérations les plus importantes du conseil (budget, conventions, actions en justice, tarifications, répartition des lits entre les centres) seront soumises à l'approbation du ministre chargé du budget et de celui des anciens combattants. Les autres seront exécutoires à l'expiration d'un délai de trente jours suivant leur transmission au ministère de tutelle.

*c) Le régime financier*

Le projet de loi précise la nature des dépenses et des recettes du nouvel établissement. Les recettes sont constituées principalement des subventions de l'Etat, des sommes versées au titre des frais d'hospitalisation, de consultations et de soins, ainsi que de la participation des personnes admises en qualité de pensionnaires.

Le nouveau statut permettra la mise en place d'une véritable comptabilité analytique comme pour tous les établissements publics administratifs.

Il conduira également à la création d'un poste comptable à la tête duquel sera placé un agent comptable public.

L'INI sera soumise au contrôle de l'inspection générale des finances et de la Cour des Comptes en tant qu'établissement public national.

Au chapitre des contrôles on peut relever que l'établissement pourra également être contrôlé par l'inspection générale des anciens combattants et les inspections du service de santé des armées pour toute question relevant de la compétence de ces inspections.

**2. Les observations de la commission des affaires sociales**

Si sur le principe de la transformation de l'INI en établissement, la Commission exprime son accord, elle souhaite appeler l'attention sur la nécessaire cohérence que le contenu de ce texte doit avoir avec son objet : l'autonomie financière et administrative de l'INI.

*a) l'actualisation des missions confiées à l'INI*

Le texte proposé tend en premier lieu à confirmer -voire conforter- la double vocation de l'institution en tant que centre d'hébergement et centre médico-chirurgical.

La Cour des Comptes avait cru devoir souligner que l'INI avait "tenté de perpétuer en élargissant ses activités dans des domaines sans rapport avec sa vocation initiale qui seule justifiait une aide aussi exceptionnelle de l'Etat". Cette critique vise le centre médico-chirurgical.

Le débat paraît néanmoins un peu dépassé.

Il convient d'admettre que la chirurgie, la médecine et la rééducation des para et tétraplégies traumatiques sont nées à l'INI. Le centre médico-chirurgical a acquis une spécificité technique autour d'une population pathologique elle-même très spécifique. Il bénéficie évidemment en premier lieu aux pensionnaires. Ils y disposent ainsi d'une unicité de bien de traitement qui permet d'éviter les conséquences physiques des déplacements et des transferts ainsi que les conséquences psychologiques des changements de personnels médicaux et soignants.

Ce centre médico-chirurgical quoique ouvert à des catégories plus nombreuses d'ayants droit que le centre des pensionnaires demeure majoritairement fréquenté par le "monde combattant" y compris donc les militaires en fonction et les jeunes du contingent.

Afin de préserver cette originalité, il faut que les admissions de personnes non bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité restent réglementées.

Le conseil d'administration est le mieux à même en tant qu'organe chargé de la politique générale de l'établissement de fixer les conditions et les limites de telles admissions.

En revanche, pour le centre des pensionnaires, il convient de préciser que les grands invalides en resteront les seuls bénéficiaires.

Par ailleurs, le projet de loi tend à permettre l'INI de participer à des études et à la recherche en matière d'appareillage.

On peut se demander si cette nouvelle mission ne conduira pas le secrétariat d'Etat à reporter sur cet établissement certaines dépenses exposées dans le cadre du centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés.

Il paraît donc nécessaire de prévoir que ces activités ne pourront être entreprises qu'avec le consentement de l'INI sur la base d'une convention définissant leur nature, leur coût global et leurs modalités d'exécution.

*b) la composition et les compétences du conseil d'administration*

La commission se félicite que l'Assemblée nationale ait prévu, contrairement au projet initial une représentation des personnels exerçant à l'INI. Leur absence aurait été totalement injustifiable.

Elle s'interroge en revanche sur le mode de désignation du Président du conseil d'administration ainsi que sur l'impossibilité pour ce dernier d'être choisi parmi les membres de ce conseil.

Compte tenu des dispositions de l'article 19 de la Constitution les actes de nomination sans contreseing sont limités à celle du Premier ministre et de celle de trois membres du conseil constitutionnel dont le président. Ces dispositions ont été d'ailleurs précisées par l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958.

Il paraît donc contraire à la Constitution de prévoir dans un texte législatif, que la désignation du président du conseil d'administration d'un établissement public échapperait au contreseing du Premier ministre.

Quant aux compétences dévolues au conseil d'administration, votre commission souhaite que soit affirmé sans ambiguité, son rôle dans les domaines traditionnellement confiés à cet organe à savoir l'organisation intérieure et la politique générale de l'établissement, le directeur ayant toute compétence pour sa gestion quotidienne. Cette répartition paraît de nature à assurer à la fois un juste équilibre des pouvoirs ainsi que l'élémentaire autonomie de l'institution vis à vis de l'autorité de tutelle. Afin de donner au conseil un réel droit de regard sur l'organisation interne, il conviendrait également que ce dernier puisse donner un avis sur les nominations des chefs de service même s'il apparaît légitime que l'autorité sur les personnels, notamment en matière disciplinaire, échoit au directeur.

### *c) les personnels*

Le Gouvernement a choisi de maintenir le statu quo quant au statut des personnels travaillant à l'INI.

Ce choix préserve en effet les perspectives de carrière des 400 personnes employées par l'INI dans le cadre du secrétariat d'Etat donc les effectifs sont plus nombreux.

Comme par le passé, le ministère de la Défense (services de santé des Armées) continuera à fournir une partie du personnel de l'Institution. Il s'agit d'une tradition qui remonte à sa création en 1674.

Il paraît essentiel que cet engagement soit confirmé par la voie réglementaire.

*d) Les ressources propres de l'établissement*

Actuellement, les charges de fonctionnement de l'INI sont couvertes par des crédits de l'Etat et les ressources propres de l'organisme.

Ces dernières proviennent des recettes correspondant aux prix de journées des services du centre médico-chirurgical ainsi qu'aux redevances du centre des pensionnaires.

Le rapport de l'IGAS déjà mentionné a estimé que celui-ci n'était pas satisfaisant. Il existe en effet une certaine sous-tarifcation qui conduit à faire supporter les frais générés par le budget de l'Etat alors qu'ils relèvent davantage des organismes de couverture sociale.

En 1988, l'IGAS a évalué à 20 millions de francs le transfert ainsi opéré.

Le projet de loi confie au conseil d'administration le soin de fixer les tarifs d'hospitalisation.

Si la définition de tarifs réalistes doit être une des préoccupations de ce nouvel organe, il importe toutefois que cette évolution se fasse dans des limites acceptables. L'établissement doit, en effet, conserver sa vocation sociale comme s'y est engagé M. Méric lors de son audition devant votre commission.

De même, en ce qui concerne le centre des pensionnaires, l'IGAS a mis en évidence que les ressources propres rattachées au centre de pensionnaires ne représentaient que 70 % environ des coûts de fonctionnement. A titre indicatif, en 1988, le coût journalier de l'hébergement atteignait 438 F pour une redevance fixée à 315 F. Toutefois, compte tenu de l'éventail des revenus des pensionnaires très large (certains ont environ 5 000 F de revenus mensuels), une participation de l'Etat sous forme de subvention apparaît justifiée compte tenu des séjours de longue durée effectués par certains bénéficiaires.

\*

Votre commission des affaires sociales a donc adopté plusieurs amendements afin de lever les ambiguïtés rédactionnelles du texte actuel et permettre une clarification des compétences, d'une part entre le secrétariat d'Etat et l'établissement, d'autre part au sein de ce dernier.

## CONCLUSION

A l'évidence, le nouveau cadre juridique dont sera doté l'INI répond prioritairement à des préoccupations de nature financière et comptable. En effet, les pratiques actuelles dans ce domaine ne permettent manifestement pas de réaliser une gestion rationnelle.

Si dans ce domaine la mise en oeuvre de l'autonomie financière ne semble pas poser de difficultés particulières, votre commission craint que l'autonomie administrative n'ait pas les mêmes perspectives.

Certes, comme le rappelle une étude du Conseil d'Etat de 1984-1985 sur les établissements publics (n° 36), la tutelle exercée sur les établissements publics administratifs par le ministère dans les attributions duquel se situe leur champ d'activité est en général stricte, pouvant aller parfois jusqu'à se confondre presque avec celui de pouvoir hiérarchique.

Il paraît toutefois souhaitable que l'INI puisse remplir ses missions avec une autonomie suffisante afin que ses dirigeants exercent pleinement leurs responsabilités de gestion. C'est le sens des différents amendements proposés par votre commission et qu'elle vous propose d'adopter.

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### *Article premier*

#### **Transformation de l'Institution Nationale des Invalides en établissement public**

A l'heure actuelle, l'INI est un service sans personnalité juridique, rattaché directement au Secrétariat d'Etat aux anciens combattants et soumis aux règles applicables à une administration centrale.

Compte tenu du caractère manifestement inadapté de son statut mis notamment en évidence par le rapport de la Cour des Comptes de 1988, l'article premier du présent projet propose de l'ériger en établissement public. Il rappelle, par ailleurs, que l'INI perpétue l'oeuvre de l'Hôtel Royal des Invalides fondé en 1674 par Louis XIV.

Cet article n'a fait l'objet que de modifications rédactionnelles de la part de l'Assemblée nationale. La référence au caractère administratif de l'établissement y a, certes, été supprimée mais pour être réintroduite à l'article 2.

La compétence du législateur ne se justifie que si cette modification a pour conséquence de créer une nouvelle catégorie d'établissements publics conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution.

Pour qu'il en soit ainsi, la jurisprudence du Conseil Constitutionnel exige que le nouvel établissement ne puisse être comparé à un autre déjà existant qui aurait le même rattachement territorial et une spécialité analogue, c'est-à-dire un objet ou une mission étroitement comparable.

L'Institution nationale des invalides présente incontestablement une spécificité par rapport aux autres établissements de soins. Celle-ci est liée, tant à ses origines et à la protection dont elle a joui traditionnellement de la part des chefs d'Etat qu'à sa tradition militaire et à la qualité de ses bénéficiaires prioritaires : les ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité.

Il conviendrait toutefois de préciser la nature de son rattachement territorial sachant par ailleurs que le Conseil constitutionnel examine ce critère afin de comparer les établissements publics entre eux et de déterminer l'autorité compétente pour en fixer les règles.

En l'espèce, il ne peut s'agir que d'un établissement public d'Etat, comme l'Office National des Anciens Combattants qui est soumis à la même tutelle.

**Sous réserve d'ajouter cette précision indispensable, votre commission vous propose d'adopter cet article.**

## *Art. 2*

### **Organisation administrative de l'Institution nationale des invalides**

Cette organisation est actuellement régie par un texte réglementaire : le décret n° 78-492 du 29 mars 1978 modifié par le décret n° 85-298 du 28 février 1985.

Le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ne comporte dans sa partie législative qu'une seule disposition, l'article L.528. Cet article précise, outre l'existence de cet établissement, que celui-ci est destiné à recevoir les bénéficiaires définis à l'article D 555 dudit code.

Ce dernier indique que peuvent être admis à l'Institution nationale des invalides, dans la limite des crédits budgétaires ouverts à cet effet :

1°) A titre permanent, comme pensionnaires invalides :

- des mutilés, blessés ou malades de tous grades des armées de terre, de mer et l'air pensionnés par l'Etat français et atteints d'une invalidité égale au moins à 80 % ;

- d'anciens militaires, retraités pour ancienneté de services ou retraités proportionnels ayant au moins soixante ans d'âge.

Ces anciens militaires doivent n'avoir d'autres ressources que leur pension ;

2°) A titre temporaire :

Des mutilés qui, pour des raisons se rapportant à leur invalidité (rééducation, appareillage, recherche d'un emploi, etc), désirent obtenir un hébergement de courte durée ;

3°) A titre exceptionnel :

Des candidats en instance d'admission à l'institution nationale des invalides comme pensionnaires.

L'article 2 du présent projet substitue donc à l'article L. 528 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre onze nouveaux articles fixant les règles constitutives du nouvel établissement public ainsi créé.

*Art. L.528 du code des pensions militaires d'invalidité  
et des victimes de la guerre*

**Désignation du ministre de tutelle**

Cet article tend à inscrire dans le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre le changement du statut de l'INI dont l'article premier a posé le principe. Il précise, en outre, que l'Institution est placée sous la tutelle du ministre chargé des anciens combattants.

Il appelle les observations suivantes :

L'Assemblée nationale a adopté un amendement indiquant le caractère administratif de l'établissement.

Cette précision se justifie à plus d'un titre. Elle permet d'exclure a contrario que l'INI puisse être un établissement industriel et commercial bien qu'il reçoive une rémunération en échange de ces prestations. Celle-ci est, toutefois, sans commune mesure avec les frais réels.

Par ailleurs, cette qualité le rapproche des établissements publics hospitaliers même si, on l'a vu dans l'exposé général, l'INI ne peut leur être complètement assimilée. Elle s'apparente aussi à d'autres organismes oeuvrant pour des invalides (l'établissement national des invalides de la marine et le centre national d'ophtalmologie des Quinze-Vingts) qui sont également des établissements publics administratifs.

Quant à la tutelle confiée au secrétariat d'Etat des anciens combattants, elle répond à plusieurs motifs. D'un point de vue historique, l'INI a été placée dès la création de ce ministère en 1920 sous sa responsabilité<sup>(1)</sup>. D'un point de vue humain, les liens sont étroits puisque le personnel autre que militaire en est issu. De même les bénéficiaires des centres sont prioritairement des anciens

---

(1) décret du 27 janvier 1920

combattants eux-mêmes ressortissants prioritaires des services du secrétariat d'Etat.

Il s'agit donc d'une solution de continuité. Mais cette précision n'est pas sans importance car, compte tenu de son passé, de ses moyens et de son implantation géographique, l'INI est également proche du ministère de la Défense. D'ailleurs, certaines dispositions tendent à préserver des liens avec ce ministère. Le texte prévoit, en effet, que le Général gouverneur des Invalides et le Directeur du service de santé des armées sont membres de droit du conseil d'administration. Le directeur de l'INI sera nommé parmi les officiers généraux du service de santé des armées sur proposition conjointe du ministre de tutelle et du ministre de la Défense. Enfin, il lui sera adjoint un officier du corps technique et administratif du service de santé des armées nommé par le ministre de tutelle sur proposition du ministre de la Défense. Les anciens combattants sont en effet très attachés par tradition à la présence des médecins militaires dans l'Institution.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Art. L.529 du code des pensions militaires d'invalidité  
et des victimes de la guerre*

**Missions de l'Institution**

Cet article a pour objet de préciser les missions dévolues à l'Institution. Comme dans l'article premier du décret n° 78-492 du 29 mars 1978 fixant l'organisation administrative de l'INI, il est rappelé en premier lieu que la vocation de cet établissement est d'accueillir les combattants âgés, malades ou blessés au service de la patrie.

Le projet confirme ensuite la dualité des structures de l'INI avec, d'une part, le centre des pensionnaires et d'autre part, le centre médico-chirurgical. Il élargit toutefois ces missions traditionnelles à l'étude et à la recherche sur l'appareillage des handicapés.

Il convient de souligner que les bénéficiaires des centres sont désignés en termes assez généraux par l'article L.529, ce qui est relativement inévitable dans un texte législatif.

1°) Pour le centre des pensionnaires, les bénéficiaires seront déterminés par décret. Actuellement, l'article 8 du décret de 1978 en réserve l'accès d'une part aux grands invalides bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité de plus de 85 % et âgés de plus de cinquante ans, d'autre part, à ceux qui bénéficient d'une pension militaire d'invalidité au moins égal à 100 % sans condition d'âge.

C'est la raison pour laquelle, votre commission a adopté un amendement précisant que le centre des pensionnaires est destiné aux grands invalides.

On peut se demander si le centre des pensionnaires ne sera pas amené à assouplir ces conditions d'admissions compte tenu de l'évolution démographique des titulaires de pensions militaires d'invalidité. S'il paraît indispensable d'en réserver la priorité absolue aux grands invalides, la population d'invalides "moyens" qui trouve actuellement difficilement sa place dans les structures existantes (pas assez invalides pour être admis au centre des pensionnaires, trop invalides pour entrer dans une maison de retraite traditionnelle -type maisons de l'ONAC) pourraient peut-être à terme y avoir accès. En tout état de cause, il appartiendra aux responsables de l'établissement d'en décider.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant que les admissions peuvent être temporaires ou permanentes. Cette disposition donnera un fondement légal aux admissions provisoires pour réaliser notamment un bilan de santé. Elle permet également d'éviter d'assimiler l'installation au centre à une admission définitive, psychologiquement parfois difficile à vivre par les intéressés.

2°) En ce qui concerne le centre médico-chirurgical, outre les pensionnaires et les bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité, certaines personnes pourront être admises sur instruction du ministre et dans la limite des places disponibles. Cette

disposition reprend, sous une autre forme, une possibilité ouverte par l'article 19 du décret de 1978. Celui-ci prévoit que le centre peut recevoir "à titre exceptionnel d'autres catégories de blessés ou malades dans des conditions et des limites fixées par le ministre chargé des anciens combattants, après avis de la commission consultative" de l'établissement.

Cette disposition a permis au centre d'accueillir, pour des raisons humanitaires, de nombreux blessés graves (de la guerre Iran-Irak ou du Liban, par exemple) et de leur faire profiter de l'expérience ainsi que des installations très modernes du centre.

Toutefois, afin que l'absolue priorité reste acquise aux pensionnaires et aux bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité, il conviendrait que ces admissions restent dans des proportions qui ne dénaturent pas la spécificité de l'établissement. **C'est la raison pour laquelle votre commission a adopté un amendement confiant au conseil d'administration le soin de fixer les conditions et les limites pour l'accueil de ces bénéficiaires extérieurs.**

3°) Enfin en ce qui concerne les études et la recherche sur l'appareillage, l'INI dispose incontestablement à la fois d'une expérience (le laboratoire d'orthèse-prothèse) et des possibilités d'observation et d'application tout à fait privilégiées. Cette nouvelle mission ne fait que consacrer officiellement une activité qui, de fait, s'est développée dans le cadre du centre médico-chirurgical.

Toutefois, il serait préoccupant que par le biais de cette position, l'INI soit amenée à prendre financièrement en charge des travaux relevant en premier lieu du CERAH (1) et donc, du secrétariat d'Etat. **Votre commission a donc adopté un amendement tendant à préciser que le cadre de ces études et de ces recherches sera fixé par une convention conclue entre l'Etat et l'Institution.**

(1). Centre d'Etudes et de Recherche sur l'appareillage des handicapés.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

*Art. L.530 du code des pensions militaires d'invalidité  
et des victimes de la guerre*

**Composition du conseil d'administration**

Cet article prévoit que le conseil d'administration de l'INI sera présidé par une personnalité désignée par le Président de la République et composé de huit autres personnes (quatre membres de droit, quatre nommées par décret dont deux par les associations de grands invalides de guerre) ainsi que de deux représentants des personnels élus pour trois ans. La présence de ces derniers résulte d'un amendement de l'Assemblée nationale. C'est à juste titre que celle-ci a élargi la composition du conseil d'administration à des représentants des personnels initialement associés au sein de la seule commission consultative.

Toutefois, cette composition appelle trois remarques complémentaires.

En premier lieu, la rédaction du premier alinéa de cet article n'apparaît pas compatible avec les dispositions constitutionnelles précisées par l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958. Les pouvoirs sans contreseing du Président sont énumérés limitativement à l'article 19 de la Constitution. Au-delà, les nominations qu'il peut effectuer doivent faire l'objet du contreseing du Premier ministre et ont lieu en conseil des ministres. La rédaction actuelle n'apparaît donc pas conforme à la Constitution. En outre, s'agissant d'un établissement soumis à la tutelle du secrétariat d'Etat aux anciens combattants, il apparaît souhaitable que la nomination du président s'effectue sur sa proposition.

En second lieu, les quatre personnalités nommées pour trois ans par décret en conseil des ministres, qui siégeront au conseil, devraient appartenir au monde combattant afin que les anciens combattants y soient suffisamment représentés, puisque le projet indique que l'INI est leur "maison".

Enfin, il serait souhaitable de prévoir que le directeur de l'établissement puisse assister aux séances des conseils d'administration avec voix consultative. Cette possibilité existe dans tous les établissements hospitaliers et contribue indéniablement au bon fonctionnement de ces derniers.

**Votre commission a donc adopté un amendement modifiant cet article dans ce sens.**

*Art. L.531 du code des pensions militaires d'invalidité  
et des victimes de la guerre*

#### **Pouvoirs du Conseil d'administration**

Cet article fixe le domaine de compétences du conseil d'administration précédemment visé.

Il lui appartiendra de définir l'organisation générale et les programmes de l'établissement.

Il fixera le règlement intérieur, la répartition des lits entre les deux centres, les tarifs d'hospitalisation, de consultations et de soins, le montant de la participation due par les pensionnaires ainsi que les conditions dans lesquelles seront passées les conventions.

Il votera le budget, approuvera les comptes ou pourra accepter les libéralités.

Il autorisera enfin les actions en justice, les acquisitions, les aliénations et les emprunts.

Ces attributions sont celles traditionnellement confiées au conseil d'administration.

Votre commission regrette toutefois qu'il ne soit pas clairement précisé que le conseil est chargé de définir la politique générale de l'établissement, ce qui comprend notamment les programmes d'investissement. Cette rédaction permettrait de confirmer l'autorité du conseil sur les grandes orientations suivies par l'établissement conformément à son nouveau statut.

De plus, elle souhaite que cet organe ait un droit de regard sur la nomination des chefs de service par le biais d'un avis consultatif préalable. Ces nominations ont en effet une importance déterminante sur la politique de l'établissement.

**Elle a donc adopté deux amendements de précision allant dans ce sens.**

*Article L. 532 du code des pensions militaires d'invalidité  
et des victimes de la guerre*

**Direction de l'Institution**

Cet article fixe les modalités de nomination de la direction de l'établissement ainsi que les compétences de son directeur.

Suite à un amendement adopté par l'Assemblée nationale, il résulte que le directeur de l'établissement sera un officier général du service de santé des armées nommé par décret sur proposition conjointe du ministre de tutelle et du ministre de la défense. Comme dans la pratique actuelle, il sera secondé par un officier du corps technique et administratif du service de santé des armées. Le projet prévoit qu'il sera nommé par le secrétaire d'Etat aux anciens combattants sur proposition du ministre de la défense.

Ces procédures de nomination confirment le rôle confié traditionnellement à l'armée au sein de cet établissement et s'inscrivent dans la continuité de l'histoire de l'INI. L'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 prévoit toutefois que les emplois de direction dans les établissements publics sont pourvus en conseil des

ministres. Aussi, votre Commission a-t-elle retenu un amendement de mise en conformité.

En ce qui concerne les pouvoirs conférés au directeur, outre les prérogatives traditionnelles en matière de fonctionnement, il est prévu que celui-ci exercera "les compétences qui ne sont pas attribuées au conseil d'administration par l'article L. 531". Cette disposition est identique à celle qui existe dans les établissements hospitaliers mais devra, en tout état de cause, être interprétée de façon restrictive.

**Sous réserve de l'amendement sus-mentionné, votre commission vous propose d'adopter cet article.**

*Article L. 533 du code des pensions militaires d'invalidité  
et des victimes de la guerre*

**Ressources de l'Institution**

Cet article précise les principales ressources dont bénéficiera l'établissement, à savoir :

- les subventions, avances, fonds de concours ou contributions qui lui sont attribuées par l'Etat (voire d'autres collectivités ou personnes publiques ou privées),

- les sommes versées au titre des frais d'hospitalisation, de consultations et de soins, la participation des personnes admises en qualité de pensionnaires, ainsi que le produit du remboursement des frais occasionnés par les personnes admises dans l'établissement à l'initiative du ministre de tutelle,

- les dons et legs,

- les produits des emprunts.

Les deux premières correspondent aux principales sources actuelles de revenu de l'établissement. Il convient de noter que les ressources propres en représentent plus de la moitié (51 % en 1989). Ce pourcentage n'a cessé de progresser entre 1984 et 1988. Un désengagement brutal de l'Etat ne serait toutefois pas souhaitable

compte tenu de la part qu'il représente aujourd'hui. A cet égard, il est important que le présent projet rappelle que l'INI n'est pas un établissement à vocation commerciale mais bien un établissement public administratif.

Il appartiendra au conseil d'administration de juger s'il convient de modifier les tarifs d'hospitalisation, de consultations et de soins ainsi que le montant de la participation due par les pensionnaires conformément à l'article L. 531.

Enfin, il est légitime que, doté du statut d'établissement public, l'INI puisse bénéficier de dons et legs ainsi que le produit des emprunts qu'elle pourra contracter.

**Sous réserve d'un amendement rédactionnel, votre commission vous propose d'adopter cet article.**

*Article L. 534 du code des pensions militaires d'invalidité  
et des victimes de la guerre*

**Dépenses de l'Institution**

Cet article prévoit que les dépenses de l'INI concernent :

- les frais de personnel,
- les charges d'équipement et de fonctionnement,
- les frais d'études et de recherches,
- et, d'une manière générale, toutes les dépenses nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

En 1989, les dépenses de personnel ont représenté 63 % des dépenses totales, les dépenses de fonctionnement 31 % et celles de capital environ 5 % (achats d'équipement, travaux).

Le nouveau statut de l'INI lui permettra de procéder à des dépenses d'équipement réalisées jusqu'alors dans des conditions discutables.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article L. 535 du code des pensions militaires d'invalidité  
et des victimes de la guerre*

**Conditions d'entrée en vigueur des délibérations du conseil  
d'administration**

Cet article distingue deux catégories de délibération selon leurs modalités d'entrée en vigueur.

- Les premières requièrent l'approbation conjointe du ministre de tutelle et du ministre : ce sont celles relatives à la répartition des lits entre le centre des pensionnaires et le centre médico-chirurgical, au budget et à l'approbation des comptes de l'Institution, aux acquisitions, aliénations, emprunts, conventions ainsi que celles portant sur les tarifs et la participation des malades ou pensionnaires.

- Les secondes qui correspondent aux délibérations dont la portée financière apparaît, a priori, moins conséquente, seront exécutoires de plein droit à l'expiration d'un délai de trente jours suivant leur transmission au ministre de tutelle. Celui-ci a, pendant ce délai, le droit de demander une nouvelle délibération au conseil d'administration. Il s'agit notamment des délibérations relatives à l'organisation du règlement intérieur de l'établissement ainsi qu'à l'acceptation des libéralités.

Il convient de noter toutefois qu'entreront également dans ce domaine les programmes de l'établissement, qui peuvent avoir des incidences importantes pour le budget de celui-ci.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article L. 536 du code des pensions militaires d'invalidité  
et des victimes de la guerre*

**Statut des personnels titulaires**

Cet article a été supprimé lors de son examen par l'Assemblée nationale.

Il est apparu aux députés que cet article était superfétatoire puisque conformément à l'engagement du secrétariat d'Etat les personnels de l'INI continueront à appartenir aux corps des ministères de la défense et des anciens combattants, afin de leur conserver des perspectives de carrière suffisamment larges. En outre, le rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale a estimé qu'il s'agissait d'une disposition de nature réglementaire.

L'INI emploie environ 400 personnes. Le choix de ne pas créer de corps spécifiques à l'établissement paraît répondre aux vœux des personnels de continuer à bénéficier de perspectives de carrière en dehors de celui-ci.

Le personnel médical est en grande partie militaire.

**Votre commission souhaite que le secrétariat d'Etat confirme que cette tradition sera respectée par la nomination de médecins militaires à l'INI, notamment au niveau des chefs de service.**

*Article L. 537 du code des pensions militaires d'invalidité  
et des victimes de la guerre*

**Contrôle de l'Institution**

Cet article vise à préciser les contrôles qui s'exerceront sur l'établissement.

D'un point de vue général, l'INI sera soumise au contrôle administratif et financier de l'Etat, par le biais de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des anciens combattants. Il est précisé également, même si ce contrôle est de droit vis à vis d'un établissement public national que la Cour des Comptes pourra exercer son contrôle.

En outre, les inspections du service des armées pourront également opérer à la demande soit du ministre de tutelle, soit du conseil d'administration pour toutes les questions relevant de la compétence de ces inspections.

Même si la plupart de ces différents contrôles sont de droit, il peut paraître opportun de les prévoir, compte tenu des très nombreuses critiques qui ont accompagné le fonctionnement de l'INI ces dernières années.

**Votre commission des Affaires sociales vous demande d'adopter cet article sans modification.**

*Article L. 538 du code des pensions militaires d'invalidité  
et des victimes de la guerre*

**Modalités d'application**

Cet article confie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les modalités d'application des articles L. 528 à L. 537, c'est-à-dire ceux introduits dans le code des pensions militaires d'invalidité.

Votre commission souhaiterait que ce décret fasse également l'objet d'une codification actualisant les articles réglementaires déjà visés par ledit code (D. 555 à D. 569) et que le secrétaire d'Etat précise sa portée à l'occasion du débat.

**Sous réserve de ces observations, votre commission des Affaires sociales vous propose d'adopter cet article sans modification.**

### *Art. 3*

#### **Transfert des droits et obligations de l'Etat à l'établissement public**

La transmission des droits et obligations est une disposition habituelle lors de la suppression d'un établissement public. En cas de transformation d'un établissement en une autre entité, la transmission des droits et obligations fait souvent apparaître de nombreuses difficultés, tant théoriques que pratiques.

Aussi, le Conseil d'Etat dans un rapport de 1989 (*les établissements publics : transformation et suppression*) a émis le souhait que les textes législatifs précisent les conditions des transmissions de droits et d'obligations pour les structures publiques à l'instar de ce qui existe pour le secteur privé.

L'INI ne disposant pas jusqu'à présent de personnalité morale, c'est l'Etat qui assumait les droits et obligations liés à son fonctionnement.

L'article 3 du projet tire les conséquences de la transformation de l'INI en établissement public doté de la personnalité civile. Les droits et obligations de l'Etat relatifs au fonctionnement de l'INI sont transférés à l'établissement public nouvellement créé.

**On notera que le transfert des biens appartenant à l'Etat n'est pas prévu en raison du principe de l'inaliénabilité du domaine public (L. 52 du code du domaine de l'Etat).**

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	Article premier.	Article premier.	Article premier.
	Il est créé un établissement public administratif dénommé Institution nationale des invalides et chargé de continuer l'œuvre fondée par l'édit d'avril 1674 portant établissement de l'Hôtel royal des Invalides.	L'Institution nationale des invalides, créée en vue de continuer l'œuvre de l'Hôtel Royal des Invalides fondé par l'édit d'avril 1674, est érigée en établissement public.	L'Institution...
			...public d'Etat.
	Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre	L'article L. 528 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre est remplacé par les articles L. 528 à L. 538 ainsi rédigés :	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification
Livres V Institutions			
Titre II Institution nationale des invalides			
Art. L. 528.- Il est fondé un établissement national portant le nom d'"Institution nationale des invalides", destiné à recevoir les bénéficiaires définis à l'article D.555.	«Art. L. 528. - L'Institution nationale des invalides est un établissement public. Elle est placée sous la tutelle du ministre chargé des anciens combattants.»	«Art. L. 528. - L'Institution ... ... public administratif. Elle ... ... combattants.»	«Art. L. 528. - Sans modification

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>(2e partie : décrets)</p> <p style="text-align: center;">Titre II</p> <p>Institution nationale des invalides</p> <p style="text-align: center;">Chapitre Ier</p> <p>Régime des pensionnaires</p> <p>Art. D.555.- Peuvent être admis à l'institution nationale des invalides, dans la limite des crédits budgétaires ouverts à cet effet :</p> <p>1° A titre permanent, comme pensionnaires invalides :</p> <p>a) Des mutilés, blessés ou malades de tous grades des armées de terre, de mer et l'air pensionnés par l'Etat français et atteints d'une invalidité égale au moins à 80 % ;</p> <p>b) D'anciens militaires, retraités pour ancienneté de service ou retraités proportionnels ayant au moins soixante ans d'âge.</p> <p>Ces anciens militaires des catégories a et b doivent n'avoir d'autres ressources que leur pension ;</p> <p>2° A titre temporaire :</p> <p>Des mutilés qui, pour des raisons se rapportant à leur invalidité (rééducation, appareillage, recherche d'un emploi, etc), désirent obtenir un hébergement de courte durée ;</p> <p>3° A titre exceptionnel :</p> <p>Des candidats en instance d'admission à l'institution nationale des invalides comme pensionnaires.</p>	<p>«Art. L. 529. - L'Institution nationale des invalides est la maison des combattants âgés, malades ou blessés au service de la patrie.</p> <p>«Elle a pour mission :</p>	<p>«Art. L. 529. - Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p>	<p>«Art. L. 529. - Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	<p>«1° d'accueillir dans un centre de pensionnaires les bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre satisfaisant aux conditions fixées par le décret prévu à l'article L. 538 ci-dessous ;</p>	<p>«1° d'accueillir dans un centre de pensionnaires, à titre permanent ou temporaire, les bénéficiaires ...  ... ci-dessous ;</p>	<p>«1° d'accueillir ...  ...temporaire, <i>les grands invalides</i> bénéficiaires ...  ... de la guerre et satisfaisant ... ...décret <i>visé</i> à l'article L. 538 ci-dessous ;</p>
	<p>«2° d'assurer les soins médicaux et chirurgicaux aux bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, ainsi qu'aux personnes admises dans l'établissement sur instruction de l'autorité de tutelle.</p>	<p>«2° de dispenser dans un centre médico-chirurgical des soins en hospitalisation ou en consultation aux malades et blessés en vue de leur réadaptation fonctionnelle, professionnelle et sociale ; les personnes accueillies sont par priorité les pensionnaires de l'établissement ainsi que les autres bénéficiaires du présent code et, dans la limite des places disponibles, les personnes admises dans l'établissement sur instruction du ministre de tutelle ;</p>	<p>«2° de dispenser ...  ...présent code et, à <i>titre exceptionnel</i>, les personnes admises dans l'établissement sur <i>demande</i> du ministre de tutelle, <i>dans des conditions et des limites fixées par le conseil d'administration</i>.</p>
	<p>«L'Institution nationale des invalides participe aux études et à la recherche sur l'appareillage des handicapés conduites par le ministre chargé des anciens combattants.»</p>	<p>«3° de participer aux études ...  ... combattants.»</p>	<p>«3° de participer aux études ...  ... combattants. <i>Ces participations font l'objet d'une convention préalable entre l'Etat et l'établissement précisant notamment leur nature, leur financement et leurs modalités d'exécution.</i>»</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	<p>« Art. L. 530. – Le conseil d'administration de l'Institution nationale des invalides est présidé par une personnalité représentant le Président de la République et désignée par celui-ci.</p>	<p>« Art. L. 530. - Le conseil ... ...personnalité désignée par le Président de la République.</p>	<p>« Art. L. 530. - Le conseil ... ...personnalité nommée par décret en conseil des ministres sur proposition du ministre chargé des anciens combattants.</p>
	<p>« Il comprend :</p>	<p>« Il comprend en outre :</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>« 1° quatre membres de droit : le gouverneur des Invalides, le directeur du budget, le directeur central du service de santé des armées et le directeur de l'administration générale du ministère chargé des anciens combattants ou leurs représentants ;</p>	<p>« 1° Alinéa sans modification</p>	<p>« 1° quatre membres de droit ou leurs représentants : le gouverneur des Invalides, le directeur du budget au ministère de l'économie, des finances et du budget, le directeur central...</p>
	<p>« 2° quatre personnalités désignées pour trois ans par décret en Conseil des ministres, dont deux sur proposition des associations représentatives des invalides de guerre.</p>	<p>« 2° quatre personnalités nommées pour trois ans ...</p>	<p>...des anciens combattants ; « 2° quatre... ...ministres et représentant le monde combattant, dont deux ...</p>
	<p>« La représentation des personnels de l'établissement est assurée par une commission consultative placée auprès du conseil d'administration. »</p>	<p>« 3° deux représentants des personnels élus pour trois ans, un par les personnels médical et paramédical et un par les autres personnels. »</p>	<p>« 3° deux représentants ... ...un par les personnels médicaux et paramédicaux et un par les autres personnels ;</p>
			<p>« Le directeur de l'établissement ou, en cas d'empêchement, son représentant, assiste avec voix consultative aux séances des conseils d'administration. »</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	<p>«Art. L. 531. – Le conseil d'administration définit l'organisation générale et les programmes de l'établissement. Il fixe le règlement intérieur et détermine la répartition des lits entre le centre médico-chirurgical et le centre de pensionnaires.</p>	<p>«Art. L. 531.- Non modifié</p>	<p>«Art. L. 531.- Le conseil d'administration définit l'organisation intérieure et la politique générale de l'établissement, notamment ses programmes d'investissement. Il fixe ...</p>
	<p>«Il vote le budget et approuve les comptes ; il autorise les acquisitions, les aliénations et les emprunts, ainsi que l'exercice des actions en justice et fixe les conditions dans lesquelles sont passées les conventions.</p>		<p>...pensionnaires. Il donne son avis sur la nomination des chefs de service.</p>
	<p>«Il fixe les tarifs d'hospitalisation, de consultations et de soins, ainsi que le montant de la participation due par les pensionnaires.</p>		<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>«Il a seul qualité pour accepter les libéralités.»</p>		<p>Alinéa sans modification</p>
			<p>«Les délibérations sont adoptées à la majorité des membres du conseil d'administration. En cas de partage des voix, le président du conseil d'administration a voix prépondérante.</p>
			<p>«Toutefois les conventions à passer entre l'Etat et l'établissement sont adoptées à la majorité absolue des membres du conseil d'administration.»</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	<p>«Art. L. 532. - L'établissement est dirigé par un officier général du service de santé des armées, auquel est adjoint un officier du corps technique et administratif du service de santé des armées. Le directeur et le directeur-adjoint sont nommés par décret du Président de la République, sur proposition du ministre de la défense et du ministre chargé des anciens combattants.</p>	<p>«Art. L. 532. - Le directeur de l'établissement est un officier général du service de santé des armées nommé par décret du Président de la République, sur proposition conjointe du ministre de tutelle et du ministre de la défense. Il lui est adjoint un officier du corps technique et administratif du service de santé des armées, nommé par le ministre de tutelle sur proposition du ministre de la défense.»</p>	<p>«Art. L. 532. - Le directeur ...  ...par décret en conseil des ministres, sur proposition ...</p>
	<p>«Le directeur prépare et exécute les délibérations du conseil d'administration. Il représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile; il est l'ordonnateur des recettes et des dépenses; il a autorité sur tous les personnels de l'établissement et, d'une manière générale, il exerce les compétences qui ne sont pas attribuées au conseil d'administration par l'article L. 531.»</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>«Art. L. 533. - Les ressources de l'établissement comprennent notamment:</p>	<p>«Art. L. 533. - Alinéa sans modification</p>	<p>«Art. L. 533. - Alinéa sans modification</p>
	<p>«1° les subventions, avances, fonds de concours ou contributions qui lui sont attribuées par l'État et, le cas échéant, d'autres collectivités ou personnes publiques ou privées;</p>	<p>«1° Alinéa sans modification</p>	<p>«1° Alinéa sans modification</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	<p>«2° les sommes versées au titre des frais d'hospitalisation, de consultations et de soins, la participation des personnes admises en qualité de pensionnaires et le produit du remboursement des frais occasionnés par les personnes admises dans l'établissement sur instruction de l'autorité de tutelle;</p>	<p>«2° les sommes ...</p>	<p>«2° les sommes ...</p>
	<p>«3° les dons et legs;</p>	<p>...instruction du ministre de tutelle;</p> <p>«3° Alinéa sans modification</p>	<p>...sur demande du ministre de tutelle;</p> <p>«3° Alinéa sans modification</p>
	<p>«4° le produit des emprunts.»</p>	<p>«4° Alinéa sans modification</p>	<p>«4° Alinéa sans modification</p>
	<p>«Art. L. 534. - Les dépenses de l'établissement comprennent les frais de personnel, les charges d'équipement et de fonctionnement, les frais d'études et de recherches, ainsi que, de manière générale, toutes les dépenses nécessaires à l'accomplissement de sa mission.»</p>	<p>«Art. L. 534. - Non modifié</p>	<p>«Art. L. 534. - Non modifié</p>
	<p>«Art. L. 535. - Les délibérations mentionnées aux deuxième et troisième alinéas de l'article L.531, ainsi que les délibérations relatives à la répartition des lits entre le centre de pensionnaires et le centre médico-chirurgical, sont approuvées par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé des anciens combattants.</p>	<p>«Art. L. 535. - Les délibérations relatives à la répartition des lits entre le centre des pensionnaires et le centre médico-chirurgical, ainsi que celles mentionnées aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 531, sont approuvées...  ...anciens combattants.</p>	<p>«Art. L. 535. - Non modifié</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	<p>« Les autres délibérations sont exécutoires à l'expiration d'un délai de trente jours suivant leur transmission au ministre chargé des anciens combattants qui peut, dans ce délai, demander une nouvelle délibération au conseil d'administration. »</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	
	<p>« Art. L. 536. – Les personnels titulaires appartiennent aux corps du ministère chargé des anciens combattants ou à ceux de la direction centrale du service de santé des armées ou sont détachés dans ces corps. »</p>	<p>« Art. L. 536. – Supprimé. »</p>	<p>« Art. L. 536. – Suppression maintenue. »</p>
	<p>« Art. L. 537. – L'Institution nationale des invalides est soumise au contrôle économique et financier de l'Etat. Son activité est contrôlée par l'inspection générale des finances et par l'inspection générale des anciens combattants. Ses comptes sont soumis pour contrôle à la Cour des comptes. »</p>	<p>« Art. L. 537. – L'Institution ... ...contrôle administratif et financier ...  ... comptes. »</p>	<p>« Art. L. 537. – Non modifié »</p>
	<p>« Sur demande du ministre de tutelle ou du conseil d'administration, l'établissement est également soumis au contrôle des inspections du service de santé des armées pour toutes les questions relevant de la compétence de ces inspections. »</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	
	<p>« Art. L. 538. – Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application des articles L. 528 à L. 537. »</p>	<p>« Art. L. 538. – Non modifié »</p>	<p>« Art. L. 538. – Non modifié »</p>

<b>Dispositions en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
	<p data-bbox="511 423 591 449">Art. 3.</p> <p data-bbox="374 471 727 657">Les droits et obligations de l'Etat relatifs au fonctionnement de l'Institution nationale des invalides sont transférés à l'établissement public.</p>	<p data-bbox="870 423 951 449">Art. 3.</p> <p data-bbox="787 471 1034 497"><b>Sans modification</b></p>	<p data-bbox="1233 423 1313 449">Art. 3.</p> <p data-bbox="1150 471 1403 497"><b>Sans modification</b></p>