

N° 301

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

---

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, relatif au congé de**  
**représentation en faveur des associations et au contrôle des**  
**comptes des organismes faisant appel à la générosité publique,**

Par M. Jacques MACHET,

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 Cherioux, Marcel Debarge, François Delga, Jean-Pierre Demerliat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Husson, Andre Jourdain, Paul Kauss, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Helène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoyeur, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Pierre-Christian Tatttinger, Martial Taugourdeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 1904, 1955 et T.A. 462.

Sénat : 291 (1990-1991).

---

Associations.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	5
<b>I - IMPORTANCE DU SECTEUR ASSOCIATIF</b> .....	12
A - LA VITALITE ASSOCIATIVE .....	12
B - LE BENEVOLAT, FONDEMENT DU MOUVEMENT ASSOCIATIF .....	13
<b>II - LE PROJET DE LOI</b> .....	15
A - DES DISPOSITIONS ATTENDUES .....	15
1) Le congé de représentation des salariés .....	15
2) L'extension de la protection sociale contre les accidents du travail .....	17
B - MAIS DE PORTEE MODESTE ET DIFFICILEMENT APPRECIABLE .....	18
1) Une réforme modeste .....	18
2) Dont la portée est difficile à évaluer .....	19
C - L'INSTITUTION D'UN CONTROLE DES ORGANISMES FAISANT APPEL A LA GENEROSITE PUBLIQUE .....	22
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	25
- <i>Article premier (Art. L.225-8 nouveau du code du travail):</i> Institution d'un congé de représentation en faveur des salariés .....	25
- <i>Art. 2 (Art. L. 412-8 du code de la sécurité sociale, 1145 et 1252-7 du code rural) :</i> Institution d'une protection sociale contre le risque accident du travail .....	28
- <i>Article additionnel après l'article 2 :</i> Rapport au Parlement sur les conséquences pour les entreprises du congé de représentation .....	30
- <i>Art. 3 (nouveau) -</i> Déclaration auprès de la préfecture des projets d'appel à la générosité publique .....	31
- <i>Art. 4 (nouveau) :</i> Etablissement d'un compte d'emploi .....	32
- <i>Art. 5 (nouveau) (Articles premier de la loi du 22 juin 1967 et 87 de la loi du 2 mars 1982) :</i> Contrôle des comptes d'emploi des organismes faisant appel à la générosité publique .....	33

	<u>Pages</u>
- Art. 6 (nouveau) : Publicité des observations .....	34
- Art. 7 (nouveau) : Conditions d'application de la loi .....	34
- Art. 8 - Rapport au Parlement .....	35
<b>Intitulé</b> .....	<b>35</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	<b>37</b>

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*La commission des Affaires sociales, réunie le mercredi 24 avril 1991 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, a procédé à l'examen du projet de loi n° 291 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, relatif au congé de représentation en faveur des associations et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, sur le rapport de M. Jacques Machet.*

*M. Jacques Machet, rapporteur, a commencé par rappeler que le projet de loi qui visait à l'origine à instituer un congé de représentation en faveur des salariés, membres d'associations appelées à siéger au sein d'organismes institués auprès d'une autorité de l'Etat, comportait désormais, après sa discussion à l'Assemblée nationale, des dispositions organisant un contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.*

*Après avoir rappelé l'importance du mouvement associatif et le rôle du bénévolat, le rapporteur a exposé le principe et les modalités du congé de représentation et de son indemnisation en cas de diminution de rémunération, les conditions de l'extension de la protection sociale des bénévoles concernés au risque accident du travail et les dispositions permettant au chef d'entreprise de s'opposer au congé au cas où celui-ci perturberait le fonctionnement de l'entreprise.*

*M. Jacques Machet, rapporteur, a indiqué qu'il serait souhaitable d'étendre le principe de l'indemnisation et de la protection sociale à l'ensemble des bénévoles participant aux comités, commissions ou conseils institués auprès d'une autorité de l'Etat, ce qui constituerait un premier pas vers le statut de l'élu associatif, réclamé par le mouvement associatif. Le rapporteur a rappelé qu'il conviendrait également de se préoccuper du statut de l'élu local.*

*Puis il a abordé le deuxième volet du projet de loi concernant le contrôle des comptes des associations faisant appel à la générosité publique. Après avoir rappelé que ce contrôle était réclamé depuis plusieurs années, il en a exposé le mécanisme : déclaration des objectifs de la campagne à la préfecture du siège de l'association puis contrôle a posteriori par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, du compte d'emploi des ressources collectées.*

*Après avoir indiqué qu'il approuvait le principe de ce contrôle, M. Jacques Machet, rapporteur, a évoqué l'opportunité d'autres mécanismes de contrôle et a indiqué qu'il proposerait des amendements tendant à améliorer le dispositif.*

*Au cours de la discussion qui a suivi l'exposé du rapporteur, M. Louis Souvet a exprimé la crainte qu'en prévoyant l'assistance et la rémunération du bénévolat, le projet de loi n'aboutisse en fait qu'à le faire disparaître ; il a en outre critiqué les mécanismes de l'autorisation d'absence, de la contestation possible devant les conseils de prud'hommes et a regretté que de nombreuses dispositions, relevant du décret, restent inconnues.*

*M. Jean Chérioux s'est déclaré favorable au principe du contrôle des organismes faisant appel à la générosité du public mais opposé à la procédure instituée par l'Assemblée nationale, qu'il juge inconstitutionnelle et hâtive. Il s'est, par ailleurs, montré inquiet sur les risques de désorganisation que ferait courir à l'entreprise, l'accumulation des différents types de congé institués par le code du travail.*

*M. Jean Madelain, après avoir déploré l'absence d'étude d'un statut de l'élu local, a souhaité que l'ensemble des dispositions du projet de loi soient très encadrées et limitées, précisant qu'il n'était pas opposé au principe du contrôle.*

*M. Hector Viron s'est inquiété d'une possible application du contrôle des comptes aux syndicats et aux partis politiques qui lanceraient des campagnes pour collecter des dons.*

*M. Bernard Seillier a souligné que le projet de loi répondait à un véritable problème en ce qui concerne la participation des bénévoles aux organismes institués auprès d'une autorité de l'Etat. Il s'est demandé, par ailleurs, si le texte définissait avec suffisamment de précision la notion de campagne d'appel à la générosité publique.*

*M. Gérard Roujas, favorable au principe du congé de représentation, a souhaité que soient apportées quelques précisions.*

*M. Jean-Pierre Fourcade, président, après avoir rappelé les difficultés nées de l'absence de statut de l'élu local, s'est interrogé sur la nécessité d'élargir le principe de l'indemnisation aux bénévoles non salariés.*

*Il a ensuite souligné le caractère précipité de l'adoption de dispositions relatives au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, soulignant les risques qu'elles faisaient courir au principe de la liberté d'association. Rappelant que la presse avait effectivement révélé certains emplois abusifs des fonds récoltés, il s'est déclaré favorable à une limitation du contrôle aux grandes campagnes nationales. Il a souligné, en outre, que les dispositions introduites par amendements dans le projet de loi, n'avaient pas pu être examinées par le Conseil d'Etat, examen qui aurait constitué une garantie en matière de protection des libertés publiques, citant en exemple le danger que le texte pourrait faire peser sur les partis politiques.*

*Puis, après interventions de MM. Jean Chérioux, Jean-Pierre Fourcade, président, Jacques Machet, rapporteur, Jean Madelain et Bernard Seillier, la commission a décidé de supprimer les dispositions du projet de loi relatives au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique pour les raisons suivantes : ces dispositions pourraient être déclarées inconstitutionnelles ; elles n'ont pas été adoptées selon une procédure offrant les meilleures garanties pour la protection des libertés constitutionnelles ; enfin, il n'est pas souhaitable d'étendre la compétence de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes au contrôle du compte d'emploi s'appliquant à des ressources d'origine essentiellement privée.*

*La commission a ensuite examiné les articles du projet de loi. Sont intervenus MM. Jean Chérioux, Jean Madelain, Jean-Pierre Fourcade, président, Bernard Seillier et Hector Viron.*

*A l'article premier instituant le congé de représentation, la commission a adopté au I un amendement rédactionnel de M. Jacques Machet, rapporteur, puis un amendement supprimant l'application des dispositions du texte aux représentations dans les instances régionales et départementales.*

*Elle a adopté une nouvelle rédaction du II de cet article afin de poser clairement le principe de l'indemnisation par l'Etat, ainsi qu'un amendement du rapporteur au III autorisant le fractionnement du congé en demi-journées. Au IV, elle a adopté un amendement supprimant la consultation du comité d'entreprise ou des délégués du personnel.*

*La commission a adopté l'article premier ainsi modifié, puis l'article 2, relatif à l'extension de la protection sociale contre le risque accident du travail, sans modification.*

*Elle a adopté un amendement du rapporteur insérant un article additionnel après l'article 2 prévoyant le dépôt d'un rapport au Parlement sur l'exécution de la présente loi, après avoir étendu l'objet de ce rapport à l'étude d'une éventuelle extension des dispositions du projet aux autorités de l'Etat à l'échelon régional et départemental.*

*La commission a ensuite supprimé les articles 3 à 7, relatifs à la procédure de contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique, ainsi que l'article 8 par coordination avec l'insertion d'un article additionnel après l'article 2. En conséquence de ces suppressions elle a adopté un amendement rétablissant le titre initial du projet de loi.*

*La commission a ensuite adopté le projet de loi ainsi modifié.*

Mesdames, Messieurs,

Les élus connaissent l'importance et le rôle du mouvement associatif dans tous les domaines de la vie en société. Lieux d'échanges, de solidarité et de créativité, il constitue un mode d'expression privilégié de la démocratie et mérite, ne serait-ce qu'à ce titre, d'être encouragé, notamment par la valorisation de l'engagement bénévole, sur lequel il repose en grande partie.

Il n'est d'ailleurs pas inutile, en ce 90ème anniversaire de la loi du 1er juillet 1901, de rappeler les principales règles juridiques sur lesquelles se fonde le mouvement associatif, et qui, au travers de sa diversité, en exprime la philosophie. Trop souvent, en effet, la forme associative est dévoyée de son esprit, si ce n'est même de son objet. Rappelons, en outre, que la liberté d'association a valeur constitutionnelle (décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971).

L'association est une convention entre au moins deux personnes désireuses de mettre en commun leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle n'a donc pas de but lucratif, et si elle réalise des bénéfices, ceux-ci, au contraire d'une société, ne peuvent être répartis entre les membres de l'association mais doivent être réaffectés au but ou à l'oeuvre poursuivie par l'association.

Son rôle social est reconnu par les pouvoirs publics : certaines associations peuvent être déclarées d'utilité publique ou, sous réserve d'oeuvrer pour l'intérêt général dans les domaines philanthropique, éducatif, scientifique, social, familial et culturel, recevoir des dons des particuliers et des entreprises.



L'Etat aide également le mouvement associatif à s'organiser et à se structurer : un décret du 25 février 1983 a créé le Conseil national de la vie associative, placé auprès du Premier ministre, chargé d'établir un bilan annuel de la vie associative, de faire toutes propositions de réformes susceptibles d'améliorer la vie associative et de conduire les études qui lui paraîtraient utiles au développement de la vie associative.

Par ailleurs, un Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA) a été créé en 1985 avec pour mission le développement de la vie associative par l'apport de concours financiers aux actions de formation et aux études et expérimentations relatives à la vie associative.

Ainsi, oeuvrant à l'origine dans la sphère privée, la dynamique associative s'élargit peu à peu à la sphère publique, d'abord pour des raisons financières -l'octroi de subventions-, ensuite parce que les autorités publiques, locales ou nationales, s'intéressent de plus en plus au tissu associatif où elles trouvent un relai à leur action. Les associations reçoivent délégation de pouvoirs ou de mission de service public (dans les domaines sportifs ou familiaux par exemple) ou coopèrent avec l'Etat dans des structures mixtes (le Fonds de coopération pour la jeunesse et l'éducation populaire).

Au-delà on trouve des structures associatives spécifiques, souvent créées par la loi, dont les buts sont forts éloignés de la philosophie de la loi de 1901 et de celle de 1908 pour l'Alsace et la Moselle.

Au niveau qui nous intéresse, la reconnaissance de l'implantation du mouvement associatif dans la société a incité depuis de nombreuses années le législateur et les autorités administratives à organiser une participation officielle du monde associatif à de nombreuses instances consultatives ou même décisionnelles instituées auprès d'une autorité de l'Etat. Mais ces fonctions de représentation sont venues s'ajouter aux charges déjà lourdes assumées par les responsables bénévoles d'association qui, non seulement, prennent du temps sur leurs loisirs pour s'occuper des affaires de l'association, mais également peuvent être amenés à

empiéter sur leur temps de travail, voire même être pénalisés dans leur activité professionnelle.

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le mercredi 17 avril 1991, vise à prendre en considération ces difficultés en instituant un congé de représentation en faveur des salariés. Il étend également la protection sociale pour les risques d'accident du travail courus dans l'exercice de cette représentation. Enfin, à l'initiative de l'Assemblée nationale, il contient des dispositions tendant à soumettre les organismes faisant appel à la générosité publique au contrôle de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes.

Ces dispositions, attendues depuis de nombreuses années par le mouvement associatif, n'apporteront pas de bouleversements notables dans le fonctionnement de ce mouvement. En effet, si l'importance et le rôle des associations sont considérables au sein de l'économie sociale, les objectifs du projet de loi restent plus que modestes au regard des attentes du secteur associatif ; ainsi, il n'est aucunement question des non-salariés (agriculteurs, artisans, commerçants, professions libérales ou mères au foyer) dont l'engagement, par exemple dans les associations familiales rurales, est très important. Par ailleurs l'impact réel du projet de loi est difficile à mesurer, faute de disposer des données statistiques adéquates.

Ces nouvelles dispositions constituent néanmoins une avancée et votre rapporteur ne peut à cette occasion que rappeler le souhait de nombreux élus locaux de voir bientôt proposé par le Gouvernement un statut de l'élu local qui prendrait notamment en compte les difficultés rencontrées par les élus dans la conciliation de leurs responsabilités locales et de leur profession, comme cela est entrepris pour les élus associatifs.

## I - IMPORTANCE DU SECTEUR ASSOCIATIF

L'importance du secteur associatif se mesure par le nombre des associations et de leurs membres, par sa diffusion dans les différents secteurs de la vie en société et par son poids économique ; par ailleurs l'originalité de ce secteur est que le bénévolat en constitue le fondement.

### A - LA VITALITÉ ASSOCIATIVE

Le rapport de Mme Claudine Padieu, sur les statistiques de l'économie sociale rédigé à la demande de M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'économie sociale, évalue à 700 000 le nombre d'associations vivantes en 1989, nombre estimé avec une incertitude de 50 000. La difficulté vient de ce que, si on connaît le nombre de créations, grâce aux formalités de déclaration (60 000 par an actuellement), on ne connaît pas le nombre des disparitions. On estime néanmoins que la moitié des associations ne durent que 2 ou 3 ans. Quoiqu'il en soit leur nombre ne cesse de croître tout comme le rythme des créations, même si ces créations obéissent partiellement à des raisons d'opportunité (changement de législation), de mode (micro-informatique...), ou de sensibilisation nouvelle à certains problèmes de société (pollution, conservation de patrimoine...).

A titre d'hypothèse, et en se basant sur la répartition par secteur des créations d'associations entre 1975 et 1984 (336 000), le rapport précité, répartit en 1990 les associations de la façon suivante :

- 170 000 (25 %) associations sportives (dont chasse et pêche) ;
- 160 000 (23 %) associations de culture, tourisme, loisirs ;
- 115 000 (17 %) associations sanitaires et sociales dont 9 000 associations familiales ;
- 65 000 (10 %) associations vie sociale (usagers, anciens combattants, droits de l'homme...) ;
- 55 000 (8 %) associations d'habitat et d'environnement ;
- 55 000 (8 %) associations d'éducation et de formation ;
- 60 000 (9 %) associations de production et d'aides aux entreprises.

Le rapport estime également à 60 000 le nombre d'associations ayant une activité économique avec un chiffre d'affaires global qui serait de l'ordre de 100 milliards de francs dont 60 % dans le secteur sanitaire et social, les autres secteurs importants étant l'enseignement et la formation, les sports, le tourisme, la culture et les loisirs.

Parmi ces associations, 50 % n'emploient aucun salarié, 19 % un salarié, 16 % de 2 à 5, 5 % de 6 à 9 et 10 % 10 ou plus (dont 158 associations de plus de 500 salariés) soit au total 951 000 salariés.

En outre, près d'un Français sur deux adhère au moins à une association et 7 % y détiennent une responsabilité soit 3,5 millions de personnes.

Ainsi tant par leur nombre et leur diversité que par le nombre de leurs membres, les associations tiennent une place importante dans la société.

Or, les élus le savent d'expérience, le mouvement associatif, s'il vit de cotisations, de subventions publiques et d'aides privées, vit surtout du bénévolat d'une partie de ses membres.

## B - LE BÉNÉVOLAT, FONDEMENT DU MOUVEMENT ASSOCIATIF

Au-delà de l'épanouissement personnel qu'il procure à ceux qui exercent des responsabilités à ce titre, le bénévolat est la condition essentielle de l'existence du mouvement associatif, notamment dans le domaine sanitaire et social. Sans eux, ainsi que le montre le rapport de Mme Marie-Thérèse Chéroutre au Conseil économique et social, la plupart des associations ne pourraient vivre ou ne pourraient assurer leurs prestations (formation, opérations humanitaires, aide aux familles etc) qu'à des coûts très supérieurs. Le poids économique du bénévolat est donc considérable, bien que globalement difficilement évaluable sinon en terme de salaires économisés.

Le bénévolat permet également de répondre avec rapidité et souplesse aux difficultés et aux besoins qui peuvent apparaître de façon diffuse en raison des transformations économiques, sociales ou techniques. Il précède la réponse officielle à ces besoins, la préfigure, offre un terrain d'expérimentation, forge une expérience dont les pouvoirs publics qui, éventuellement prendront le relais, pourront tirer enseignement et profit.

A ces divers titres, le bénévolat est irremplaçable.

Toutefois, si la vie associative ne cesse de se développer, le bénévolat, assimilé dans le rapport sur les statistiques de l'économie sociale aux 3,5 millions de personnes qui déclarent exercer une responsabilité associative, a de plus en plus de mal à s'exercer. La vie moderne, l'instabilité des familles, les conditions d'emploi, les transports le rendent difficile, si bien que certaines catégories sociales, notamment les salariés, ne peuvent s'y consacrer que rarement.

Le projet de loi portant diverses mesures de soutien au bénévolat dans les associations, devenu projet de loi relatif au congé de représentation en faveur des associations et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, après sa discussion à l'Assemblée nationale, tente d'apporter une solution partielle en levant les obstacles à la pratique de certaines formes de bénévolat.

## **II - LE PROJET DE LOI**

Le projet de loi regroupe deux séries de dispositions en faveur du bénévolat : l'institution d'un congé de représentation et la couverture du risque accident du travail, réclamées depuis de nombreuses années par le monde associatif, mais qui se révèlent plus que modestes au regard des attentes du monde associatif. A ces dispositions, l'Assemblée nationale a ajouté, afin d'éviter la suspicion des donateurs à l'égard de l'utilisation des fonds recueillis par certains organismes, une procédure de contrôle de l'utilisation de ces fonds.

### **A - DES DISPOSITIONS ATTENDUES**

#### **1) Le congé de représentation des salariés**

C'est la disposition la plus novatrice du projet de loi tel qu'il a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Elle vise à rééquilibrer la participation des salariés dans les instances mises en place par l'Etat dans un souci d'information et de concertation. Faute de disponibilité, ceux-ci, en effet, ne siégeaient que de façon marginale dans ces instances, surtout composées de retraités, de membres des professions libérales ou de fonctionnaires (l'instruction relative au régime des autorisations d'absence est en cours de réécriture et prendra en compte, d'après le ministère de la fonction publique, le congé de représentation au titre du bénévolat associatif), susceptibles de gérer plus sagement leur emploi du temps.

Afin de permettre aux salariés, y compris dans le secteur agricole, membres d'une association suffisamment importante et représentative pour être appelée à désigner des représentants pour siéger au sein d'une instance instituée auprès d'une autorité de l'Etat à l'échelon national, régional ou départemental, de participer plus facilement aux réunions de cette instance, le projet de loi institue un droit à congé, le congé de représentation, en faveur de ces salariés.

Pour ne pas pénaliser le salarié, ce congé, qui ne peut être imputé sur le congé annuel, est assimilé à une période de travail pour la détermination de la durée des congés payés et pour l'ensemble des droits nés du contrat de travail, ce qui sous-entend les droits nés d'éventuelles conventions collectives. Il est également rémunéré par le versement d'une indemnité compensant en totalité ou partiellement, éventuellement -et sans doute probablement- sous forme forfaitaire, la diminution de rémunération si l'employeur n'a pas maintenu la rémunération correspondant à la période d'absence du salarié.

Afin d'éviter de pénaliser trop lourdement l'employeur qui, s'il n'a pas à verser le salaire correspondant à la période d'absence du salarié, se voit néanmoins contraint de subir une certaine désorganisation du travail du fait de cette absence, le projet de loi prévoit plusieurs limites :

. le congé ne peut excéder neuf jours ;

. l'employeur peut s'y opposer s'il estime, après consultation du comité d'entreprise ou des délégués du personnel, que cette absence aurait des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise. Une procédure de recours contre ce refus est organisée ;

. un décret fixera le nombre maximum de salariés susceptibles de bénéficier de ces dispositions dans une même entreprise.

Le congé de représentation s'inspire des dispositions existantes en faveur des représentants des associations familiales (article 9 de la loi n° 86-46 du 17 janvier 1986 portant DDOS), des parents d'élèves (article 11 de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation) ou des salariés désignés pour siéger dans une instance appelée à traiter des problèmes d'emploi et de formation ou pour participer à un jury d'examen (article L. 991-8 du code du travail).

Il est certain que ce droit nouveau s'ajoute aux congés ou autorisations d'absence que l'employeur est déjà tenu d'accorder notamment pour les administrateurs de caisses de sécurité sociale, la formation des cadres et des animateurs de la jeunesse ou des administrateurs de mutuelles... Cette accumulation peut constituer

un facteur de désorganisation dont le chef d'entreprise pourra se prévaloir pour refuser son autorisation.

En ce qui concerne les conditions d'indemnisation, dont les modalités seront fixées par un décret en Conseil d'Etat, il convient de rappeler qu'il ne s'agit nullement d'une innovation puisque certains ministères versent déjà des indemnités, notamment dans le domaine de la consommation.

Cette indemnité devrait compenser totalement ou partiellement la diminution de salaire consécutive à l'absence. Chaque ministère fixera la rémunération versée dans la limite d'un plafond que fixera un décret en Conseil d'Etat.

Il est certain qu'une indemnisation versée aux seuls salariés créera des inégalités. C'est pourquoi, s'il semble difficile d'imaginer une compensation pour perte de revenus dans les autres cas, car on ne voit pas sur quelles bases elle pourrait être calculée, il serait souhaitable que soit institué un dédommagement forfaitaire pour l'ensemble des participants bénévoles, comme cela se pratique déjà pour quelques instances. Ainsi éviterait-on d'avoir deux catégories de bénévoles : ceux qui sont indemnisés et ceux qui ne le sont pas. Cela pourrait également aider les mères de famille à faire garder leurs enfants.

Le secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre évalue l'enveloppe des compensations de salaire, après concertation avec les différents ministères, à 25 millions de francs ; cette somme sera financée par redéploiement.

## **2. L'extension de la protection sociale contre les accidents du travail**

Afin que les salariés amenés à se déplacer et à participer aux travaux des instances mentionnées à l'article L. 225-8 nouveau du code du travail soient indemnisés pour un éventuel accident de trajet ou de travail survenu à cette occasion, le projet de loi dispose



que les dispositions du Livre IV du code de la sécurité sociale leur sont applicables.

Faute de cette protection, un éventuel accident ne pourrait être indemnisé que dans le cadre de la responsabilité civile de droit commun, si le salarié ne bénéficie pas à un autre titre des dispositions de l'article L. 412-8 du code de la sécurité sociale.

Un décret déterminera à qui incomberont les obligations de l'employeur. D'après les informations obtenues par votre rapporteur, il semble que les cotisations devraient être versées par l'association ; la solution retenue serait donc différente de celle appliquée aux organismes à objet social ou aux commissions, conseils ou comités administratifs ou paritaires appelés à traiter des problèmes d'emploi et de formation ; les obligations de l'employeur y sont à la charge de la personne, du service ou de l'institution responsable du fonctionnement de l'organisme.

## **B - MAIS DE PORTEE MODESTE ET DIFFICILEMENT APPRECIABLE**

### **1. Une réforme modeste**

Par rapport aux ambitions affichées à maintes reprises par le Gouvernement, le projet de loi reste modeste. Certes, certaines dispositions en faveur du mouvement associatif relèvent du domaine réglementaire, notamment les dispositifs de formation des responsables bénévoles, mais de nombreuses revendications, susceptibles d'améliorer le fonctionnement des associations énumérées dans le rapport au CES de Mme Marie-Thérèse Chéroutre, restent ignorées. Il s'agit notamment de mesures à caractère fiscal (déduction des frais de déplacement, par exemple), de l'instauration d'un congé de formation ou encore de mesures en faveur de la presse associative afin de lui permettre de bénéficier des tarifs et des aides réservés à la presse d'information générale.

En outre, à côté de ces revendications qui relèvent pour la plupart du statut de l'élu associatif, dont le congé de représentation

constitue l'un des éléments de base, on peut encore relever la demande d'extension du congé de représentation aux instances instituées par les collectivités territoriales. Mais se pose alors la question du financement du versement compensatoire de perte de salaire, qui relève d'une décision des collectivités, et celle de la représentativité des personnes désignées au niveau local, moins évidente que pour les associations sollicitées par la loi ou le règlement pour participer à ces instances. On aboutirait en outre à une multiplication des congés de représentation qui nuirait au bon fonctionnement des entreprises.

Si cette réforme apparaît relativement modeste, sa portée concrète est encore plus difficile à évaluer.

## **2. Dont la portée est difficile à évaluer**

Afin de mesurer la portée de cette réforme, votre rapporteur a interrogé le ministère sur le nombre de bénévoles intéressés par les dispositions du projet de loi, sur le nombre d'instances concernées, sur le nombre total de jours d'absence que le congé pouvait générer et sur les coûts, pour l'Etat, de l'indemnité compensatrice, et pour les entreprises, des journées d'absences.

En ce qui concerne les instances concernées, le secrétariat d'Etat a fourni une première liste non exhaustive, reproduite ci-dessous. Il est prévu que chaque ministère recense les instances qui lui sont rattachées. Celles-ci relèvent principalement du secteur sanitaire et social, de l'éducation nationale et de la consommation.

### **Ministère de l'éducation nationale**

- conseil départemental de l'éducation nationale,
- les instances nationales où sont représentées les associations de parents d'élèves.

### **Ministère de la justice**

- commission de surveillance des établissements pénitentiaires,
- comité consultatif de la libération conditionnelle.

**Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (logement)**

- comité départemental des rapports locatifs.

**Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**

- COTOREP.

**Ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale**

- CODERPA,
- conseil national des retraités et personnes âgées,
- commission régionale des institutions sanitaires et sociales,
- commission d'éducation spéciale.

**Ministère du commerce et de l'artisanat**

- commission nationale d'urbanisme commercial,
- commission départementale d'urbanisme commercial.

**Secrétariat d'Etat à l'environnement et à la prévention des risques technologiques et naturels majeurs**

- Haut comité de l'environnement,
- conseil supérieur de la protection de la nature,
- commission départementale des sites.

**Secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports**

- conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse (CNEPJ),
- commission technique et pédagogique des centres de vacances et de loisirs (CTPCVL),
- commission nationale du DEFA,
- commission régionale du DEFA (COREFA),
- commission régionale pour le BEATEP,
- commission départementale de la jeunesse.

**Secrétariat d'Etat à la consommation**

- conseil national de la consommation,
- comité départemental de la consommation,
- comité des usagers du conseil national du crédit,
- comité des usagers du conseil national des agréments,
- commission départementale de surendettement.

Quant au nombre d'associations susceptibles de participer à ces instances, il ne peut être évalué précisément faute d'avoir recensé la totalité des instances et de connaître leur composition, fixé par voie législative et réglementaire. A l'Assemblée nationale, M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, a

avancé le chiffre de 18 000 bénévoles concernés. Mais ce chiffre, extrapolé de quelques estimations relevant du tourisme associatif (600 personnes concernées), de l'action sociale, COTOREP et commissions régionales des institutions sanitaires et sociales (630 personnes), de la santé et de la justice, reste de l'avis même du secrétariat d'Etat, très approximatif.

Il est possible néanmoins de se faire une idée du nombre de ces instances en consultant les arrêtés des 14 mars 1986, 19 janvier 1989 et 11 juin 1990 fixant les listes des organismes où sont représentées les associations familiales regroupées au sein de l'UNAF.

Sur le nombre de réunions de ces instances et sur le nombre de jours d'absence, il est encore plus aléatoire d'avancer un chiffre : le rythme des réunions varie d'une instance à l'autre, d'une région ou d'un département à l'autre. Cette impossibilité d'évaluer le nombre de réunions ou de jours d'absence rend illusoire toute estimation de coût, notamment pour les entreprises. L'enveloppe de 25 millions, mentionnée ci-dessus, au titre du versement compensatoire de salaire, a été calculée en additionnant les évaluations de chaque ministère.

Il paraît donc prématuré de vouloir chiffrer le coût de ces dispositions. Afin de le mesurer, l'Assemblée nationale a adopté un article prévoyant le dépôt par le Gouvernement d'un rapport d'évaluation avant le 31 décembre 1992.

Votre commission des affaires sociales s'étonne que l'on puisse adopter des mesures -dont elle ne conteste pas le principe- sans en avoir précisément étudié la portée. Il lui semble notamment qu'il conviendrait de limiter l'application du projet de loi aux seules instances instituées auprès d'une autorité de l'Etat à l'échelon national, afin de mesurer les perturbations apportées au fonctionnement des entreprises ; une simulation des conséquences d'une éventuelle extension à l'échelon régional ou départemental pourrait alors être conduite ; les résultats figureraient dans le rapport précité. C'est seulement au vu des conclusions que la décision d'extension serait prise.

Les autres amendements que votre commission vous proposera visent à préciser certaines dispositions.

### C. L'INSTITUTION D'UN CONTRÔLE DES ORGANISMES FAISANT APPEL À LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE

L'Assemblée nationale a inséré dans le projet de loi une série d'articles, visant à soumettre au contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes les organismes faisant appel à la générosité publique.

Le but est de redonner confiance à l'opinion publique quant à l'utilisation de ses dons, après la révélation de pratiques douteuses jetant le discrédit sur certains organismes.

L'idée n'est pas nouvelle puisque des groupes de travail, constitués tant au sein du Parlement qu'au sein du Gouvernement, ont étudié les moyens de contrôler l'utilisation qui est faite de la générosité publique par les initiateurs des campagnes de sollicitation. Diverses solutions ont été proposées et ont donné lieu à des amendements ou des propositions de loi. Un amendement à la loi de finances pour 1991 avait même été adopté par le Parlement avant d'être déclaré non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel qui a considéré qu'il n'avait pas sa place dans une loi de finances.

Certains organismes faisant appel à la générosité publique ont d'ailleurs souhaité eux-mêmes réagir et ont adopté en novembre 1989 une charte de déontologie.

La procédure retenue par l'Assemblée nationale institue un mécanisme en deux phases : une déclaration d'intention et d'objectifs est d'abord déposée à la préfecture du département du siège de l'organisme, un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées est ensuite exercé par la Cour des comptes ou les chambres

régionales des comptes ; ce contrôle peut donner lieu à des observations qui font l'objet d'une publicité.

Votre commission des Affaires sociales, consciente de la nécessité de moraliser les pratiques de certains organismes collectant des dons et de rassurer l'opinion publique sur leur emploi, n'est pas opposée au principe d'un tel contrôle. Toutefois tant la procédure utilisée pour instituer ce contrôle, que les modalités de ce contrôle, ont suscité chez elle les plus vives réserves.

Elle s'est en effet interrogée, d'une part, sur la conformité de la procédure d'adoption de ces dispositions à la Constitution, d'autre part, sur le principe même du recours à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

Sur la constitutionnalité de la procédure d'adoption des articles additionnels à l'Assemblée nationale, elle rappelle qu'à deux reprises (décisions 86-225 DC du 23 janvier 1987 et 88-251 DC du 12 janvier 1989), le Conseil constitutionnel a déclaré non conforme à la Constitution la procédure suivie pour introduire des dispositions nouvelles dans un texte sous forme d'amendements au motif que ces dispositions n'avaient pas de lien avec le projet et que, s'agissant de dispositions essentielles, cette procédure excédait les limites inhérentes au droit d'amendement. Quant à la modification du titre du projet pour tenir compte des dispositions ajoutées, elle est, toujours d'après le Conseil constitutionnel, sans effet sur la validité de la procédure d'adoption de ces dispositions.

Or votre commission doute que le contrôle des comptes d'un organisme faisant appel à la générosité publique puisse être considéré comme ayant un lien avec le bénévolat.

En outre, selon elle, l'institution d'un contrôle par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes constitue une disposition essentielle qui excède le droit d'amendement.

Il semble, en effet, que les auteurs des amendements instituant ce contrôle n'aient pas mesuré le caractère novateur de la

procédure qu'ils proposaient : le juge des comptes se voit confier, pour la première fois, le contrôle de fonds provenant exclusivement de personnes privées. N'y a-t-il pas là un dévoiement du rôle de ces instances, habilitées à contrôler les fonds publics ? A tout le moins cette innovation juridique ne mérite-t-elle pas un examen plus approfondi ? On touche là en effet à des garanties fondamentales telles que, notamment, la liberté d'association ou l'indépendance des partis politiques.

En conclusion, votre commission considère que ces dispositions pourraient encourir le reproche d'inconstitutionnalité et qu'elles ont été adoptées de façon précipitée sans la réflexion approfondie qui aurait été nécessaire. Le dépôt d'un projet de loi, qui aurait été soumis à l'avis du Conseil d'Etat, vigilant quant au respect des libertés fondamentales, paraît à votre commission préférable à l'adoption d'amendements sur un sujet aussi essentiel, au cours de la discussion d'un projet de loi dont l'objet est très différent.

Pour toute ces raisons votre commission vous proposera de supprimer ces dispositions.

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### *Article premier*

#### **Institution d'un congé de représentation en faveur des salariés**

(Art. L. 225-8 nouveau du code du travail)

L'article premier insère dans le chapitre V du titre II du Livre II du code du travail une section IV nouvelle "congé de représentation" comportant un seul article (article L. 225-8 nouveau).

Cet article institue un droit à congé pour les salariés membres d'une association et désignés par celle-ci pour siéger au sein d'une instance, consultative ou non, instituée par une disposition légale ou réglementaire auprès d'une autorité de l'Etat à l'échelon national, régional ou départemental.

Le congé s'inspire de dispositions déjà existantes relatives au congé de formation des cadres et des animateurs pour la jeunesse, du congé de représentation des salariés membres d'associations familiales ou des administrateurs d'une mutuelle. Il vient donc s'ajouter à une liste déjà longue de congé de formation ou de représentation et a pu légitimement inquiéter les chefs d'entreprise.

La rédaction retenue vise d'une part à exclure les associations trop petites ou non représentatives dans le cadre de la commune, d'autre part, en faisant référence à un cadre légal ou réglementaire, à ne retenir que les instances permanentes instituées



auprès d'une autorité de l'Etat. L'article ne mentionne pas les instances instituées auprès des collectivités territoriales, afin de ne pas empiéter sur le champ de la décentralisation. Par ailleurs, l'ouverture d'un droit aussi large aurait eu, en raison du nombre de salariés concernés, des conséquences graves sur le fonctionnement des entreprises.

Le fait que les associations désignant un représentant soient mentionnées dans le texte législatif ou réglementaire instituant et fixant la composition des instances mentionnées par l'article pouvait sans doute être un gage du sérieux et de la représentativité de ces associations. L'Assemblée nationale a cependant souhaité préciser qu'elles doivent être légalement constituées, ce qui revient à y inclure les associations de fait, non déclarées ; or cela semble incompatible avec le rôle que la loi ou le règlement leur confère. Votre commission vous propose donc un **amendement** tendant à mieux préciser le statut juridique de ces associations.

Elle vous demande également de supprimer la mention des échelons régionaux ou départementaux afin que le congé de représentation ne concerne que les instances constituées à l'échelon national ; il convient en effet, avant d'étendre ces mesures, de s'assurer qu'elles ne perturbent pas trop gravement le fonctionnement des entreprises. Elle vous propose donc un **amendement** en ce sens.

L'article institue une indemnité compensatrice de salaire, au cas où l'employeur ne maintient pas la totalité de la rémunération ; cette indemnité pourrait être forfaitaire. Votre commission vous propose un **amendement** tendant à une nouvelle rédaction de ce paragraphe II, afin de poser clairement le principe de l'indemnisation par l'Etat.

L'article fixe la durée maximum du congé, neuf jours ouvrables par an. Cette durée a été fixée après concertation avec le mouvement associatif et les ministères. Il se situe dans la moyenne des congés déjà institués qui vont de quarante heures à douze jours. Votre commission vous propose un **amendement** pour que ce congé, afin de répondre de façon plus appropriée aux besoins, puisse être fractionné en demi-journées. Le congé est assimilé à une période de

travail pour la détermination de l'ensemble des droits nés du contrat de travail (congés payés, rémunérations accessoires etc).

L'article fixe également les conditions et les modalités d'un éventuel refus par l'employeur de l'autorisation d'absence. Celui-ci peut s'opposer au congé s'il estime, après consultation du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel, que cette absence aurait des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise.

Le refus doit être motivé et peut être contesté devant le bureau de jugement du conseil de prud'hommes qui est saisi et statue en dernier ressort selon les formes applicables au référé.

Cette possibilité de refus s'inspire, dans sa forme, des dispositions existantes pour le congé de représentation dans des organismes traitant des problèmes d'emploi et de formation ou dans un jury d'examen (article L.991-8 du code du travail) ou pour le congé d'éducation parentale (article L.122-28-4 du code du travail).

Votre commission vous propose un amendement tendant à supprimer la consultation du comité d'entreprise ou des délégués du personnel ; il ne lui paraît pas en effet utile, ni souhaitable, de les mêler à la décision de refuser l'autorisation. En outre, leur consultation poserait des problèmes de délai.

L'article premier étend également ces dispositions aux salariés mentionnés à l'article 1144 du code rural.

Il prévoit en outre que ces dispositions s'appliqueront en l'absence de dispositions législatives particulières existant à la date de leur entrée en vigueur.

Enfin, l'article renvoie à un décret en Conseil d'Etat les modalités d'application de ce droit à congé et notamment les formalités de la demande de congé, les conditions d'indemnisation du

salarié par l'Etat et les règles de fixation, par établissement, du nombre maximum de salariés pouvant prendre simultanément un congé au cours d'une année.

Votre commission pense qu'il est souhaitable de connaître le détail de ces dispositions avant d'élargir le dispositif aux échelons régionaux et départementaux.

Il est également prévu que la liste des instances concernées soit fixée par arrêté.

Sous réserve de ses observations et de ses amendements votre commission vous propose **d'adopter l'article premier.**

## *Art. 2*

### **Institution d'une protection sociale contre le risque accident du travail**

(Articles L. 412-8 du code de la sécurité sociale,  
1145 et 1252-7 du code rural)

L'article L. 412-8 du code de la sécurité sociale dresse une liste des personnes bénéficiant des dispositions du livre IV du code de la sécurité sociale relatif aux accidents du travail et aux maladies professionnelles. Y figurent notamment les étudiants ou les élèves des établissements d'enseignement technique pour les accidents survenus au cours de cet enseignement ainsi que par le fait ou à l'occasion des actions favorisant leur insertion.

La loi du 5 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, à l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi, contient une disposition analogue concernant les demandeurs d'emploi.

L'article L. 412-8 concerne également les bénévoles ou les salariés appelés à siéger dans certains organismes (6° et 7°).

L'article 2 du présent projet ajoute à cette liste les salariés membres d'une association appelés à siéger bénévolement dans l'une des instances mentionnées à l'article premier.

Un régime de protection identique est aménagé pour les salariés agricoles, dans le cadre de la législation de droit commun du code rural ou dans le cadre de la législation spécifique à l'Alsace-Moselle.

L'article L. 412-8 du code de la sécurité sociale prévoit qu'un décret détermine à qui incombe les obligations normalement à la charge de l'employeur. Il semblerait que ces obligations (déclaration, paiement des cotisations, etc.) soient mises à la charge de l'association.

Cette extension de couverture sociale, parfaitement justifiée, était réclamée depuis longtemps par les associations.

L'Assemblée y a inséré une disposition visant à corriger, dans la rédaction de cet article, une erreur de référence.

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

*Article additionnel après l'article 2*

**Rapport au Parlement sur les conséquences  
pour les entreprises du congé de représentation**

L'Assemblée nationale a ajouté au projet de loi un article 8 qui fait obligation au Gouvernement de déposer, avant le 31 décembre 1992, un rapport au Parlement, destiné à évaluer les conséquences de l'institution du droit à un congé de représentation, dans les conditions définies à l'article premier du projet de loi.

Il est, en effet, difficile d'apprécier aujourd'hui les conséquences de ces dispositions et notamment le nombre de journées de travail perdues, faute de connaître la liste des instances concernées et le nombre de représentants d'associations (et parmi ceux-ci le nombre de salariés d'entreprises) désignés par ces associations pour les représenter.

L'Assemblée nationale s'est ainsi montrée soucieuse de ne pas désorganiser les entreprises ou alourdir leurs charges. L'article précise d'ailleurs que le rapport proposera, après consultation des partenaires sociaux, des mesures adaptées pour harmoniser les dispositions législatives et réglementaires relatives aux droits individuels des salariés et compenser les contraintes supplémentaires des entreprises liées aux dispositions de la présente loi.

Votre commission approuve le principe de l'évaluation des conséquences de la présente loi. Elle souhaite en outre y inclure l'obligation de mener une étude pour mesurer l'impact de l'extension des mesures de l'article premier aux échelons régionaux et départementaux, ainsi que cela a été dit dans l'exposé général. Elle pense par ailleurs qu'il ne faut pas préjuger des conclusions du rapport et qu'il appartiendra au Parlement de décider ce qu'il conviendra de faire au vu de ces conclusions. Pour toutes ces raisons, elle vous propose un amendement insérant un article additionnel après l'article 2 ; cet article reprend les dispositions de l'article 8 ci-après en les complétant et en les modifiant ainsi qu'il a été indiqué.

*Art. 3 (nouveau)*

**Déclaration auprès de la préfecture  
des projets d'appel à la générosité publique**

Cet article, ainsi que les suivants, ont été ajoutés au projet de loi par l'Assemblée nationale.

Il prévoit que les organismes qui souhaitent faire appel à la générosité publique devront déclarer leur intention auprès de la préfecture du département de leur siège social. La déclaration précisera les objectifs poursuivis.

Il est à noter que cet article ne concerne pas les seules associations mais tous les organismes, quelle qu'en soit la forme juridique (fondations, sociétés, syndicats...). Par ailleurs, l'appel à la générosité publique ainsi réglementée doit avoir pour but le soutien d'une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement.

Le ~~texte~~ ne mentionne pas l'échelon communal afin de ne pas imposer cette obligation de déclaration aux petites associations.

Les campagnes de sollicitation visées par le texte peuvent être menées sur la voie publique ou par l'utilisation de moyens de communication, tels que l'audiovisuel, la presse écrite, les modes d'affichages extérieurs (article 2 de la loi du 29 décembre 1979), la voie postale et les procédés de télécommunication.

Ces dispositions sont destinées à permettre à la Cour des comptes ou aux chambres régionales des comptes d'exercer leur contrôle.

Pour les raisons exposées dans la première partie de ce rapport, votre commission vous propose **un amendement** visant à supprimer cet article.

*Art. 4 (nouveau)*

**Etablissement d'un compte d'emploi**

Cet article prévoit que les organismes ayant sollicité la générosité publique doivent établir, pour chaque campagne, un compte d'emploi des ressources collectées, qui devra préciser l'affectation des dons par type de dépenses.

Ce compte d'emploi fera l'objet du contrôle organisé à l'article 5.

Afin d'homogénéiser la présentation de ces comptes d'emploi, l'article prévoit qu'un arrêté ministériel en fixera les modalités de présentation. Cet arrêté sera pris après avis d'une commission consultative dont la composition sera fixée par décret en Conseil d'Etat. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, la commission devrait être composée de membres de la Cour des comptes, de représentants des organismes intéressés par ces dispositions, de représentants d'associations et de fonctionnaires de différents ministères. Elle se réunira de façon éphémère, le temps d'élaborer un modèle de présentation.

Votre commission vous demande de **supprimer cet article.**

*Art. 5 (nouveau)*

**Contrôle des comptes d'emploi  
des organismes faisant appel à la générosité publique**

(Articles premier de la loi du 22 juin 1967

et 87 de la loi du 2 mars 1982)

L'article 4 du présent projet instituant l'obligation de tenir un compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, la procédure se poursuit par le contrôle de l'affectation des sommes perçues. Il s'agit naturellement d'un contrôle de régularité des comptes et non d'un contrôle d'opportunité : les magistrats auront à vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique et approuvés tacitement par les donateurs, mais il leur sera interdit de vérifier l'ensemble des comptes de l'organisme.

L'article 5 ajoute à l'article premier de la loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des Comptes un alinéa organisant le contrôle de la Cour sur le compte d'emploi des ressources collectées par un organisme ayant mené une campagne à l'échelon national. On retrouve là le mécanisme de contrôle institué pour les organismes qui reçoivent des aides publiques pour un montant inférieur à 50 % de leurs ressources.

Il ajoute également un alinéa à l'article 87 (modifié par l'article 23 de la loi du 5 janvier 1988) de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions organisant le contrôle des chambres régionales des comptes sur les organismes ayant mené une campagne à l'échelon régional ou départemental.

Un décret en Conseil d'Etat devrait fixer les conditions de ce contrôle.



Votre commission vous demande, pour les raisons déjà présentées, **de supprimer cet article.**

*Art. 6 (nouveau)*

**Publicité des observations**

A la suite de leur contrôle, la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes auraient pu être amenées à formuler des observations. L'article 6 dispose que ces observations sont transmises au président de l'organisme contrôlé qui doit les communiquer au conseil d'administration et à l'assemblée générale. Il s'agit d'une procédure de publicité identique à celle qui existe pour les communes, le maire devant communiquer les observations de la chambre régionale des comptes au conseil municipal. Ces observations pourraient être transmises au procureur général en cas de malversations, ou être publiées dans le rapport public de la Cour des comptes.

Votre commission vous demande de **supprimer cet article.**

*Art. 7 (nouveau)*

**Conditions d'application de la loi**

L'article 7 précise que le décret prévu par les alinéas nouveaux ajoutés par l'article 5 à l'article premier de la loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes et à l'article 87 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, fixant les conditions d'intervention du juge des comptes, précise les conditions d'application de la présente loi, notamment les modalités de déclaration prévues à l'article 3, celles du contrôle exercé par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes et celles de la publicité des observations formulées à l'occasion de ce contrôle.

Par coordination, votre commission vous demande de **supprimer cet article.**

*Art. 8 (nouveau)*

### **Rapport au Parlement**

Les dispositions de cet article ont été reprises dans l'article additionnel après l'article 2. Par coordination, votre commission vous propose de **supprimer cet article.**

### **Intitulé**

L'Assemblée nationale, après avoir ajouté au projet de loi les dispositions relatives au contrôle de l'emploi des ressources dues à la générosité publique, a modifié l'intitulé du projet de loi qui devient "Projet de loi relatif au congé de représentation en faveur des associations et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique".

Votre commission, par coordination avec la suppression du contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, vous propose un **amendement** tendant au rétablissement du titre initial.

\*

Votre commission des Affaires sociales vous demande **d'adopter le présent projet de loi, modifié par les amendements qu'elle vous a proposés.**

## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté en première lecture à L'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
CODE DU TRAVAIL	<b>PROJET DE LOI PORTANT DIVERSES MESURES DE SOUTIEN AU BÉNÉVOLAT DANS LES ASSOCIATIONS</b>	<b>PROJET DE LOI RELATIF AU CONGÉ DE REPRÉSENTATION EN FAVEUR DES ASSOCIATIONS ET AU CONTRÔLE DES COMPTES DES ORGANISMES FAISANT APPEL À LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE</b>	<b>PROJET DE LOI PORTANT DIVERSES MESURES DE SOUTIEN AU BÉNÉVOLAT DANS LES ASSOCIATIONS</b>
Livres deuxième Règlementation du travail	Article premier.	Article premier.	Article premier
Titre II Repos et congés	Au chapitre V du titre II du livre II du code du travail, il est inséré une section IV ainsi rédigée :	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification.
Chapitre V Congés non rémunérés	«Section IV «Congé de représentation	«Section IV «Congé de représentation	«Section IV «Congé de représentation
	«Art. L. 225-8. - I - Lorsqu'un salarié, membre d'une association, est désigné comme représentant de cette association pour siéger dans une instance, consultative ou non, instituée par une disposition législative ou réglementaire auprès d'une autorité de l'Etat à l'échelon national, régional ou départemental, l'employeur est tenu de lui accorder le temps nécessaire pour participer aux réunions de cette instance.	«Art. L. 225-8. - I - Lorsqu'un salarié, membre d'une association légalement constituée, définie par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association et par la loi du 19 avril 1908 applicable au contrat d'association dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle est désigné...	«Art. L. 225-8. - I - Lorsqu'un ... ...association déclarée en application de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ou inscrite au registre des associations en application de la loi du 19 avril 1908...
		...de cette instance.	...à l'échelon national, l'employeur...
			...de cette instance.

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté en première lecture à L'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	<p>«II - L'employeur n'est pas tenu de maintenir la r é m u n é r a t i o n correspondant à la période d'absence du salarié. En pareil cas, le salarié reçoit de l'Etat une indemnité compensant, en totalité ou partiellement et, le cas échéant, sous forme forfaitaire, la diminution de rémunération.</p>	<p>«II - Non modifié</p>	<p>«II - Si, à l'occasion de cette représentation, le salarié subit une diminution de salaire, il reçoit ...</p>
	<p>«III - La durée du congé de représentation ne peut dépasser neuf jours ouvrables par an. Elle est assimilée à une période de travail effectif pour la détermination de la durée des congés payés ainsi que pour l'ensemble des autres droits résultant pour l'intéressé de son contrat et ne peut être imputée sur la durée du congé payé annuel.</p>	<p>«III - Non modifié</p>	<p>...forfaitaire, la perte de rémunération".</p> <p>«III - La durée ...</p> <p>...par an. Elle peut être fractionnée en demi-journées. Elle est assimilée ...</p>
	<p>«IV - L'autorisation d'absence ne peut être refusée par l'employeur que dans le cas où il estime, après consultation, s'ils existent, du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel, que cette absence aurait des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise.</p>	<p>«IV - Non modifié</p>	<p>...payé annuel.</p> <p>«IV - L'autorisation ...</p> <p>...il estime que cette absence...</p> <p>...de l'entreprise.</p>
	<p>«Le refus doit être motivé. Il peut être directement contesté devant le bureau de jugement du conseil de prud'hommes qui est saisi et statue en dernier ressort selon les formes applicables au référé.</p>		<p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>«V - Les dispositions du présent article sont applicables aux salariés mentionnés à l'article 1144 (1° à 7°, 9° et 10°) du code rural.</p>	<p>«V - Non modifié</p>	<p>«V - Non modifié</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté en première lecture à L'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	«VI - Ces dispositions s'appliquent en l'absence de dispositions législatives particulières existant à la date de leur entrée en vigueur.	«VI - Non modifié	«VI - Non modifié
	«VII - Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article et notamment :	«VII - Non modifié	«VII - Non modifié
	«1° les conditions d'indemnisation du salarié par l'Etat;		
	«2° les règles selon lesquelles est déterminé, par établissement, le nombre maximum de salariés susceptibles de bénéficier des dispositions du présent article au cours d'une année.		
	«La liste des instances mentionnées au I est fixée par arrêté.»		

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté en première lecture à L'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><b>CODE DE LA SECURITE SOCIALE</b></p>			
<p><b>Livre IV</b></p>			
<p><b>Accidents du travail et maladies professionnelles</b> (dispositions propres et dispositions communes avec d'autres branches)</p>			
<p><b>Titre 1er</b> <b>Généralités, dispositions propres à certains bénéficiaires</b></p>			
<p><b>Chapitre 2</b> <b>Champ d'application - Dispositions applicables aux salariés liés par un contrat de travail temporaire et à diverses autres catégories de travailleurs</b></p>			
<p><b>Section 3</b> <b>Dispositions applicables à diverses catégories de bénéficiaires</b></p>			
<p><i>Art. L. 412-8 (1er alinéa).</i>- Outre les personnes mentionnées à l'article L. 412-2, bénéficient également des dispositions du présent livre, sous réserve des prescriptions spéciales du décret en Conseil d'Etat :</p>			
<p>1° à 5° .....</p>			

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté en première lecture à L'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>6° les personnes qui participent bénévolement au fonctionnement d'organismes à objet social créés en vertu ou pour l'application d'un texte législatif ou réglementaire, dans la mesure où elles ne bénéficient pas à un autre titre des dispositions du présent livre. Un décret détermine la nature des organismes mentionnés par la présente disposition ; il peut en établir la liste.</p>			
<p>7° Les salariés désignés, en application de l'article L. 990-8 du code du travail, pour siéger dans une commission, un conseil ou un comité administratifs ou paritaires, pour les accidents survenus par le fait ou à l'occasion de leurs missions dans les conditions définies par décret ;</p>	<p>Art. 2.</p> <p>I - Il est inséré dans l'article L. 412-8 du code de la sécurité sociale un 12° ainsi rédigé :</p>	<p>Art. 2</p> <p>I - Non modifié.</p>	<p>Art. 2</p> <p>Sans modification</p>
<p>8° à 11° .....</p>	<p>« 12° les salariés désignés, dans les conditions définies à l'article L. 225-8 du code du travail, pour siéger dans une instance instituée par une disposition législative ou réglementaire auprès d'une autorité de l'Etat pour les accidents survenus par le fait ou à l'occasion de leurs missions, dans la mesure où ils ne bénéficient pas à un autre titre des dispositions du présent article. »</p>		

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté en première lecture à L'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>(Art. L. 412-8, douzième alinéa (7°) : voir ci-dessus)</p>	<p>II - Au dernier alinéa de l'article L. 412-8 du code de la sécurité sociale, les références : « 10° et 11° » sont remplacées par les références : « 10°, 11° et 12° ».</p>	<p>I bis - Au douzième alinéa (7°) de l'article L.412-8 du code de la sécurité sociale, la référence : " L.990-8 " est remplacée par la référence : " L.991-8 " .</p>	
<p>Art. L. 412-8 (dernier alinéa).- En ce qui concerne les personnes mentionnées aux 1°, 2° et 3° du présent article et non assujetties aux assurances sociales en vertu du livre III, le décret en Conseil d'Etat et, pour les personnes mentionnées aux 4°, 5°, 6°, 7°, 9°, 10° et 11° des décrets, déterminent à qui incombent les obligations de l'employeur. Pour les personnes qui ne sont pas rémunérées ou ne reçoivent pas une rémunération normale, ils fixent les bases des cotisations et celles des indemnités.</p>		<p>II - Non modifié</p>	
<p>CODE RURAL</p>			
<p>Livre VII Dispositions sociales</p>			
<p>Titre III Accidents du travail et risques agricoles</p>			
<p>Chapitre 1er Assurance obligatoire des salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles</p>			
<p>Section 1 Bénéficiaires et risques couverts</p>			
<p>Art. 1145 (1er alinéa).- Bénéficient également du présent régime : (1° à 6°).....</p>	<p>III - A l'article 1145 du code rural il est inséré un 7° ainsi rédigé:</p>	<p>III - Non modifié</p>	



Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté en première lecture à L'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;"><b>Titre V</b></p> <p><b>Dispositions spéciales concernant les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle</b></p> <p>Art. 1252-2 (<i>1er alinéa</i>).- Bénéficient des dispositions du présent titre relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles : (1° à 6°).....</p>	<p>«7° les salariés agricoles désignés, dans les conditions définies à l'article L. 225-8 du code du travail, pour siéger dans une instance instituée par une disposition législative ou réglementaire auprès d'une autorité de l'Etat, pour les accidents survenus par le fait ou à l'occasion de leurs missions, dans la mesure où ils ne bénéficient pas à un autre titre des dispositions du présent article.»</p> <p style="text-align: center;">IV - A l'article 1252-2 du code rural il est inséré un 7° ainsi rédigé:</p>	<p style="text-align: center;"><b>IV - Non modifié</b></p>	
	<p>«7° les salariés d'exploitations ou d'entreprises agricoles ayant leur siège dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin ou de la Moselle, désignés dans les conditions définies à l'article L. 225-8 du code du travail, pour siéger dans une instance instituée par une disposition législative ou réglementaire auprès d'une autorité de l'Etat pour les accidents survenus par le fait ou à l'occasion de leurs missions, dans la mesure où ils ne bénéficient pas à un autre titre des dispositions du présent article.»</p>		

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté en première lecture à L'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
		<p data-bbox="914 1139 982 1161" style="text-align: center;">Art. 3</p> <p data-bbox="778 1205 1115 1847">Les organismes qui, afin de soutenir une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement, souhaitent faire appel à la générosité publique dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national, régional ou départemental soit sur la voie publique soit par l'utilisation de moyens de communication, sont tenus d'en faire la déclaration auprès de la préfecture du département de leur siège social.</p> <p data-bbox="778 1869 1115 1990">Cette déclaration précise les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.</p>	<p data-bbox="1146 453 1478 508"><i>Article additionnel après l'article 2</i></p> <p data-bbox="1146 541 1478 1083"><i>Le Gouvernement déposera, avant le 31 décembre 1992, un rapport au Parlement afin de permettre à la représentation nationale d'être informée sur les conditions d'application des articles premier et 2 de la présente loi et notamment sur les conséquences pour les entreprises de la création du congé de représentation et sur les perspectives d'une extension éventuelle des dispositions de ces articles à l'échelon régional et départemental.</i></p> <p data-bbox="1277 1139 1345 1161" style="text-align: center;">Art. 3</p> <p data-bbox="1247 1205 1383 1227" style="text-align: center;"><b>Supprimé</b></p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté en première lecture à L'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 67-483 du 22 juin 1967 modifiée relative à la Cour des comptes</p>		<p>Les moyens mentionnés ci-dessus sont les supports de communication audiovisuelle, la presse écrite, les modes d'affichage auxquels s'appliquent les dispositions de l'article 2 de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes ainsi que la voie postale et les procédés de télécommunications.</p>	
<p>Article premier</p>		<p>Art. 4</p>	<p>Art. 4</p>
<p>La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics.</p>		<p>Les organismes mentionnés à l'article précédent établissent, pour chaque campagne, un compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses.</p>	<p>Supprimé</p>
		<p>Les modalités de présentation de ce compte d'emploi sont fixées par arrêté ministériel pris après avis d'une commission consultative dont la composition est fixée par décret en Conseil d'Etat.</p>	

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté en première lecture à L'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.</p>			
<p>Elle vérifie la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure, à partir de ces dernières, du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et, sous réserve des dispositions de l'article 13 ci-après, par les autres personnes morales de droit public.</p>			
<p>Elle assure la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques. Elle contrôle les institutions de la sécurité sociale.</p>			
<p>Elle peut exercer, dans des conditions fixées par décret un contrôle sur les organismes qui bénéficient du concours financier de l'Etat ou d'une autre personne morale soumise à son droit. La Cour des comptes exerce de plein droit toutes les compétences numérotées par la présente loi.</p>		<p>Art. 5</p> <p>I. - Il est ajouté à l'article premier de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Art. 5</p> <p><b>Supprimé</b></p>
		<p>"Elle peut également exercer, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national par des organismes visés à l'article 3 de la loi n° du , afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique."</p>	

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté en première lecture à L'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><b>Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</b></p>			
<p><i>Art 87.-</i> La chambre régionale des comptes juge, dans son ressort, l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ainsi que les comptes des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. La Cour des comptes statue en appel.</p> <p>.....</p>			
<p>Elle peut assurer la vérification des comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales ou leurs établissements publics apportent un concours financier supérieur à 10000 francs ou dans lesquels elles détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.</p> <p>.....</p>			
<p>Les observations définitives adressées aux représentants des établissements, sociétés, groupements et organismes mentionnés aux septième à dixième alinéas ci-dessus sont également transmises à l'exécutif de la collectivité territoriale qui leur a apporté un concours financier ou qui détient une partie du capital ou une partie des voix dans leurs instances de décision.</p>			

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté en première lecture à L'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Les observations définitives formulées par la chambre régionale des comptes sur la gestion d'une collectivité territoriale ou de l'un des organismes mentionnés à l'alinéa précédent sont communiquées par l'exécutif de la collectivité à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion.</p>		<p>Il - Il est ajouté à l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>"Elle peut également exercer, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, dans le cadre de campagnes menées à l'échelon régional ou départemental, par les organismes visés à l'article 3 de la loi n° du , afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique."</p>	
		<p>Art. 6</p> <p>Les observations formulées par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes en application des I et II de l'article 5 de la présente loi sont adressées au président des organismes mentionnés à l'article 3, qui est tenu de les communiquer au conseil d'administration et à l'assemblée générale.</p>	<p>Art. 6</p> <p><b>Supprimé</b></p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté en première lecture à L'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
		Art.7	Art. 7
		Le décret en Conseil d'Etat prévu aux I et II de l'article 5 ci-dessus précise les conditions d'application de la présente loi. Il fixe notamment les modalités de déclaration prévue à l'article 3, celles du contrôle exercé par la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes et celles de la publicité des observations formulées à l'occasion de ce contrôle.	<b>Supprimé</b>
		Art. 8	Art. 8
		Le Gouvernement déposera, avant le 31 décembre 1992, un rapport au Parlement afin de permettre à la représentation nationale d'évaluer pour les entreprises les conséquences de la présente loi et proposera, après consultation des partenaires sociaux, des mesures adaptées pour harmoniser les dispositions législatives et réglementaires relatives aux droits individuels des salariés et à compenser les contraintes supplémentaires des entreprises liées aux dispositions de la présente loi.	<b>Supprimé</b> <i>(cf Art.add après l'Art. 2)</i>