

**SÉNAT**  
**DÉBATS PARLEMENTAIRES**

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS  
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.  
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :  
STANDARD : (1) 40-58-75-00  
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

**COMPTE RENDU INTÉGRAL**

**18<sup>e</sup> SÉANCE**

**Séance du lundi 6 mai 1991**

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENTE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

1. **Procès-verbal** (p. 848).
2. **Candidature à un organisme extraparlémentaire** (p. 848).
3. **Rappel au règlement** (p. 848).
4. **Mesures de soutien au bénévolat dans les associations.** - Adoption d'un projet de loi (p. 848).

Discussion générale : MM. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre ; Jacques Machet, rapporteur de la commission des affaires sociales ; Ernest Cartigny, Roland Courteau, Louis Virapoullé, Emmanuel Hamel, Hector Viron, Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.

M. le secrétaire d'Etat.

Clôture de la discussion générale.

#### Article 1<sup>er</sup> (p. 860)

Amendement n° 1 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Amendement n° 2 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Roland Courteau, Jean Chérioux. - Adoption.

Amendement n° 14 rectifié de M. Ernest Cartigny. - MM. Ernest Cartigny, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Amendements n°s 19 de M. Xavier de Villepin et 3 de la commission. - MM. Louis Virapoullé, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement n° 19, l'amendement n° 3 devenant sans objet.

Amendements n°s 15 rectifié de M. Jean Chérioux et 4 de la commission. - MM. Jean Chérioux, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Retrait de l'amendement n° 4 ; adoption de l'amendement n° 15 rectifié.

Amendements n°s 20 de M. Ernest Cartigny, 22 et 5 de la commission. - MM. Ernest Cartigny, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Mme Hélène Missoffe. - Retrait de l'amendement n° 20 ; adoption des amendements n°s 22 et 5.

Adoption de l'article modifié.

#### Article 2 (p. 864)

Amendement n° 21 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

#### Article additionnel après l'article 2 (p. 864)

Amendement n° 6 de la commission et sous-amendement n° 23 du Gouvernement. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet du sous-amendement ; adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

#### Article 3 (p. 865)

M. Geoffroy de Montalembert.

Amendement n° 7 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

#### Article additionnel après l'article 3 (p. 866)

Amendement n° 16 rectifié de M. Claude Estier. - MM. Roland Courteau, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

#### Article 4 (p. 867)

Amendements n°s 8 de la commission et 17 rectifié de M. Claude Estier. - MM. le rapporteur, Roland Courteau, le secrétaire d'Etat, Jean Madelain. - Adoption de l'amendement n° 8 supprimant l'article, l'amendement n° 17 rectifié devenant sans objet.

#### Article 5 (p. 867)

Amendement n° 9 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

#### Article 6 (p. 868)

Amendement n° 10 de la commission. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

#### Article 7 (p. 868)

Amendement n° 11 de la commission. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

#### Article 8 (p. 868)

Amendements n°s 12 de la commission et 18 de M. Claude Estier. - MM. le rapporteur, Roland Courteau, le secrétaire d'Etat. - Retrait de l'amendement n° 18, adoption de l'amendement n° 12 supprimant l'article.

#### Intitulé du projet de loi (p. 868)

Amendement n° 13 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant l'intitulé modifié.

#### Vote sur l'ensemble (p. 868)

MM. Roland Courteau, Emmanuel Hamel, Ernest Cartigny, Louis Virapoullé, Jean Clouet, le rapporteur, le secrétaire d'Etat.

MM. Emmanuel Hamel, le secrétaire d'Etat.

Adoption du projet de loi.

- |  |  |
|--|--|
| 5. <b>Nomination d'un membre d'un organisme extra-parlementaire</b> (p. 870).              | 8. <b>Dépôt d'une proposition de loi organique</b> (p. 871). |
| 6. <b>Dépôt d'une question orale avec débat portant sur des sujets européens</b> (p. 871). | 9. <b>Dépôt d'une proposition de loi</b> (p. 871).           |
| 7. <b>Transmission de projets de loi</b> (p. 871).   | 10. <b>Ordre du jour</b> (p. 871).                           |

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTIE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

### PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le procès-verbal de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté.

2

### CANDIDATURE À UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

**M. le président.** Je rappelle au Sénat que M. le ministre chargé des relations avec le Parlement a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation de son représentant au sein du conseil national d'aménagement du territoire.

La commission des affaires économiques propose la candidature de M. Jean François-Poncet.

Cette candidature a été affichée.

Elle sera ratifiée s'il n'y a pas d'opposition dans le délai d'une heure prévu par l'article 9 du règlement.

3

### RAPPEL AU RÈGLEMENT

**M. Emmanuel Hamel.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

**M. le président.** La parole est à M. Hamel.

**M. Emmanuel Hamel.** C'est avec tristesse que je fais ce rappel au règlement, et ce d'autant plus que je le fais devant M. Tony Dreyfus, dont on sait les liens avec M. le Premier ministre.

Lorsque des propos inadmissibles sont exprimés, la question se pose toujours de savoir s'il vaut mieux les traiter par le mépris du silence ou, au contraire, manifester son indignation.

Dans *Le Monde* daté des 5 et 6 mai dernier, à la page 6, deuxième colonne, on a pu lire qu'à l'occasion d'un entretien diffusé par R.T.L., le vendredi 3 mai, M. le Premier ministre aurait osé déclarer : « La réforme de la saisine du Conseil constitutionnel est bloquée par le Sénat pour des raisons purement politiciennes. »

**M. Claude Estier.** C'est vrai !

**M. Emmanuel Hamel.** Monsieur le président, dans cette interview, de par les mots qu'il emploie, M. Rocard manque aux appels, plusieurs fois répétés l'an dernier, de M. le Président de la République demandant au Gouvernement d'exprimer à la représentation nationale, par ses gestes et par son attitude, l'estime qui doit lui être portée.

Monsieur Estier, quel que soit le jugement que l'on puisse porter sur les motivations d'un certain nombre de groupes politiques du Sénat, il n'est pas concevable, il n'est pas

décent, il est contraire à l'esprit de la démocratie qu'un Premier ministre ose proférer que le Sénat a adopté telle ou telle attitude pour des raisons purement politiciennes.

C'est la raison pour laquelle, n'étant que ce que je suis, mais fidèle à l'idée que je me fais de la représentation parlementaire, je demande au bureau de notre assemblée qu'à l'occasion de la prochaine conférence des présidents il en soit fait état, qu'une adresse soit faite à M. le Premier ministre afin qu'il sache que de tels propos sont inadmissibles et, enfin, que M. le Président de la République soit averti de l'indignation du Sénat de voir un Premier ministre oser porter sur la représentation nationale des jugements de cette nature à la radio. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. Claude Estier.** Réservez vos indignations pour autre chose !

**M. Jacques Bialecki.** Il n'y a que vous qui êtes indigné !

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai parfaitement saisi l'indignation exprimée par M. Hamel, dont je connais la spontanéité. A l'évidence, sa lecture du journal *Le Monde* daté des 5 et 6 mai devait être très récente.

Je veux simplement confirmer devant votre assemblée que M. le Premier ministre a toujours manifesté la plus grande considération envers les deux assemblées pour la qualité des débats qui s'y déroulent. L'expression qu'il a employée ne démontre ni un quelconque mépris ni une quelconque insatisfaction. M. le Premier ministre a simplement fait le constat que certaines réformes qui étaient envisagées ne pouvaient pas se réaliser.

Il appartient à chacun d'entre nous d'en analyser les causes, et il n'y a pas, selon moi, de quoi en faire un *casus belli*. D'ailleurs, je suis sûr que M. Hamel va collaborer avec nous, cet après-midi, pour que le débat se déroule dans la sérénité. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. Emmanuel Hamel.** Que M. le Premier ministre s'exprime autrement lorsqu'il parle du Sénat ! Ce n'est pas correct !

**M. le président.** Quoi qu'il en soit, je ne manquerai pas de rapporter la substance du débat qui vient d'avoir lieu, le rappel au règlement de notre collègue M. Hamel et la réponse de M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre.

4

### MESURES DE SOUTIEN AU BÉNÉVOLAT DANS LES ASSOCIATIONS

#### Adoption d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 291, 1990-1991), 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. [Rapport n° 301 (1990-1991).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, la vie associative, vous le savez, a connu un développement considérable dans notre pays au cours des vingt dernières années.

La France compte actuellement plus de 700 000 associations et il s'en crée chaque année autour de 50 000, contre 25 000 dans les années soixante-dix.

Il n'est pas de secteur de la vie sociale dont soient aujourd'hui absentes les associations : action sociale, insertion, environnement, consommation, culture, sport ; et vous tous, mesdames, messieurs les sénateurs, savez mieux que quiconque que cette énumération n'est pas, tant s'en faut, exhaustive.

Dans le même temps, une étude d'opinion réalisée l'an passé sur les pratiques culturelles des Français nous indique que la proportion de nos compatriotes appartenant à au moins une association est passée de 30 p. 100, en 1973, à près de 40 p. 100, en 1989.

Ce dynamisme de la vie associative est - j'en suis convaincu - une chance pour notre pays en même temps qu'un démenti à ceux qui font état d'une sorte de démobilité de nos compatriotes.

En effet, qu'est-ce que la vie associative ? C'est le signe d'un engagement des citoyens, c'est l'affirmation de leur responsabilité à l'égard de la société et de son devenir, c'est surtout le refus de laisser libre cours à des égoïsmes naturels et à un repli sur soi, dont nous savons tous qu'ils entraîneraient nécessairement un éclatement de la communauté nationale. De ce fait, aucun de nous ne peut regretter ce développement rapide et constant de la vie associative.

Il n'est donc pas étonnant que les associations soient au carrefour des actions entreprises par le Gouvernement pour renforcer la cohésion de notre société.

Je pourrais illustrer mon propos par plusieurs exemples : R.M.I., politique de la ville, développement local en milieu rural.

Dans ces conditions, mesdames, messieurs les sénateurs, comment douter de la nécessité de voir se poursuivre le développement de cette vie associative ? Et, si l'on souhaite son développement, par quels moyens l'Etat peut-il le favoriser.

D'abord, en mettant à la disposition des associations un cadre juridique, financier et fiscal respectueux de leur indépendance et adapté à l'exercice de leurs activités.

Le Gouvernement s'y emploie en mettant en place de nouvelles procédures financières reposant sur des conventions d'objectifs pluriannuelles. En matière fiscale, à la demande de M. le Premier ministre, j'ai engagé des discussions avec le ministre chargé du budget pour clarifier certaines règles de la fiscalité associative qui sont inadaptées. Dès la présentation de la prochaine loi de finances, des avancées pourront être proposées en ce sens.

Mais le rôle de l'Etat ne peut pas s'arrêter à ce seul cadre juridique, voire fiscal ; il lui faut aussi contribuer à l'essor du bénévolat, sans lequel, vous le savez bien, il n'y aurait pas de vie associative.

Le Conseil économique et social, dans un avis adopté en 1989, insistait à juste titre sur la richesse que représente pour la vie associative la forte implication de plusieurs centaines de milliers de bénévoles.

Ces hommes et ces femmes ont fait le choix de sacrifier beaucoup de leur temps et parfois de leurs perspectives professionnelles à ces activités associatives.

Mais, aujourd'hui, nombreux sont ceux, parmi les militants associatifs, qui se heurtent dans l'accomplissement de leur mission à des contraintes personnelles de plus en plus lourdes.

Concilier ces contraintes avec l'exercice d'activités professionnelles va de moins en moins de soi et, finalement, ces contraintes pourraient décourager tout bénévolat.

Voilà pourquoi, notamment à la suite de l'avis émis par le Conseil économique et social, le Gouvernement s'est préoccupé de ce problème du bénévolat.

Tout au long de l'année dernière, j'ai mené une concertation tant avec les représentants du monde associatif qu'avec l'ensemble des administrations concernées.

Au terme de cette concertation, le Gouvernement a retenu plusieurs mesures, dont certaines étaient réclamées de longue date par le milieu associatif. Elles ont été présentées par le

Premier ministre devant le conseil national de la vie associative le 4 décembre dernier ; deux d'entre elles font l'objet du projet de loi que j'ai l'honneur de présenter aujourd'hui à votre assemblée.

Avant de rappeler l'économie générale de ces mesures, je crois opportun, respectueux que je suis de votre assemblée, de répondre un peu par anticipation et sans détours à certaines questions qui ne manqueront pas d'être évoquées au cours de ce débat.

Tout d'abord, ce projet de loi a-t-il pour ambition de résoudre toutes les difficultés auxquelles se heurte le bénévolat associatif ? Non, bien entendu !

Le texte qui vous est soumis ne prétend pas - j'insiste sur ce point - mettre en place un statut de l'écu associatif ; un certain nombre de questions, avant de faire l'objet de dispositions législatives, doivent d'abord être étudiées avec soin dans une concertation étroite entre l'Etat et le monde associatif.

Je pense en particulier à tout ce qui concerne la reconnaissance sociale du bénévolat et la validation, tant dans le cadre de l'éducation nationale que dans celui de la vie professionnelle, de l'expérience acquise dans l'exercice de responsabilités bénévoles.

Sur l'ensemble de ces questions, le Gouvernement a saisi le conseil national de la vie associative qui doit lui faire connaître ses propositions avant le 30 juin ; je peux indiquer au Sénat que, dès que ces propositions pourront être retenues, elles seront soumises à son examen.

Il ne s'agit donc pas d'un statut de l'écu ; tous les problèmes du bénévolat ne sont pas réglés. Aussi, la deuxième question que nous devons nous poser est la suivante : fallait-il attendre que l'ensemble des problèmes auxquels sont confrontés les bénévoles soient en voie d'être réglés avant d'avoir au Parlement un débat sur le soutien au bénévolat dans les associations, assorti de l'examen de mesures concrètes ?

Non, bien entendu, on ne pouvait pas attendre. Je sais bien que certains prétendront qu'il fallait peut-être une étude plus exhaustive pour présenter simultanément l'ensemble des mesures. Non, nous avons préféré présenter immédiatement un texte, fût-ce un début de soutien au bénévolat.

En effet, nombreux sont les animateurs d'associations qui, au cours de ces dernières semaines, nous ont dit leur satisfaction de voir soumis au Parlement, pour la première fois depuis plusieurs années, un texte qui reconnaît leur rôle et vise à faciliter l'accomplissement de certaines de leurs missions.

La troisième et dernière question est la suivante : le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui, mesdames, messieurs les sénateurs, contient-il l'ensemble des mesures proposées par le Gouvernement pour encourager l'exercice de responsabilités associatives par des bénévoles ? Non, car les mesures qui seront adoptées par le Gouvernement ne sont pas toutes d'ordre législatif.

Je pense tout particulièrement à deux d'entre elles qui concernent la formation des bénévoles, et vous savez que c'est l'une des pistes privilégiées de mon département ministériel.

Dès cette année, les responsables associatifs bénévoles pourront bénéficier du congé individuel de formation applicable, jusqu'à présent, aux seuls salariés. Des incitations financières en ce sens sont proposées par l'Etat aux organismes paritaires qui gèrent ce congé.

Dans le même temps, seront mis en place au cours des prochains mois des dispositifs de formation des responsables bénévoles, semblables à ceux qui sont institués, depuis 1989, au profit des administrateurs de la coopération et de la mutualité.

Ces dispositifs de formation, qui ne figurent pas dans la loi, mais que je crois utile de rappeler, seront créés dans des domaines où les instances associatives et les ministères concernés sont prêts à unir leurs efforts dans le cadre de conventions d'engagement de développement de la formation.

D'ores et déjà, j'ai obtenu l'accord et du secrétaire d'Etat chargé de la formation professionnelle et des ministres qui ont la responsabilité de certains secteurs associatifs.

L'un des premiers secteurs concernés sera le secteur des associations de tourisme. C'est un des seuls moyens à notre disposition pour encourager ce que nous appelons le tourisme populaire.

En présentant rapidement ces deux mesures, je souhaitais rassurer ceux qui pouvaient s'étonner de ne pas voir la question de la formation traitée dans ce texte.

J'en viens maintenant au contenu du projet de loi.

Le texte qui vous est soumis répond au souci de favoriser l'accomplissement par les bénévoles de certaines de leurs missions.

Il entend, d'une part, permettre aux militants associatifs de participer dans de bonnes conditions aux instances de concertation créées par l'Etat.

Il vise, d'autre part, à améliorer la couverture sociale de ces bénévoles.

Je reprendrai successivement ces deux points.

Comme vous le savez, un nombre croissant de responsables associatifs est appelé à siéger dans des instances consultatives créées par l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques reposant sur la concertation avec la société civile.

Si la question du remboursement des frais de déplacement des personnes participant à ces instances a été réglée par un décret du 7 août 1968, il n'en est pas de même du régime des autorisations d'absence qui n'a pas été traité de façon globale.

Des dispositifs ont, certes, été mis au point pour certaines structures de consultation, mais il n'y a jamais eu que des réponses partielles au problème posé.

Pour la plupart des commissions mises en place par l'Etat tant au niveau national que régional ou départemental, c'est le vide juridique : aucune possibilité d'absence réglementaire.

Voilà pourquoi, dès lors que l'on souhaite faire vivre ces instances, il est apparu indispensable de proposer au Parlement la création d'un congé de représentation et de suivre ainsi l'une des principales propositions formulées par l'avis du Conseil économique et social auquel je faisais référence voilà quelques instants.

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi prévoit donc que les salariés, membres d'une association et désignés comme représentants de celle-ci pour siéger dans une instance, consultative ou non, instituée auprès d'une autorité de l'Etat, à l'échelon national, régional ou départemental, pourront bénéficier d'autorisations d'absence pour participer aux réunions de cette instance.

J'indique tout de suite aux membres de la Haute Assemblée que ces autorisations d'absence ne seront accordées par les employeurs que dans certaines limites : celles qu'impose le bon fonctionnement des entreprises ou services concernés.

J'insiste sur ce point car il m'a été dit, et je sais que tel fut l'un des commentaires de certains membres de votre commission, que cette mesure pouvait constituer un facteur de désorganisation de la vie des entreprises. C'est faux ! Lisons ensemble les dispositions du projet de loi : vous verrez qu'il prévoit effectivement des limites, celles qu'impose le bon fonctionnement des entreprises. Lors de l'élaboration de ce texte, nous avons souhaité présenter un texte d'équilibre, soumis à une double contrainte : faciliter certes l'accès des bénévoles à certaines de leurs missions, mais, en même temps, tenir compte des contraintes liées à la bonne marche des entreprises.

Il est ainsi prévu - je vous demande de prêter attention à cette limite - que la durée du congé de représentation ne pourra pas dépasser neuf jours ouvrables par an.

L'employeur pourra refuser ce congé s'il estime, après consultation du comité d'entreprise ou des délégués du personnel, que l'absence du salarié aurait des conséquences préjudiciables au fonctionnement de l'entreprise.

Enfin, un décret en Conseil d'Etat précisera, en fonction de l'effectif de l'établissement, le nombre maximum de travailleurs susceptibles de bénéficier du congé de représentation au cours d'une année. En effet, nous en sommes tous conscients, on ne peut pas appliquer les mêmes règles aux grandes et aux petites entreprises.

L'Etat versera aux bénéficiaires du congé de représentation une indemnité compensant, totalement ou partiellement, l'éventuelle diminution de rémunération qu'ils auraient subie du fait de leur absence.

Ne nous y trompons pas : il ne s'agit pas d'une mesure anecdotique et son enjeu est important ; il suffit de se rappeler qu'il existe aujourd'hui 700 000 associations en France et qu'il s'en crée 50 000 chaque année pour en être convaincu. Cette mesure contribuera en effet à enrayer une

tendance, que l'on observe depuis plusieurs années, qui veut que la représentation des associations dans les instances de concertation mises en place par l'Etat soit de plus en plus assurée par des permanents salariés. Cette évolution, si elle devait se poursuivre, serait de nature à marginaliser les dirigeants élus des associations. Aucun de nous ici ne le souhaite.

Le projet de loi entend donner à ces derniers, présidents ou animateurs bénévoles, les moyens de tenir toute leur place dans la représentation des associations.

Dans le même temps, le Gouvernement a souhaité apporter une réponse satisfaisante à un autre problème auquel sont confrontés un certain nombre de bénévoles : ceux-ci sont, en effet, actuellement exclus du bénéfice de la législation sur les accidents du travail.

Dans un souci d'équité, l'article 2 du projet de loi tend à remédier à cette anomalie en ouvrant aux bénéficiaires du congé de représentation le droit à la protection sociale pour les risques liés à l'exercice de cette seule mission.

Au-delà de ces mesures concrètes qui visent à donner aux bénévoles les moyens d'accomplir leur mission dans de bonnes conditions, il est une autre façon de soutenir le développement des associations : les rapprocher des citoyens. Une disposition, suggérée et adoptée par l'Assemblée nationale, fixe, à cette fin, le cadre d'un contrôle du bon emploi des sommes collectées auprès du public par les organismes faisant appel à la générosité publique.

Tel est l'objet des dispositions des articles 3 à 7 qui, je vous le rappelle, ne figuraient pas dans le projet de loi initial soumis à l'Assemblée nationale, et qui ont été introduites par celle-ci avec l'accord du Gouvernement.

Ces dispositions répondent à un besoin que nous ne pouvons contester. Certains d'entre vous ont manifesté quelque réticence s'agissant de la procédure retenue. Au fond, ils ont peut-être raison car - c'est un peu ma formation de juriste qui m'incite à le dire - toute atteinte aux règles de procédure peut constituer une atteinte au libre jeu démocratique. Il ne faut pas l'oublier. Mais l'examen serein du fond de ces dispositions devrait nous permettre de ne pas être fondamentalement en désaccord.

Un nombre croissant d'organismes très divers font appel à la générosité publique afin de promouvoir des causes scientifiques, humanitaires, voire sociales. A cette fin, ils utilisent tous les moyens de communication qui sont - et ils le seront de plus en plus - considérables. Très bientôt, on pourra utiliser les satellites à cet effet.

Les dons atteignent ou vont atteindre des montants très importants. Dès lors, n'est-il pas normal que leur emploi soit effectivement conforme aux buts affichés lorsque l'on fait appel à la générosité publique ?

Or, les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 n'avaient pas prévu de telles situations et les textes pris pour son application n'imposent aucune obligation comptable aux associations. Seule la loi du 1<sup>er</sup> mars 1984 prévoit que les associations ayant une activité économique doivent établir des comptes annuels et nommer un commissaire aux comptes dès lors qu'elles dépassent certains seuils relatifs aux chiffres d'affaires ou à l'activité.

Mais - vous le savez - l'initiative n'a pas été seulement d'origine gouvernementale. En effet, dans le même temps, de grandes associations ainsi que des fondations humanitaires et sociales, regroupées dans un comité, ont décidé d'adopter, le 20 novembre 1989, une charte précisant la déontologie de leurs appels à la générosité publique.

Ces divers instruments, pour nécessaires qu'ils soient, ne sont cependant pas suffisants, comme l'ont montré des exemples récents, pour garantir - tel a été l'avis des députés - le bon emploi des fonds collectés auprès des généreux donateurs.

Au cours des deux dernières années, le Parlement a fait part de sa préoccupation à cet égard et l'idée d'un contrôle exercé par la Cour des comptes a été régulièrement soulevée. Cette question a été évoquée à diverses reprises à l'Assemblée nationale, à l'occasion des débats budgétaires, notamment par des parlementaires de tendances aussi diverses que MM. Alain Richard et Adrien Zeller, ce dernier - je le rappelle - ayant d'ailleurs déposé une proposition de loi dont le dispositif était fort proche du texte retenu par l'Assemblée nationale.

J'ajoute qu'au cours de ces derniers mois de nombreux responsables d'organismes faisant appel à la générosité du public m'ont fait part, à leur tour, de leur souhait d'une mise en place rapide d'un système de contrôle qui soit souple, mais aussi respectueux de la liberté d'association et, bien entendu, de l'indépendance des organismes concernés.

Ce souci, nous l'avons évoqué avec les représentants de la vie associative, et le conseil national de la vie associative nous a dit le partager complètement. C'est la raison pour laquelle l'élargissement en ce sens des compétences de la Cour des comptes et, plus particulièrement, des chambres régionales des comptes - personne, ici comme ailleurs, ne contestera leur sérieux, leur efficacité et leur indépendance - n'a pas soulevé d'objections particulières de la part de mes interlocuteurs.

Vous comprendrez pourquoi, dans ces conditions, j'ai cru devoir accueillir avec intérêt les amendements qui étaient déposés et pourquoi j'ai approuvé la démarche de leurs auteurs.

Aujourd'hui, mesdames, messieurs les sénateurs, le dispositif qui vous est proposé pose les règles d'un contrôle de l'emploi des fonds collectés dans le cadre de l'appel à la générosité publique. Si vous l'adoptiez, il reposerait sur les bases suivantes : d'abord, sur l'obligation, pour les organismes désireux de faire appel à la générosité publique en mobilisant les moyens de communication, de procéder à une déclaration auprès de la préfecture du département de leur siège social, qui indiquerait les objectifs visés. Je vous rappelle que cette règle existe déjà actuellement pour les associations qui entendent procéder à des quêtes sur la voie publique.

Je me permettrai d'ouvrir une parenthèse : une comparaison entre les quêtes effectuées sur la voie publique et les appels à la générosité publique lancés par les grands moyens de communication montre que ces derniers provoquent bien davantage de dons. Dès lors, l'extension de l'obligation semble tout à fait justifiée.

La deuxième base vise la tenue, par ces mêmes organismes, d'un compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, selon des modalités pratiques qui seront fixées au terme d'une étroite concertation entre les administrations concernées et les instances représentatives du monde associatif, auxquelles nous n'avons pas à nous substituer.

Enfin, troisième base : le contrôle de ce compte d'emploi par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. Leurs observations seraient obligatoirement communiquées par le président des organismes concernés au conseil d'administration et à l'assemblée générale. Elles pourraient, le cas échéant, faire l'objet d'une insertion dans le rapport public de la Cour.

Le Gouvernement, qui n'est pas à l'origine de ces mesures, considère que ce dispositif, déjà adopté par l'Assemblée nationale, constituerait, s'il était consacré, une avancée très importante dans le domaine de la transparence des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

Cette première étape ne pourra que renforcer les efforts entrepris depuis plusieurs mois, non seulement par mon département ministériel, mais également par ceux de mes collègues Claude Evin et Bernard Kouchner, pour instaurer plus de confiance entre les donateurs et les organismes concernés, et encourager ainsi ceux qui sont soucieux de respecter la déontologie qui doit être inhérente à tout appel à la générosité publique.

Les nombreux contacts que j'ai eus sur ce sujet depuis l'adoption, en première lecture, du projet de loi par l'Assemblée nationale me confortent dans ma conviction que les dispositions qui ont été adoptées répondent à l'attente, non seulement de l'opinion publique - de cela, nous sommes conscients - mais aussi du monde associatif.

Je souhaite donc que le Sénat s'associe, sous quelque forme que ce soit, à cette démarche. Je suis le premier à admettre que le dispositif qui lui est proposé peut être amélioré.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les mesures concrètes que le Gouvernement vous propose d'adopter afin de conforter l'action des associations, à l'heure où - nous en sommes tous convaincus - celles-ci sont de plus en plus indispensables à une forme d'équilibre de notre communauté nationale.

Bien sûr, ce projet de loi, comme les mesures d'ordre réglementaire que j'ai évoquées devant vous, ne constitue qu'une étape dans la politique du Gouvernement visant à valoriser et à assurer une meilleure reconnaissance du bénévolat. Cette première étape était attendue depuis une quinzaine d'années et j'ai pensé qu'il était préférable de franchir ce pas avant même d'être en mesure de formuler d'autres propositions. De plus, j'ai pu apprécier, à l'occasion des nombreux déplacements que j'ai effectués en province au cours des derniers mois, l'attente effective des responsables du monde associatif.

Voilà pourquoi il nous a semblé opportun de soumettre de telles dispositions au Parlement. J'attends de vos propositions une éventuelle amélioration du dispositif adopté en première lecture par l'Assemblée nationale. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Machet, rapporteur de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, avant son examen par l'Assemblée nationale, le 17 avril dernier, le projet de loi portant diverses mesures de soutien au bénévolat dans les associations comportait deux articles. Après discussion, il en compte huit, dont cinq introduisent des dispositions entièrement nouvelles.

Le projet de loi, intitulé maintenant « 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 », contient désormais deux séries de dispositions.

Tout d'abord, il ouvre un droit à congé - le congé de représentation - en faveur des salariés désignés par l'association dont ils sont membres pour siéger dans des instances instituées par voie législative ou réglementaire auprès d'une autorité de l'Etat, à l'échelon national, régional ou départemental.

Ce congé est l'apport le plus original du projet de loi. Il vise à favoriser l'exercice des activités bénévoles des salariés peu présents dans ces instances faute de disponibilité, alors que les retraités, les membres des professions libérales et les fonctionnaires y sont beaucoup plus représentés.

D'autres dispositions complètent ce dispositif : l'indemnisation des salariés pour perte de salaire - à la charge de l'Etat, l'employeur n'étant pas tenu de maintenir la rémunération pendant la durée du congé - et l'institution d'une protection sociale contre le risque d'accident du travail pouvant survenir à l'occasion de la participation aux travaux de l'instance.

La seconde série de dispositions, entièrement nouvelle, vise à instituer un contrôle par la Cour des comptes ou une chambre régionale des comptes de l'utilisation des fonds recueillis par les organismes faisant appel à la générosité publique. Il s'agit là d'une préoccupation qui a donné lieu à de nombreuses réflexions depuis plusieurs années et qui avait même abouti à l'adoption d'un article dans la loi de finances pour 1991, article déclaré inconstitutionnel par le Conseil constitutionnel, car étranger à l'objet des lois de finances.

Le projet de loi, monsieur le secrétaire d'Etat, tel qu'il nous arrive de l'Assemblée nationale, me laisse perplexe, malgré tous les avantages que j'y vois, et a suscité les plus vives réserves de la commission des affaires sociales, tant sur la partie consacrée au congé de représentation que sur la partie relative au contrôle des comptes d'emploi des organismes faisant appel à la générosité publique.

Je commencerai par le congé de représentation. Le militant associatif que j'ai été pendant trente-cinq ans ne peut que se réjouir de voir ainsi reconnu le rôle des associations, mais l'élu local que je suis également, comme le président de l'association des maires de la Marne que je suis aussi, regrette que le statut de l'élu local, que beaucoup attendent, dont on parle tant, ne retienne pas davantage l'attention du Gouvernement.

Dans mon rapport, vous trouverez, mes chers collègues, quelques chiffres sur l'importance du mouvement associatif et du bénévolat au sein de la société : les élus que nous sommes en connaissons bien l'importance.

Je rappellerai seulement que l'on considère qu'il existe environ 700 000 associations vivantes, qu'un Français sur deux est membre d'au moins une association et qu'on estime à 3,5 millions le nombre de bénévoles qui œuvrent au sein

d'une association. Ces chiffres sont extraits de l'avis du Conseil économique et social de juin 1989, rendu sur un rapport de Mme Chéroure, et d'un rapport établi à votre demande, monsieur le secrétaire d'Etat, sur les statistiques de l'économie sociale.

Le rôle des mouvements associatifs est reconnu depuis longtemps par l'Etat qui, non seulement le subventionne, mais également fait appel à lui pour l'éclairer sur certaines questions ou pour appliquer certains aspects de sa politique : par exemple, la lutte contre le surendettement des ménages, qui repose en partie sur les associations de consommateurs, ou sa politique sociale qui sollicite beaucoup les associations familiales. Je pourrais citer bien d'autres exemples : le R.M.I., les handicapés, les rapports locatifs... Cette charge est lourde et supposait quelques encouragements.

L'institution du congé de représentation en faveur des salariés pourrait être une disposition intéressante. Malheureusement, monsieur secrétaire d'Etat - c'est ce qui a suscité les inquiétudes de la commission des affaires sociales - ces dispositions, qui ne sont pas contestées dans leur principe, ne semblent pas avoir fait l'objet d'une étude préalable sérieuse.

On ne sait pas combien d'instances instituées auprès d'une autorité de l'Etat à l'échelon national, régional ou départemental sont concernées par ces dispositions.

Vous nous avez fourni une liste, monsieur le secrétaire d'Etat, mais elle n'est qu'indicative et très sommaire : y a-t-il 200, 500, 1 000 conseils, commissions ou comités touchés par ces dispositions ? La liste des instances concernées où siègent des représentants d'associations familiales, domaine que je connais bien, compte plusieurs dizaines de noms. Sans doute serions-nous étonnés par le nombre de ces instances, si nous les connaissions. Il est sûrement très important.

On ne sait pas non plus combien de bénévoles d'associations seraient concernés : de 15 000 à 20 000, avez-vous dit à l'Assemblée nationale. Là encore, il s'agit d'une estimation.

Parmi ces bénévoles d'associations, combien de salariés seront concernés par ces mesures ? On ne le sait pas.

Puisqu'on ne le sait pas, on ne peut pas non plus savoir combien il y aura de jours de réunion, quel sera le montant de la compensation de salaire que devra verser l'Etat et, surtout, quelle charge nouvelle ou quel risque de désorganisation pèsera sur les entreprises !

Là est le véritable problème. Voilà un congé supplémentaire qui vient s'ajouter aux nombreux congés déjà existants et qui s'imposent à l'entreprise. Il vient s'ajouter à tous les congés liés à la représentation du personnel au sein de l'entreprise - comité d'entreprise - ou hors de l'entreprise - conseillers du salarié - aux congés de formations diverses - formation continue, congé mutualiste, congé de formation des cadres pour la jeunesse - aux congés pour convenance personnelle - congé parental d'éducation - ou même, déjà, à certains congés de représentation dans des organismes auxquels participent les associations familiales. Cette liste est loin d'être exhaustive.

Alors, ce sera un congé de plus ? Oui, pourquoi pas ? Je suis convaincu de son utilité, mais à quel prix ? Nous ne le savons pas. Sera-t-il cumulable avec tous ces congés ? Sans doute ! Alors, combien de semaines un salarié pourra-t-il ainsi cumuler ?

Certes, le projet de loi prévoit des limites au congé de représentation : une durée de neuf jours au maximum, et la possibilité pour le chef d'entreprise de s'opposer au congé s'il estime que cette absence aurait des conséquences préjudiciables à la bonne marche de l'entreprise. Sera-t-il vraiment libre de refuser ? Ne subira-t-il pas des pressions trop grandes ?

De même, il est prévu que le chef d'entreprise puisse diminuer le salaire proportionnellement aux jours non travaillés : cela ne lui coûtera donc rien.

N'y a-t-il pas là un grand risque de désorganisation du fonctionnement de l'entreprise, désorganisation coûteuse au demeurant, surtout dans les petites entreprises ?

Or les seuils d'effectifs de l'entreprise qui détermineront le nombre de salariés pouvant s'absenter au cours d'une même période dans une même entreprise ne sont pas connus. Un décret en Conseil d'Etat les fixera. Les informations que j'ai eues sur ce projet de décret m'inquiètent, monsieur le secrétaire d'Etat.

C'est pour toutes ces raisons que la commission des affaires sociales a souhaité limiter les dispositions relatives au congé de représentation aux seuls organismes institués auprès d'une autorité de l'Etat à l'échelon national.

Elle n'exclut pas *a priori* une extension ultérieure aux échelons régionaux et départementaux, mais elle souhaite que soit menée une étude préalable dont les résultats seront publiés avec le rapport sur les conditions d'application de la loi, qui devrait être déposé avant le 31 décembre 1992.

C'est au vu de ses conclusions portant notamment sur les conséquences de ce congé pour les entreprises qu'une décision sera éventuellement prise. D'ici là, vous disposerez sans doute, monsieur le secrétaire d'Etat, des informations chiffrées que nous attendons.

Sur l'institution d'une protection sociale contre le risque accident du travail, la commission a émis un avis favorable.

Je regrette à titre personnel que cette protection ne soit pas étendue à tous les bénévoles participant aux réunions de ces instances, de même que je regrette que toutes les personnes, donc y compris les agriculteurs, les artisans et les commerçants, les professions indépendantes et les mères de famille, ne soient pas indemnisées pour leur participation aux réunions. Pourquoi se limiter aux seuls salariés ?

Il serait souhaitable, monsieur le secrétaire d'Etat, d'éviter de créer deux catégories de représentants bénévoles : ceux qui sont indemnisés et ceux qui ne le sont pas.

J'en viens au deuxième volet du projet de loi, entièrement ajouté par l'Assemblée nationale : l'institution d'un contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes sur l'emploi que font les organismes - pas seulement les associations - faisant appel à la générosité publique, des fonds collectés.

Il s'agit, après quelques controverses dont la presse s'est fait l'écho, de redonner confiance à l'opinion publique quant à l'utilisation de ses dons.

Diverses tentatives ont déjà été faites en ce sens depuis deux ans. La procédure retenue institue un mécanisme en deux temps : déclaration d'objectifs auprès de la préfecture et contrôle de la conformité du compte d'emploi, institué à cette occasion par le projet de loi, aux objectifs indiqués lors de la déclaration.

Ce contrôle est effectué par la Cour des comptes pour les organismes ayant mené une campagne nationale, par les chambres régionales des comptes pour les organismes ayant mené une campagne régionale ou départementale.

Les magistrats interviennent *a posteriori*. Ils ne contrôlent pas les comptes de l'organisme, ils contrôlent seulement les comptes d'emploi.

La procédure est identique à celle qui est instituée pour le contrôle des organismes recevant des subventions publiques. Les observations sont communiquées par lettre au président de l'organisme, qui devra en donner communication au conseil d'administration et à l'assemblée générale. En cas de malversations, elles peuvent être transmises au parquet. Enfin, si la Cour des comptes le juge utile, elle peut traiter de cette question dans son rapport annuel.

La commission des affaires sociales approuve, dans son principe, l'institution d'un contrôle de l'emploi des ressources collectées lors d'appels à la générosité publique.

En revanche, elle ne peut qu'exprimer les plus vives réserves tant sur la procédure parlementaire suivie pour instituer ce contrôle que sur les modalités de celui-ci.

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, je rappellerai qu'à deux reprises, en 1987 et en 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.

Or la 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 approfondi ?

On touche là, en effet, à des garanties fondamentales telles que, notamment, la liberté d'association ou l'indépendance des partis politiques.

La Cour des comptes pourra-t-elle contrôler le compte d'emploi d'un syndicat ou d'un parti politique ayant lancé une grande campagne pour récolter des fonds ? Elle le pourra sans doute puisqu'un syndicat ou un parti politique est un « organisme ».

En outre, du contrôle du compte d'emploi ne glissera-t-on pas à un contrôle de l'ensemble des comptes ?

D'expérience, nous savons qu'il est très difficile de se limiter au seul compte d'emploi, car la comptabilité forme un tout.

Dès lors, est-il admissible que la Cour des comptes ou une chambre régionale des comptes puisse photographier ainsi la vie interne du syndicat ou du parti politique ? Non, bien sûr !

En partant d'une bonne intention, on en arrive, par précipitation, à des résultats désastreux gravement attentatoires aux libertés publiques.

En conclusion, la 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 la 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.

C'est pourquoi la commission vous proposera, mes chers collègues, de supprimer ces dernières dispositions.

En conséquence, elle vous propose de revenir au titre initial du projet de loi : « Projet de loi portant diverses mesures de soutien au bénévolat dans les associations ».

J'ajouterai que ce titre initial a, à mes yeux, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, l'immense mérite de faire explicitement référence au bénévolat et à la reconnaissance par les pouvoirs publics de sa grande utilité. Car, pour moi, le bonheur, ce n'est pas de posséder, mais c'est de donner : n'est-ce pas le fondement même du bénévolat, cette ouverture aux autres et à la société ? (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** La parole est à M. Cartigny.

**M. Ernest Cartigny.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi que nous examinons aujourd'hui n'est apparemment ni d'une grande portée ni d'une grande ambition. Il ne nécessite sans doute pas un long débat, mais doit retenir toute notre attention.

A première vue, il se borne, en effet, à permettre l'instauration d'un congé de représentation en faveur des salariés. Il étend, en outre, la protection sociale pour les risques d'accidents du travail encourus dans l'exercice de cette représentation.

Enfin, l'Assemblée nationale y a ajouté des dispositions qui visent à soumettre les organismes faisant appel à la générosité publique au contrôle de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes.

Toutefois, ce texte pose, selon moi, quelques questions de principe, que je voudrais très brièvement évoquer ici.

Permettez-moi, tout d'abord, de formuler une observation liminaire : personne ne songerait aujourd'hui à contester sérieusement l'importance prise, dans notre pays, par la philosophie associative. Personne ne conteste davantage son rôle et son utilité bien souvent supplétive. L'association constitue l'un des supports de l'organisation de notre vie sociale et culturelle. C'est un fait !

En effet, elle est un véritable mode d'organisation des rapports sociaux, en tout cas de ceux qui sont ordinairement fondés sur le volontariat, sur la mise en commun de valeurs généreuses au service d'actions désintéressées sur la libre initiative et, pour tout dire, sur le bénévolat.

La préservation de ces caractéristiques me paraît essentielle à la survie même de la vie associative et au maintien de son identité. De ce point de vue, le projet de loi irait donc, *a priori*, dans le bon sens.

Pourtant, monsieur le secrétaire d'Etat, votre texte a quelque chose d'un peu irritant, au moins à deux égards.

En premier lieu, il relève, une fois de plus, de la même manie légiférante et protectrice du Gouvernement - je devrais dire des gouvernements - déjà observée à propos d'autres textes et dénoncée à propos d'autres sujets, qui le conduit à réglementer tout et toute chose et à assister, de manière souvent excessive, les citoyens de ce pays, en les protégeant, souvent malgré eux, dans tous les domaines de leur existence, jusqu'au plus individuel, au plus intime.

Certes, le bénévolat, la volonté associative valent d'être encouragés. Bien entendu, il convient de ne pas pénaliser les citoyens qui consacrent du temps à des activités désintéressées au détriment de leurs loisirs ou de travaux plus rémunérateurs.

Mais le bénévolat est un choix, un choix généreux, un choix individuel. Il trouve sa récompense dans son accomplissement même. Il doit finalement profiter à la collectivité. C'est sa raison d'être. Or on ne peut favoriser l'engagement désintéressé, et ô combien utile à la collectivité, et, dans le même temps, apporter un trouble dans l'organisation du secteur productif, également utile à la collectivité.

Pourtant, c'est ce à quoi vous risquez de parvenir en organisant une surprotection généralisée et systématique de bénévoles qui sont avant tout les salariés d'une entreprise : en favorisant des pratiques génératrices de droits nouveaux pour les salariés et de contraintes nouvelles pour les employeurs ; en confondant l'activité accessoire d'un individu et son activité essentielle ; en modifiant ainsi la hiérarchie des droits et des obligations de chacun ; en transformant l'entreprise en un vivier du secteur associatif.

Pendant ce temps, le système associatif, lui-même sur-réglementé, se fonctionnarise. A terme, il perdra ce qui en faisait l'essence : la spontanéité d'organisation, la libre initiative, la souplesse et la mobilité. Le risque est grand de voir se développer alors un faux bénévolat.

Or, monsieur le secrétaire d'Etat, c'était le génie de nos démocraties libérales d'avoir suscité et su faire cohabiter au sein de nos sociétés ces deux secteurs d'activités, de nature fondamentalement différentes, et qui correspondent à des comportements bien distincts de l'individu.

D'un côté, il y a le domaine de l'activité économique, du travail, de l'entreprise, intéressé et âpre. C'est le monde de la liberté d'entreprendre, de la concurrence, de la lutte acharnée pour la réussite, de la conquête, de l'enrichissement matériel.

De l'autre, il y a l'activité associative, culturelle, sociale et humanitaire. C'est le domaine de la convivialité et du désintéressement, de la liberté d'initiative, du bénévolat et de la vraie richesse de l'homme.

A trop vouloir rendre interdépendants ces deux mondes, vous risquez d'entraîner la paralysie du premier et de rendre le second inopérant et peu exaltant.

En second lieu, la généralisation de ces facilités offertes aux salariés pour exercer de telles fonctions de représentation risque, une fois de plus, de pénaliser les entreprises les plus faibles, c'est-à-dire les petites et moyennes entreprises. En effet, celles-ci ont peu de salariés et sont dans l'obligation de consacrer toutes leurs forces vives au développement, voire à la survie de leurs activités.

Or, c'est précisément au moment où, par le fait de la construction européenne, la France va devoir mobiliser toutes les énergies dans toutes ses entreprises pour faire face à la

concurrence de ses partenaires que nous aggravons leurs charges et que nous les désunissons en favorisant le désengagement de certains de leurs salariés et en facilitant leur retrait momentané du secteur productif.

C'est pourquoi ce texte, qui s'inspire évidemment de sentiments généreux, me paraît potentiellement dangereux et devrait, en tout état de cause, n'ouvrir qu'au cas par cas certaines possibilités de congés sans pour autant entraîner systématiquement de nouvelles obligations à l'égard des employeurs.

S'agissant, enfin, du dernier volet du projet de loi qui vise à instituer un contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique, il va de soi que je ne peux que souscrire à son principe. Néanmoins, je me rallierai sur ce point aux conclusions prudentes de M. le rapporteur pour éviter que les dispositions visées n'encourent le reproche d'inconstitutionnalité.

Pour conclure, j'attends de cette discussion qu'elle me permette de fonder de manière définitive mon opinion sur ce projet de loi. C'est donc seulement à la fin des débats qu'à titre personnel je déterminerai le sens de mon vote. (*Applaudissements sur les travées du R.D.E., de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** La parole est à M. Courteau.

**M. Roland Courteau.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la vie associative s'est considérablement développée ces dernières années dans notre pays. On estime, en effet, à 600 000 voire 700 000 le nombre des associations actives. Elles étaient quatre fois moins nombreuses au début des années soixante !

Le nombre des créations d'associations s'est fortement accru ces vingt dernières années et l'on constate qu'aujourd'hui près de 50 p. 100 de nos concitoyens sont membres d'au moins une association.

Ce constat m'amène à formuler deux observations.

Tout d'abord, il est très réconfortant de constater à quel point les Français usent de la liberté d'association qui leur est reconnue comme l'un des principes fondamentaux de la République.

Une telle implication dans la vie collective est un signe de vitalité de la vie démocratique de notre pays. Certes, ce développement des associations, notamment dans le domaine local, culturel et sportif, correspond à une baisse du nombre des adhérents dans les grandes associations militantes. Mais c'est ainsi ; les Français s'impliquent de plus en plus dans ce qui les touche de près, dans telle ou telle cause qui les émeut ou les concerne particulièrement.

Ils sont directement impliqués dans le réel pour progresser vers l'idéal, pourrait-on dire, pour paraphraser Jaurès.

Pour ma part, je ne crois pas qu'il y ait forcément lieu de s'inquiéter de ce phénomène, comme le font certains. Au contraire, l'engagement associatif sur un problème concret est une école de démocratie et une forme particulièrement enrichissante de participation à la vie sociale.

Ensuite, cela suppose une reconnaissance et des moyens. Tel est l'objet de la présente discussion.

Toutes ces structures fonctionnent grâce à un nombre considérable de bénévoles, qui assument de lourdes charges.

Déjà, la puissance publique a reconnu cet engagement et elle entretient des rapports de plus en plus étroits avec le bénévolat associatif. Il y a, bien sûr, les formes traditionnelles de coopération, à savoir les subventions, les habilitations, les agréments, voire la mission du service public.

Mais les années quatre-vingt ont vu cette reconnaissance s'exprimer à l'échelon national avec notamment, en 1985, la création du fonds national pour le développement de la vie associative et, en 1986, l'instauration d'un congé au bénéfice des salariés représentant d'associations familiales.

C'est cette tâche que vous nous proposez de poursuivre, monsieur le secrétaire d'Etat, avec l'instauration du congé de représentation et, en corollaire, l'extension de la protection à l'égard des accidents du travail. Nous vous suivrons bien volontiers sur ce point qui constitue un progrès intéressant.

Par ailleurs, le projet de loi qui nous vient de l'Assemblée nationale s'est trouvé largement complété - il a même changé de titre - grâce à l'insertion d'une procédure de déclaration et de contrôle, par la Cour des comptes, des associations qui font appel à la générosité publique.

Il s'agit là d'une grave question ! Le débat est ouvert depuis déjà quelque temps, ce qui vous a permis, comme vous nous l'avez dit, monsieur le secrétaire d'Etat, de procéder à une concertation suffisante pour accepter les amendements déposés par le rapporteur de ce texte à l'Assemblée nationale.

Nous ne remettons pas ce dispositif en cause, mais le groupe socialiste a souhaité le compléter et le corriger en déposant deux amendements.

Le premier organise, à côté du contrôle extérieur par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes, un contrôle interne à l'association, un contrôle exercé par les donateurs eux-mêmes. A notre sens, un dispositif de cette nature aura l'avantage d'être beaucoup plus efficace que celui de la Cour des comptes. Il ne fait guère de doute qu'il sera systématiquement demandé par les donateurs, et ce chaque année.

Les associations humanitaires sont favorables à tout dispositif de nature à conforter la transparence et à renforcer la confiance, donc la mobilisation des donateurs. D'où le rôle accru que notre amendement tend à donner aux assemblées générales des associations, qui assureront, moyennant le respect de différentes obligations, une meilleure information des donateurs sur l'activité de l'organisme et sur l'usage des fonds collectés.

Le second amendement tend à prévoir, pour les associations, un plan comptable type. Nous savons tous, en effet, combien le contrôle de comptes présentés sous les formes les plus diverses pourra s'avérer difficile et aléatoire. Les associations elles-mêmes ne sont pas hostiles à une telle clarification.

De plus, toujours afin de faciliter la lisibilité des comptes et l'efficacité des organisations, nous préconisons la tenue d'un compte d'emploi des ressources collectées, annuellement et non par campagne. Cela nous semble beaucoup plus facile à gérer, notamment pour les associations humanitaires qui sont souvent amenées à redéployer les fonds reçus en fonction de l'actualité.

Les réactions des associations humanitaires, plus particulièrement ces derniers temps, ont en effet retenu notre attention, monsieur le secrétaire d'Etat. Et je souhaite, tout naturellement, rendre un hommage appuyé à celles et ceux qui se dévouent à ces causes.

La triste actualité, hélas ! ne peut que mettre en valeur leurs actions, au moment où ils se mobilisent pour faire face au drame des réfugiés kurdes ou à la catastrophe qui s'est abattue tout récemment sur le Bangladesh.

Mais on pourrait citer d'autres exemples dans des pays du tiers monde, démontrant ainsi la précarité de la condition humaine dans certaines régions de la planète.

Je veux donc saluer le talent et l'efficacité des associations humanitaires, ainsi que le dynamisme de M. Bernard Kouchner, qui ont fait de la France une pionnière en matière d'aide humanitaire.

Le rôle du Président de la République, celui du Premier ministre et celui de Bernard Kouchner, bref, le rôle de la France, auront été prépondérants pour faire adopter par l'O.N.U., en 1988, la résolution prévoyant « l'assistance aux victimes des catastrophes naturelles et des situations d'urgence du même ordre ».

Ce fut une importante avancée suivie, deux ans plus tard, d'une seconde résolution qui prévoit « des couloirs d'urgence humanitaire » et le droit d'accès aux victimes, comme c'est aujourd'hui le cas envers les Kurdes.

Comme le secrétaire d'Etat à l'action humanitaire le confiait à un journal du soir très récemment : « Un moment viendra, que la France aura préparé, où la conscience universelle imposera que l'on s'intéresse au massacre des autres, partout... ».

Monsieur le secrétaire d'Etat, demain, plus encore, les associations humanitaires amplifieront leurs actions. Demain, plus encore, grâce à la télévision, aux photographies, à la presse, rien de ce qui se passe dans le monde ne laissera insensibles nos concitoyens. Et, demain, plus encore, ces associations se mobiliseront et déploieront dévouement, bénévolat et efficacité.

Notre devoir est de les encourager et de leur faciliter la tâche au plan administratif, car elles ont et auront d'autres préoccupations, du fait de l'urgence des décisions à prendre ou de l'urgence de la répartition des fonds.

L'actualité du moment illustre parfaitement mon propos, dans la nécessité de prendre rapidement, immédiatement, des mesures en faveur de différents pays où s'élèvent des cris de détresse, en utilisant, très vite, là où il le faut et coûte que coûte, les fonds collectés dont disposent, en ce moment précis, ces associations.

Au total, monsieur le secrétaire d'Etat, ce texte constituera un progrès significatif dans la condition de l'écu social. De surcroît, il pourrait être utilement complété par nos amendements.

C'est pourquoi le groupe socialiste vous soutiendra dans la démarche qui est la vôtre, et dont je vous félicite. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Virapoullé.

**M. Louis Virapoullé.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi qui est soumis à l'appréciation de la Haute Assemblée me conduit à exposer un certain nombre de réflexions.

Le tissu associatif qui a pour pivot le bénévolat joue, dans notre société, un rôle de plus en plus important.

Le législateur de 1901 a consacré et reconnu la nécessité de la vie associative. Personne ne peut nier que nombreuses sont les associations qui se sont créées pour permettre aux citoyens de mieux se défendre, de bénéficier de l'égalité des chances dans le cadre d'une meilleure information.

Que serait, en effet, une société démocratique sans une vie associative qui favorise la circulation des idées, la protection des faibles et l'acquisition du savoir ?

Souffrez, monsieur le secrétaire d'Etat, que, tout en acceptant le dialogue avec vous, je puisse me permettre de vous faire un certain nombre de critiques qui me paraissent justifiées.

Certes, l'intention qui est la vôtre est, sans aucun doute, louable. On peut cependant se demander si le texte que vous soumettez à notre réflexion ne dénature pas la notion même du bénévolat. Vous créez ainsi en droit français, d'une part, le bénévolat à titre gratuit et, d'autre part, le bénévolat à titre onéreux.

Vous souhaitez, je le sais, renforcer, valoriser les instances mises en place par l'Etat, en créant ce que l'on appelle le congé de représentation en faveur des salariés. Je vous en donne acte.

Cette novation souhaitable est une avancée. Elle ne va cependant pas - vous l'avez d'ailleurs parfaitement compris, monsieur le secrétaire d'Etat - sans soulever un certain nombre de difficultés.

Ce projet de loi, qui n'est, pour reprendre votre expression, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'une étape, peut être considéré comme prématuré. Les textes les plus efficaces sont ceux qui peuvent s'appliquer sans ambiguïté.

Vous demandez au Parlement de vous faire confiance. Il n'est pas question de douter de votre bonne foi. Bien au contraire, le moment me paraît venu d'ouvrir, à l'occasion de la discussion de ce texte, un dialogue franc et loyal.

J'ai lu l'amendement qui sera défendu tout à l'heure par mon collègue et ami M. Chérioux : ce dernier a longuement réfléchi ; il éprouve la crainte, que vous ne pouvez que partager, monsieur le secrétaire d'Etat, que la vie de l'entreprise, dans notre pays, ne soit désorganisée. C'est le souci de chacun d'entre nous, c'est celui des entrepreneurs et je dirai que c'est aussi celui des ouvriers.

J'ai aussi écouté avec beaucoup d'attention les propositions de notre collègue M. Courteau s'agissant du contrôle instauré par l'Assemblée nationale, sur l'initiative de son rapporteur. Une réflexion s'impose sur ce point.

Mais à quoi bon ce contrôle ? Le droit commun suffit amplement, me semble-t-il. Dès lors qu'une association est créée, elle doit respecter l'objet qui a été défini dans ses statuts. Toutefois - vous le savez bien - à ce moment-là, toute déviation, si déviation il y a, fait appel à l'application de ce que j'ai appelé « le droit commun ».

Par conséquent, si l'on réfléchit bien - vous avez en effet noté, monsieur le secrétaire d'Etat, que nos collègues socialistes s'inquiètent aussi de ce contrôle qu'ils veulent améliorer - on aurait pu tout simplement laisser les choses en l'état et ne pas alourdir un texte aussi simple.

Force est de constater que, dans de nombreux domaines, nous nous trouvons placés face à un vide juridique ; c'est le cas notamment s'agissant du montant de l'indemnité qui sera versée aux salariés : vous ne l'avez pas précisé à cette tribune, monsieur le secrétaire d'Etat ; vous avez fait une réflexion par soustraction. Nous aimerions également connaître le seuil à partir duquel sera imposé l'octroi du congé de représentation.

Par ailleurs - et c'est dommage ! - une situation conflictuelle peut apparaître si l'entreprise refuse au salarié les prérogatives que lui confère ce projet de loi. Ce dernier précise que, dans ce cas, le refus « 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. »

Mais, monsieur le secrétaire d'Etat, rien n'est plus néfaste que ce que l'on appelle « l'incompatibilité d'humeur ». Il faut souhaiter que cette institution nouvelle que vous voulez créer se marie parfaitement à la structure de nos entreprises. Nous sommes tous d'accord ici pour considérer qu'il importe d'éviter que, demain, au sein d'une entreprise française qui se lance actuellement dans la compétition, ne surgissent des conflits inutiles. Dans bien des cas, en effet, les décisions de justice ne parviennent pas à rétablir les choses en l'état.

L'étude de ce projet de loi nous démontre que de nombreux problèmes restent en suspens.

Tout en faisant un premier pas, monsieur le secrétaire d'Etat, il vous faut régler non seulement l'accessoire, mais aussi le principal.

Les dispositions que vous nous proposez pourraient être considérées comme les prémices d'une réforme plus réaliste qui réponde aux véritables besoins de la vie associative.

Combien je serais heureux que vous puissiez nous dire que ce projet de loi n'est pas un simple tranquillisant et que vous continuerez à mener le combat du bon sens afin de rendre justice au bénévolat !

Vous reconnaissez, monsieur le secrétaire d'Etat, que la vie associative joue dans notre pays un rôle capital. Alors, pourquoi ne pas avoir conduit, dès aujourd'hui même, une réflexion qui aurait permis de dégrever les associations des charges sur les salaires ?

Cette mesure, souhaitable par tous, aurait donné à votre texte plus de mérite.

Les associations, dont l'emblème est et restera le dévouement, l'encouragement, le soutien des plus déshérités, auraient alors pu accorder un dédommagement - ne serait-ce que symbolique - à tous ceux qui n'hésitent pas à sacrifier leur temps au profit de ceux qui recherchent, dans ce monde difficile, le soutien et le dialogue auxquels ils ont droit.

Par ailleurs, monsieur le secrétaire d'Etat, le problème du statut de l'écu local, que vous n'avez pas abordé, mérite d'être résolu.

**M. Emmanuel Hamel.** Eh oui !

**M. Louis Virapoullé.** C'est un vaste sujet, je le sais. Les responsabilités qui pèsent de plus en plus sur les élus locaux doivent entraîner une prise de conscience de la part du Gouvernement dont vous faites partie, monsieur le secrétaire d'Etat.

Les élus doivent consacrer la quasi-totalité de leur temps aux missions que leur a conférées la loi sur la décentralisation.

**M. Emmanuel Hamel.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Virapoullé ?

**M. Louis Virapoullé.** Je vous en prie, monsieur Hamel.

**M. le président.** La parole est à M. Hamel, avec l'autorisation de l'orateur.

**M. Emmanuel Hamel.** Monsieur le président, je voudrais féliciter notre collègue de la pertinence de ses propos ; ces derniers doivent avoir d'autant plus d'écho que nous avons reçu à notre courrier la photocopie d'une lettre adressée par M. le ministre chargé des relations avec le Parlement à M. le président du Sénat.

Cette lettre, datée du 3 mai dernier, qui énumère les textes que le Gouvernement envisage d'inscrire à l'ordre du jour prioritaire du Sénat jusqu'au 14 juin prochain, ne mentionne pas le texte concernant le statut de l'écu local.

Monsieur le secrétaire d'Etat, veuillez prendre bonne note des propos que vient de tenir notre collègue M. Louis Virapoullé, avec toute son autorité et son éloquence, et y voir l'expression du regret des groupes de la majorité sénatoriale de constater que l'examen du texte sur l'élu local est encore différé. *(Très bien ! sur les travées du R.P.R.)*

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Virapoullé.

**M. Louis Virapoullé.** M. Hamel vient de compléter, avec le talent qui le caractérise, mon intervention.

J'aurais préféré que le problème du statut de l'élu local soit traité avant la question du congé de représentation.

Il est tout à fait normal que le Sénat, qui est le garant des intérêts des collectivités locales, attire votre attention sur ce dossier important, monsieur le secrétaire d'Etat.

Il vous faudra, il nous faudra, quelles que soient nos convictions politiques, résoudre cette question primordiale dans les meilleurs délais.

Je me garderai bien, monsieur le secrétaire d'Etat, de mettre en cause votre intention dans ce domaine, car vous avez déclaré à l'Assemblée nationale qu'une étude était déjà engagée au ministère de l'intérieur. Toutefois, avec bon nombre de mes collègues, je me crois autorisé à vous demander de veiller à ce que ce rapport voie le jour et qu'un texte soit enfin déposé en priorité sur le bureau du Sénat.

Je sais que la route à parcourir n'est pas facile. S'agissant du statut de l'élu local, c'est la pédale de l'accélérateur et non celle du frein qu'il faut utiliser.

Sous le bénéfice de ces explications, après avoir entendu les différentes interventions ainsi que le brillant rapport de mon ami M. Machet, dont je soutiendrai les amendements, et espérant avoir le plaisir d'entendre vos réponses sur les points soulevés, monsieur le secrétaire d'Etat, j'indique dès à présent que j'envisage de voter le projet de loi soumis à l'examen du Sénat. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du R.D.E. - M. le président de la commission et M. le rapporteur applaudissent également.)*

**M. le président.** La parole est à M. Viron.

**M. Hector Viron.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est présenté vise à instituer un congé de représentation en faveur des salariés qui sont appelés à siéger au sein d'organismes constitués auprès d'une autorité d'Etat - souvent un ministère - aux échelons national, régional ou départemental, et qui sont très souvent désignés par le préfet, après consultation des associations de base existantes.

Ce droit au congé est associé à l'indemnisation des rémunérations perdues par les intéressés pendant l'absence autorisée. Ceux-ci bénéficient également, pendant ce temps, de la protection sociale en matière d'accidents du travail.

S'il constitue une avancée en permettant au salarié qui participe à certains organismes créés par les ministères d'obtenir congés et indemnisations, ce projet de loi n'a qu'un rapport très lointain avec le bénévolat tel qu'il est pratiqué dans notre pays.

L'importance et le rôle du mouvement associatif sont considérables dans tous les domaines de la vie de notre société.

Comme le dit très bien notre rapporteur, ce mouvement constitue un mode d'expression privilégié de la démocratie et il mérite d'être encouragé, notamment par la valorisation de l'engagement bénévole sur lequel il repose en grande partie. Il fonde ses principales règles juridiques sur la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, laquelle institue la liberté d'association. Cette liberté a valeur constitutionnelle de par la décision du Conseil constitutionnel en date du 16 juillet 1971.

Son rôle social est reconnu par les pouvoirs publics, qui reconnaissent parfois certaines associations « d'intérêt public ».

L'importance du mouvement associatif est difficile à évaluer, le nombre des associations étant fluctuant ; certaines d'entre elles, en effet, disparaissent, d'autres se créent. On peut toutefois estimer ce nombre à plus de 600 000, et cela dans les domaines les plus divers, et pour des associations qui fonctionnent sur le principe du bénévolat de leurs membres, ces derniers représentant plus de trois millions de personnes en France.

Le mouvement associatif vit de ses propres cotisations, de ses collectes, parfois de subventions publiques, mais surtout du bénévolat de ses membres.

Le texte qui nous est soumis a donc un rapport très éloigné avec le mouvement associatif et le bénévolat. C'est tellement vrai que le projet de loi a perdu son titre en cours de discussion. De « projet portant diverses mesures de soutien au bénévolat », il est devenu : « projet relatif au congé de représentation en faveur des associations ». Ce changement n'est pas anodin ; il est conforme au contenu d'un texte duquel est complètement absent le mot même de « bénévolat ».

Il est vrai que le mouvement associatif attendait autre chose, à savoir un véritable statut du bénévolat, qu'on lui promet depuis longtemps, comprenant entre autres le droit de représentation et d'exercice, l'aide à la presse d'association, l'accès aux médias aux différents échelons, le non-assujettissement de leurs activités à la T.V.A. notamment.

Le monde associatif mérite beaucoup plus et beaucoup mieux que ce qui nous est proposé. En effet, ces centaines de milliers d'associations sont les maillons indispensables de la vie démocratique, pluraliste, de nos villes et de nos villages. Il y a toujours une association qui intervient, que ce soit dans les domaines social, sportif, artistique, culturel, dans ceux de l'éducation populaire, de la défense des consommateurs, de l'environnement ou encore, bien sûr, dans la vie syndicale et politique.

Les associations rassemblent des centaines de milliers, voire des millions de personnes de bonne volonté, qui s'unissent pour dialoguer et construire. Nous savons, les uns et les autres, ce que représente, dans les petites communes, dans les villes, dans les départements, le poids de l'économie sociale. C'est une richesse incalculable. Aussi convient-il, monsieur le secrétaire d'Etat, de ne pas décevoir ces associations.

Le texte qui nous est présenté n'a pas grand-chose à voir avec la conception que nous avons des associations dites « de la loi de 1901 ». Ce n'est même pas une « opération séduction » auprès des quelque 700 000 associations. Il s'agit seulement d'instituer un congé de représentation annuel de neuf jours, avec remboursement par l'Etat des pertes de salaire - je suppose, en effet, que l'amendement présenté par la commission sera adopté - pour celles et ceux qui participeront à des instances rattachées aux différents ministères.

Autrement dit, de votre propre aveu, monsieur le secrétaire d'Etat, sur le plan national, de 18 000 à 20 000 personnes bénévoles seulement seront concernées par une telle disposition : c'est bien peu au regard de millions de bénévoles.

Pour le groupe communiste et apparenté, il ne doit pas y avoir de différence, je dirai même : de ségrégation, si nous sommes d'accord avec le principe des congés de représentation. Nous savons que les associations réclament à juste titre une égalité de traitement et nous soutenons, quant à nous, une telle revendication.

Pour que, réellement, les associations se développent, pour que de nouvelles soient créées, comme nous le souhaitons les uns et les autres, il ne faut pas que leurs représentants soient défavorisés. Tous les droits du salarié en congé de représentation doivent être maintenus et la compensation de l'Etat doit être totale afin que ce salarié ne souffre en rien d'une inégalité de traitement.

Toutes les associations demandent que leurs activités soient prises en considération. Elles exigent également une aide en faveur de leurs publications et un accès facilité aux médias. Sur cet aspect précis, il s'agit bien de vie démocratique et pluraliste, qu'elle soit locale, départementale ou nationale.

Enfin, les activités des associations ne devraient pas être assujetties à la T.V.A.

De ce point de vue, il serait normal que les associations qui reçoivent des appuis, parfois importants, des collectivités locales, bénéficient également d'une aide plus importante de la part de l'Etat.

Toutes ces mesures, qui sont évidemment non limitatives, pourraient faire l'objet d'un véritable statut en faveur du mouvement associatif.

De même, comme l'a souligné très justement M. le rapporteur, de nombreux élus locaux souhaitent et attendent que le Gouvernement propose au Parlement un statut de l'élu local, statut dont il est question depuis plusieurs années.

Au moment où l'on parle du dixième anniversaire de l'actuelle présidence de la République, je tiens à rappeler que ce point figurait dans le programme présenté lors de l'élection présidentielle, mais qu'il n'a pas encore été réalisé.

**M. Emmanuel Hamel.** Comme le recul du chômage !

**M. Hector Viron.** Je terminerai mon intervention en évoquant l'article 3 du projet de loi, dont la commission propose, à juste titre, la suppression.

En effet, cet article n'a absolument rien à voir avec ce projet de loi. C'est tellement vrai que, si cela avait été le cas, le Gouvernement, je suppose, y aurait pensé avant. Du reste, cet article a été introduit par voie d'amendement ; c'est qu'il ne figurait donc pas dans le projet de loi initial.

Cet article, qui introduit une possibilité de contrôle fiscal, fait courir un grand risque au principe de la liberté d'association. Cette disposition n'a même pas été examinée par le Conseil d'Etat, dont l'avis aurait sans nul doute constitué une garantie en matière de protection des libertés publiques. En effet, en l'état actuel, ce texte est susceptible de faire peser un danger sur l'activité des partis politiques et de leurs organismes de base. C'est pourquoi je me félicite que la commission ait repoussé cet article tendant à contrôler fiscalement les comptes des associations, et votre plaidoyer en faveur de cet article, monsieur le secrétaire d'Etat, n'a pas changé d'un iota mon opinion sur ce problème.

En revanche, judicieuses sont les remarques qui ont été formulées par mon collègue M. Virapoullé sur ce problème. En effet, au moment où les rapports entre le pouvoir financier et le pouvoir politique ouvrent la porte à certaines corruptions et aux trafics d'influence qui défraient la chronique, au moment où des patrons alimentent la caisse des partis politiques et que ces versements peuvent être déduits de leurs bénéfices imposables - cela au nom de la transparence - les associations auraient été tenues de présenter un bilan comptable en bonne et due forme ?

Autre chose évidemment est le contrôle des fonds collectés par des organismes connus faisant appel à la générosité publique et bénéficiant de l'appui de tous les médias. Mais ces quelques cas connus n'ont rien à voir avec le texte qui nous est présenté et méritent autre chose qu'un simple amendement.

La corruption occulte d'un élu ou d'un parti par tel ou tel patron serait légale, tandis que l'activité militante financée par les souscriptions populaires et par les cotisations des adhérents pourrait être jugée suspecte ! Avouez, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'il s'agirait là d'un formidable retournement des valeurs !

Je terminerai mon propos, monsieur le secrétaire d'Etat, en souhaitant vivement que le Gouvernement engage un débat concernant le statut de l'élu. A ce sujet, j'approuve les réflexions faites par certains de mes collègues.

Je rappelle que nous avons d'ailleurs déposé une proposition de loi, voilà plusieurs années, et vous avez le pouvoir de l'inscrire, quand vous le voulez, à l'ordre du jour du Sénat.

Les élus locaux, départementaux, régionaux auraient alors une situation bien plus enviable. Ils ont, vous le savez bien, une charge de travail, des responsabilités très importantes et, pour l'instant, ils sont toujours exclus du dispositif actuel sur les congés de représentation.

Bien que ce projet de loi ne réponde que trop partiellement aux revendications légitimes d'un très petit nombre d'associations, le groupe communiste et apparenté le votera en souhaitant que, rapidement, les véritables problèmes du mouvement associatif et des élus locaux viennent en discussion au Parlement. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'ai beaucoup hésité avant de prendre la parole sur ce projet de loi. En effet, dans son excellent rapport, notre collègue M. Machet a indiqué de façon précise la position de la commission. Par ailleurs, s'agissant du bénévolat et de la vie associative, qui ne sous-criraient aux bonnes intentions du Gouvernement ?

Mais, monsieur le secrétaire d'Etat, un président de commission, surtout lorsqu'il est en fonction depuis un certain temps, voit se succéder de nombreux textes. A certains moments, il a tendance à se laisser aller à une certaine déformation et à placer ces textes dans une perspective au lieu de juger chacun d'eux. Si, en soi, le projet de loi que vous nous proposez est né d'une intention généreuse et ne concerne que des problèmes relativement mineurs, la perspective dans laquelle il s'inscrit me paraît beaucoup plus inquiétante et appelle, de ma part, quelques réserves.

Votre intention est certes très généreuse. A la fin des banquets dominicaux des associations, on évoque toujours la nécessité de parvenir à assurer la protection des associés et des bénévoles et de prendre des mesures législatives pour conforter la vie associative. Toutefois, cette intention généreuse - qui vous oblige, aujourd'hui, à modifier certaines dispositions du code du travail et qui vous obligera, demain, à modifier des dispositions du code des impôts, puis des directives européennes - n'est pas, à mon avis sans inconvénients. En effet, le projet de loi que vous nous proposez - je ne parle pour l'instant que de la première partie, je traiterai tout à l'heure de la seconde - me paraît comporter deux faiblesses.

Comme toujours lorsque l'on veut adopter la voie législative pour délibérer sur un sujet quelque peu complexe, ce texte est facteur d'inégalité. Il m'est certes difficile de dire qu'un texte d'inspiration généreuse est facteur d'inégalité, mais telle est la réalité. En effet, une fois de plus, ce texte ne prend en compte que les salariés, comme si la France ne comptait que des salariés, comme s'il n'existait ni chefs d'entreprise ni travailleurs indépendants, dont nous voulons pourtant accroître le nombre pour lutter contre le chômage.

Les travailleurs indépendants, les commerçants, les artisans et les professions libérales dans leur ensemble étant totalement étrangers à ce texte, cela signifie que, pour eux, il n'y a pas de compensation, il n'y a pas de prise en charge par l'Etat des pertes de salaire, comme si ces dernières n'existaient pas. Mais, monsieur le secrétaire d'Etat, je trouve que notre société connaît suffisamment d'inégalités et que - on peut sur ce point, il est vrai, diverger dans le jugement - celles-ci ont été elles-mêmes suffisamment accrues depuis dix ans. N'en créons pas de nouvelles aujourd'hui !

Si notre objectif principal est bien la lutte contre le chômage, nous devons favoriser la création d'emplois. Pour ce faire, nous devons favoriser, chez les jeunes générations, les travailleurs indépendants et les créateurs d'entreprises. Il ne faut pas, en effet, que par une législation qui se veut généreuse on aboutisse à creuser davantage le fossé qui existe entre salariés et non-salariés !

Emporté par la passion, M. le ministre des affaires sociales a récemment déclaré que l'ensemble de notre régime de sécurité sociale était financé par les seuls salariés. Il avait fait une petite erreur en oubliant que les non-salariés ont leur régime et leur caisse et qu'ils financent eux-mêmes leur protection sociale.

Je trouve que, de la part du Gouvernement, le fait de ne pas prendre en considération, dans la vie sociale, l'existence des travailleurs indépendants est non seulement une erreur mais même une faute. En effet, s'il n'y avait pas les travailleurs indépendants pour créer des emplois, pour offrir aux jeunes quelques perspectives de développement, nous tomberions rapidement dans les ornières que les pays de l'Est ont connues, il y a un certain nombre de mois.

**M. Emmanuel Hamel.** Et dont ils ne sont pas sortis !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission.** Monsieur le secrétaire d'Etat, votre texte présente une deuxième faiblesse, qui est à mon avis aussi grave que la première : c'est un texte de facilité. En effet, il tombe dans les deux défauts majeurs de notre société si on la compare à ses concurrentes sur le plan international - je pense aux sociétés allemande, britannique, espagnole. D'une part, on demande à l'Etat, c'est-à-dire au budget, c'est-à-dire à l'impôt, de financer la rémunération des salariés qui passent une partie de leur temps dans des organismes associatifs et, d'autre part, on aggrave ce qui constitue une de nos particularités, à savoir l'importance que nous donnons au non-travail.

Il est d'ailleurs tout à fait caractéristique de constater que, dans ce mois de mai où l'on nous demande de débattre de ce projet, la France est en vacances pour quinze jours. Il est

impossible en ce moment de traiter une affaire sérieuse, la succession des jours fériés interdisant toute activité créatrice, donc compétitive.

Or, monsieur le secrétaire d'Etat, votre texte tombe dans ce travers. Il nous est proposé de donner le droit à des salariés de demander un congé à leur chef d'entreprise, à leur employeur, public ou privé, pour s'occuper d'actions à l'échelon national, régional ou départemental, par conséquent, de développer le non-travail.

Mais, me direz-vous, neuf jours par an, cela reste compatible avec les exigences de la production. L'ennui, c'est que ces neuf jours s'ajoutent aux congés que nous avons institués, voilà quelques mois, pour les conseillers du salarié ; ils s'ajoutent à ceux qui existent déjà pour l'ensemble des permanents syndicaux, pour ceux qui sont appelés à assumer des activités de représentation. Nous avons des délégués du personnel, des délégués au comité d'entreprise, des délégués de toutes sortes, régionaux, départementaux et nationaux. La somme de tous ces congés est considérable.

Ne nous étonnons donc pas, si nous comparons le temps de travail moyen d'un travailleur français et celui d'un Japonais, d'un Allemand, d'un Espagnol ou d'un Italien, d'arriver bons derniers ! Nous adorons les congés !

Il est clair que votre texte s'inscrit dans cette tendance à la facilité. C'est pourquoi, si je m'écoutais - peut-être irais-je un peu au-delà de ma pensée - je dirais que, comme dans beaucoup de cas, c'est un texte démagogique.

Certes, il tente de répondre à une revendication qui peut s'expliquer : on comprend, en effet, que les élus des associations veuillent participer eux-mêmes aux réunions qui regroupent les différents représentants et qu'ils ne souhaitent pas que leur association soit représentée par des permanents salariés. Il y a là un vrai problème. Pour le régler, vous donnez des congés supplémentaires.

Lorsque l'on se remémore tous les textes que nous avons adoptés depuis un certain nombre d'années, lorsque l'on relit le code du travail dans une édition récente, on comprend très bien pourquoi la France compte 2,5 millions de demandeurs d'emploi, pourquoi, après la crise du Golfe, l'économie française ne repart pas, alors que l'économie allemande est en plein boum et que l'économie américaine est en train de redémarrer !

En fait, nous avons une conception qui nous conduit toujours, pour justifier une mesure d'ordre social, à privilégier toute autre raison plutôt que celle qui consiste à favoriser le dynamisme, le travail et la compétitivité.

Aussi, monsieur le secrétaire d'Etat, ce texte qui paraissait anodin, qui essayait de répondre, par la voie législative, à un vrai problème, examiné dans la perspective de ceux qui l'ont précédé et de ceux qui vont lui succéder - je pense au texte relatif à l'augmentation de la taxe sur les salaires afin de financer les activités sociales, culturelles et de communication des entreprises que nous examinerons dans quelques jours, un autre lundi puisque le Sénat ne semble traiter les affaires sociales que le lundi par suite d'une aberration tout à fait curieuse (*Sourires*) - ce texte, dis-je, m'inspire un certain nombre de réserves.

C'est pourquoi, monsieur le secrétaire d'Etat, la commission des affaires sociales vous propose de faire une expérience. Certes, on peut mettre en place un mécanisme de couverture en matière d'accident du travail - là nous sommes tous d'accord - mais on devrait limiter l'application du mécanisme d'indemnisation aux seuls travailleurs participant à des instances instituées à l'échelon national.

Je pense, par ailleurs, que les dispositions du texte ne devraient pas être applicables aux toutes petites entreprises artisanales, commerciales ou de services pour ne pas les désorganiser. N'oubliez pas que ce sont elles seules qui actuellement créent des emplois. Quand on songe aux licenciements annoncés par Thomson, par Bull et par un certain nombre d'autres entreprises, on est bien content qu'il y ait des entreprises de petite dimension pour créer des emplois !

Ce texte est donc un texte d'inégalité, de facilité, sur lequel, logiquement, nous aurions dû refuser de vous suivre. Nous acceptons que soit tentée une expérience sur une ou deux années pour voir comment peut fonctionner un mécanisme de prise en charge par l'Etat d'un complément de rémunération en faveur de salariés qui mènent une action associative sur le plan national ; je crois que c'est la voie de la sagesse.

Quant à la deuxième partie du texte, relative aux obligations, nous savons bien qu'elle répond à une préoccupation générale.

Il y a certes un problème quand des associations se lancent dans des campagnes gigantesques et, ensuite, omettent de rendre publiques la part des dons qui sert à couvrir les frais généraux et celle qui va effectivement à l'œuvre envisagée.

Fallait-il traiter cette question dans ce texte sur le bénévolat ? Je ne le crois pas. Telle est la position qu'a exprimée M. le rapporteur au nom de la majorité de la commission. Elle devrait, je pense, faire l'objet d'un texte sérieux.

Il y a des propositions qui émanent du monde associatif. On pourrait certainement s'inspirer des exemples anglo-saxons dans lesquels est opérée une distinction entre les obligations des associations à but charitable et celles d'autres organismes. Dans ce domaine également, monsieur le secrétaire d'Etat, l'amendement qui nous vient de l'Assemblée nationale fait usage d'un marteau-pilon pour déterminer telle ou telle association, et nous pourrions indiquer, nous qui connaissons par le menu ces questions, quelles sont les associations concernées par votre texte.

Tel qu'il est rédigé, le texte fait peser sur toutes les associations, quelles qu'elles soient, organismes politiques, syndicaux ou autres, une menace de contrôle. Par conséquent, là aussi se pose un problème réel car, à partir d'une intention généreuse, on parvient à des conséquences tout à fait malheureuses.

Monsieur le secrétaire d'Etat, sur cette deuxième partie, nous souhaitons que vous revoyiez votre copie.

Nous pensons qu'à l'occasion de la prochaine loi de finances quelques articles sérieux, examinés par le Conseil d'Etat, devraient permettre d'apporter une solution.

**Plusieurs sénateurs sur les travées du R.P.R.** Très bien !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission.** Le Sénat de la République vous indique là la voie de la sagesse. Vous n'aurez peut-être entendu jusqu'à présent que des gens vous disant que ce que vous faites est parfait, que cela correspond à la réalité et qu'il faut aller dans ce sens. C'est la raison pour laquelle j'ai tenu à vous dire qu'il faut être prudent. Si nous voulons faire disparaître le chômage de l'économie française, si nous voulons nous engager favorablement, demain, dans la compétition au sein du marché unique, nous ne devons pas, semaine après semaine, délibérer par petits morceaux pour, finalement, ne recueillir qu'un seul titre de champion, celui de la durée maximum du non-travail. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je n'ai pas été surpris par la qualité du débat ni par l'intérêt des observations formulées à cette tribune. Cependant, je voudrais en quelques mots répondre à différentes interventions en commençant par celle de M. le président de la commission.

Reprenons son dernier argument relatif au contrôle des associations qui font appel à la générosité publique. Il nous a proposé que ce soit lors de la discussion du projet de loi de finances que soit évoquée cette question. Certes, mais cette manière de procéder n'a pas été admise par le Conseil constitutionnel. C'est la raison pour laquelle les dispositions concernées vous sont soumises aujourd'hui.

Je sais parfaitement que l'amendement déposé à l'Assemblée nationale ne découlait pas naturellement de l'économie du texte.

**M. Jean Chérioux.** C'est le moins qu'on puisse dire !

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Monsieur Chérioux, je ne vous le fais pas dire !

Toutefois, reconnaissons tous ensemble qu'un besoin se faisait sentir. Je crois qu'il est bon que les débats se déroulant dans les deux assemblées s'attaquent vraiment aux problèmes concrets et ne se limitent pas à la pose de vaseline sur des plaies qui sont déjà cicatrisées. En l'occurrence, il ne s'agissait pas d'une plaie cicatrisée.

J'ai bien réfléchi, et ne parlons pas des scandales, évoquons simplement des faits : lorsqu'il y a quête sur la voie publique, l'association engageant cette quête doit, vous le savez aussi bien que moi, solliciter un agrément ; or le produit d'une quête sur la voie publique est sans commune mesure avec celui qui est recueilli après un appel par les moyens actuels de télécommunication.

Par conséquent, nous souhaitons que, lorsqu'il y a appel à la générosité publique par les moyens modernes, un agrément soit nécessaire, qu'on l'appelle agrément ou autorisation, peu importe.

Par ailleurs, les députés ont suggéré que l'on vérifie la conformité de l'utilisation des fonds avec l'objet de la quête ou de l'appel à la générosité publique. Je ne vois dans cette position, quant à moi, aucune atteinte à la vie des associations ni aux règles définies par la loi de 1901.

Il ne s'agit en aucune manière et il ne s'agira jamais dans notre esprit d'une quelconque ingérence dans la vie des partis politiques ou dans celle des syndicats. En effet, vous l'avez vu, seules sont en cause les associations qui font appel à la générosité publique.

Évitons les procès d'intention : si, dans la forme, on peut critiquer la procédure employée, je crois que, sur le fond, l'économie du texte qui vous est soumis me semble devoir être retenue, quitte à en modifier la formulation.

Vous objectez que ce texte est à la fois facteur d'inégalité et source de facilité. Je ne nie pas qu'il y ait certes quelque inégalité, mais l'autorisation d'absence ne peut être accordée qu'au seul salarié.

J'ai exercé en ce qui me concerne une profession indépendante pendant vingt-cinq ans. Je pouvais m'absenter de mon cabinet d'avocat sans avoir à solliciter de quiconque une autorisation. Or, il en est de même du petit commerçant, du travailleur indépendant, de l'artisan. Où est le facteur d'inégalité ? Il s'agit de ne donner la possibilité de solliciter une autorisation d'absence qu'à ceux qui en ont besoin.

Deuxième facteur d'inégalité, selon vous : il ne peut pas y avoir de compensations pour la profession indépendante. Oui, monsieur le président Fourcade, vous avez raison, je n'ai pas trouvé de solution à la quadrature du cercle ; je n'ai pas encore trouvé le moyen de compenser l'absence d'un travailleur indépendant !

Selon vous, il s'agirait d'un texte de facilité qui se cumulerait avec d'autres textes. La France deviendrait le champion des jours fériés ; c'est ce qui nous pénaliserait, aujourd'hui, dans la compétition économique.

Je formulerai à cet égard deux observations très simples.

Vous savez aussi bien que moi que la crise que nous connaissons, qui est réelle, est la conséquence d'une récession qui se déroule également ailleurs, qui n'est pas interrompue ailleurs. Et que l'on ne me dise pas que l'économie américaine a déjà redémarré ! Telle n'est pas la réalité pour qui était à New York voilà quelques jours et qui voyait dans les magasins plus de vendeurs que d'acheteurs. Donc, je peux vous dire, moi, qu'il n'y a pas reprise.

Mesdames, messieurs les sénateurs, plus une crise est grave, plus grand est le risque d'éclatement de la communauté nationale.

Les mesures qui vous sont présentées aujourd'hui visent à renforcer le tissu associatif qui, nous le vérifions tous les jours, est un facteur de resserrement de la communauté nationale.

S'il existe certains risques, les rédacteurs du texte - dont je suis le principal - ont visé à en limiter les effets, en fonction des besoins de l'entreprise. Ainsi, quand nous disons qu'il n'y aura jamais de congé à partir du moment où l'activité de l'entreprise est en jeu, cela a une signification : il n'y en aura jamais.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je vous présente un texte d'équilibre qui tient compte à la fois de la nécessaire dynamisation du tissu associatif et de notre souhait de favoriser les bénévoles et sauvegarder la vie des entreprises.

Selon M. Cartigny, en réglementant les associations, nous supprimerions l'esprit du bénévolat. Non ! Nous voulons conserver leur rôle aux animateurs naturels des associations, en les faisant participer aux instances de concertation. Or, compte tenu de l'évolution actuelle, ce sont les salariés de ces associations, ceux que j'appellerai les professionnels de la vie associative, qui représentent les associations.

Par conséquent, quand vous prétendez que nous supprimons le bénévolat, vous faites une erreur. Il s'agit bien du bénévolat, mais nous souhaitons simplement permettre à certains bénévoles non pas d'être payés, mais de ne pas supporter de baisse de revenu.

Par ailleurs, ces instances ne sont pas artificielles, elles ne sont pas nées au hasard : elles ont été mises en place en fonction d'une politique d'Etat.

Il me semble naturel que les représentants des associations aient les moyens de participer à la vie de ces instances de concertation, avec les représentants de la société civile. Par conséquent, donnons-leur les moyens d'y participer, ni plus ni moins.

J'ai retenu l'exposé très complet, empreint de tant de mesure, de M. Virapoullé. L'ancien bâtonnier qu'il est n'a pas manqué de faire allusion à la vie judiciaire. Cependant, son discours comportait un certain nombre d'inexactitudes.

Ainsi, quand vous me dites, monsieur le sénateur : « La vie des associations, il vous appartient de l'encourager d'abord sur le plan matériel », vous avez raison, mais je vous rappelle que, en ce qui concerne la taxe sur les salaires, cela a déjà été tenté, et réalisé en partie, par le Gouvernement auquel j'ai l'honneur d'appartenir. J'ai en effet pu obtenir, il y a deux ans, le rehaussement du seuil d'exonération de la taxe sur les salaires jusqu'à 8 000 francs, soit un accroissement de 30 p. 100, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1990. Cette mesure a été bien comprise et bien reçue, car les associations en avaient besoin.

Par ailleurs, vous nous proposez la déduction fiscale des charges subies par les bénévoles. Aujourd'hui, une réflexion est menée en ce sens, et un rapport doit être remis avant le 30 juin.

M. Hamel nous reproche l'absence, parmi les textes prioritaires soumis à votre Haute Assemblée, du projet relatif au statut de l'élu local. C'est exact ! Mais nous sommes tous bien conscients que le coût des dispositions touchant au statut de l'élu local sont sans commune mesure avec le coût de celles du présent projet, que je qualifierai de modeste. Cela étant, M. le ministre de l'intérieur aura bientôt l'honneur de vous présenter un projet de loi sur le statut de l'élu local.

**M. Emmanuel Hamel.** Quand ?

**M. Marc Lauriol.** Voilà !

**M. Roland Courteau.** Vous lui demanderez !

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Je suis certain que M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur, vous tiendra informés incessamment et vous répondra sur ce point. Mais vous savez comme moi qu'il s'agit d'un texte particulièrement lourd, qui semble mettre en cause l'équilibre de nos finances publiques et dont les incidences financières sont considérables.

**M. Emmanuel Hamel.** Raison de plus pour ne pas en différer l'examen !

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Pour conclure, mesdames, messieurs les sénateurs, sachez que je ne souhaite pas défendre à tout prix un texte que certains d'entre vous qualifient de tout à fait excessif, pensant qu'il est source de déséquilibre pour la politique économique de ce pays - reconnaissez que c'est me faire beaucoup d'honneur ! - tandis que d'autres, à l'Assemblée nationale, le qualifiaient de parfaitement léger et superficiel. Je me suis efforcé de parvenir, pour ce qui me concerne, à un texte d'équilibre.

Il y a quelques instants, il m'a été fait le reproche d'en avoir abandonné le titre. Si ce titre a été modifié, c'est sur la suggestion de députés de l'U.D.C., qui ont souhaité cerner formellement l'économie véritable de ce projet de loi.

Le bénévolat est essentiel à la vie associative et, aujourd'hui, à un moment où notre communauté nationale est soumise à des tentatives d'éclatement, je crois que le monde associatif doit être encouragé. Il ne suffit pas de le dire dans les comices, dans nos réunions dominicales, il s'agit aussi d'engager un certain nombre de mesures qui sont nécessaires.

Voilà pourquoi je reconnais l'intérêt des propositions que vous avez faites, voilà pourquoi j'examinerai avec sérénité vos amendements, à condition qu'ils ne reviennent pas sur l'économie de ce texte.

Enfin, j'ai entendu les observations du groupe socialiste concernant les activités des organisations humanitaires. Plus que jamais, ces organisations sont à l'ordre du jour, plus que jamais leur activité apparaît comme nécessaire, plus que jamais ces organisations apparaissent fondées à faire appel à la générosité publique.

Soumettre ces organisations à des règles, à des contraintes, c'est leur permettre d'engranger en toute confiance les fruits de cette générosité. C'est pourquoi les propositions qui vous sont faites ou les réponses qui seront apportées à vos amendements iront dans ce sens. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

### Article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** « Art. 1<sup>er</sup>. - Au chapitre V du titre II du livre II du code du travail, il est inséré une section IV ainsi rédigée :

#### « Section IV

##### « Congé de représentation

« Art. L. 225-8. - I. - Lorsqu'un salarié, membre d'une association légalement constituée, définie par la loi du 1<sup>er</sup> 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 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.

« II. - L'employeur n'est pas tenu de maintenir la rémunération 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.

« 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.

« 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.

« 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.

« V. - Les dispositions du présent article sont applicables aux salariés mentionnés à l'article 1144 (1<sup>o</sup> à 7<sup>o</sup>, 9<sup>o</sup> et 10<sup>o</sup>) du code rural.

« VI. - Ces dispositions s'appliquent en l'absence de dispositions législatives particulières existant à la date de leur entrée en vigueur.

« VII. - Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article, et notamment :

« 1<sup>o</sup> les conditions d'indemnisation du salarié par l'Etat ;

« 2<sup>o</sup> 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. »

Par amendement n<sup>o</sup> 1, M. Machet, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le début du paragraphe I du texte présenté par cet article pour l'article L. 225-8 du code du travail :

« Lorsqu'un salarié, membre d'une association déclarée en application de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association ou inscrite au registre des associations en application de la loi du 19 avril 1908... »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Machet, rapporteur.** Le texte proposé par le Gouvernement pour l'article L. 225-8 du code du travail institue le congé de représentation.

La rédaction retenue pour le paragraphe I de cet article semble inclure les associations de fait non déclarées mais légalement constituées, puisque la loi de 1901 y fait expressément référence.

Avec cet amendement, nous vous proposons une rédaction qui lève cette ambiguïté, car il est évident qu'une association de fait ne pourra pas être représentée dans une instance constituée auprès d'une autorité de l'Etat.

La nouvelle rédaction fait référence à la déclaration à la préfecture du siège pour les associations relevant de la loi de 1901 et à l'inscription au registre des associations pour celles qui dépendent de la loi de 1908, puisque la législation en vigueur en Alsace et en Moselle est légèrement différente.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Favorable, monsieur le président.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n<sup>o</sup> 1, accepté par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** Par amendement n<sup>o</sup> 2, M. Machet, au nom de la commission, propose, dans le paragraphe I du texte présenté par cet article pour l'article L. 225-8 du code du travail, après les mots : « à l'échelon national, », de supprimer les mots : « régional ou départemental, ».

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Machet, rapporteur.** Cet amendement, que j'ai évoqué lors de la discussion générale, vise à supprimer le congé de représentation dans les instances instituées auprès d'une autorité de l'Etat à l'échelon régional ou départemental, pour ne conserver que l'échelon national.

Il s'agit, de la part de la commission, non pas d'une opposition de principe, mais d'une position de repli, en attendant qu'il soit possible de chiffrer les conséquences de ces dispositions en nombre de salariés concernés, en nombre d'instances concernées et en nombre de jours ou d'heures perdus pour les entreprises. C'est au vu de ces chiffres, qui figureront dans le rapport que le Gouvernement déposera avant le 31 décembre 1992, qu'une décision d'extension éventuelle pourra être prise.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Le Gouvernement ne peut suivre M. le rapporteur sur ce point, car, si son amendement était retenu, cela dénaturerait complètement le texte qui a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale : il serait vidé de sa substance dès lors que l'on ne retiendrait que les seules instances nationales.

Des instances de concertation ont été mises en place à l'échelon national, à l'échelon régional et à l'échelon départemental, car on a estimé qu'elles étaient tout à fait essentielles. Et, aujourd'hui, on ne donnerait le moyen de vivre qu'aux seules associations instituées à l'échelon national ?

Sans vouloir donner un caractère polémique à ma réponse, je veux dire à M. le rapporteur qu'il faut être cohérent. J'ai bien écouté son rapport. Il y a quelques instants, il me faisait le reproche de ne pas avoir visé suffisamment d'instances de concertation : selon lui, nous aurions oublié les mères de famille, le secteur agricole, tel ou tel autre secteur.

Encore une fois, je vous présente un texte d'équilibre. On ne peut pas reprocher au Gouvernement d'avoir omis un certain nombre d'instances de concertation et exiger aujourd'hui la limitation de cette concertation aux seules instances nationales !

Par conséquent, je demande le rejet de cet amendement.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 2.

**M. Roland Courteau.** Je demande la parole contre l'amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Courteau.

**M. Roland Courteau.** La groupe socialiste est contre cet amendement, qui restreint considérablement la portée du projet de loi. Ne seraient plus concernées que quelques dizaines de personnes dans ce pays ! Le texte serait réduit à une simple caricature, à une peau de chagrin.

Cet amendement ne recueille pas notre adhésion, car des centaines, des milliers de bénévoles seraient écartés des mesures présentées par le Gouvernement, ce qui nous apparaît totalement inconcevable.

**M. Jean Chérioux.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Chérioux.

**M. Jean Chérioux.** Pour ma part, j'apporterai mon suffrage à l'amendement présenté par la commission.

A l'évidence, il s'agit de poser un principe. Ce principe, nous l'acceptons, mais nous demandons à en connaître les conséquences. Cela me paraît d'ailleurs conforme à la logique du Gouvernement, qui, à l'Assemblée nationale, a accepté une disposition selon laquelle il « 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... »

Mieux vaut commencer par faire une évaluation, par examiner les résultats d'une application au niveau national avant d'envisager, éventuellement, d'aller plus loin. Si nous décidons de créer immédiatement le congé de représentation aux niveaux national, régional et départemental, nous allons nous trouver devant le fait accompli, il ne restera plus qu'à évaluer les dégâts.

Ce n'est pas ce que nous souhaitons et c'est la raison pour laquelle nous voterons l'amendement n° 2.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 2, repoussé par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Par amendement n° 14 rectifié, MM. Cartigny, Bimbenet, Collard et Max Lejeune proposent, dans le paragraphe I du texte présenté par l'article 1<sup>er</sup> pour l'article L. 225-8 du code du travail, après les mots : « l'employeur », d'insérer les mots : « occupant au moins onze salariés ».

La parole est à M. Cartigny.

**M. Ernest Cartigny.** A l'évidence, l'absence d'un salarié dans une entreprise de petite taille, *a fortiori* dans une entreprise artisanale qui, parfois, n'emploie qu'un ou deux salariés, constitue une gêne considérable dans l'activité de ladite entreprise.

Il paraît donc souhaitable que les dispositions relatives au congé de représentation en faveur des associations ne s'appliquent que dans les entreprises employant au moins onze salariés.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jacques Machet, rapporteur.** Il est certain que neuf jours de congé, dans une entreprise, cela peut entraîner de graves perturbations.

Dans la mesure où nous ne savons pas quelles dispositions concernant les seuils d'effectifs prévoira le décret en Conseil d'Etat fixant les règles de détermination du nombre de salariés susceptibles de prendre un congé de représentation, il nous paraît préférable de déterminer le seuil minimal en dessous duquel l'employeur n'est pas tenu d'accorder l'autorisation.

Telle est la raison pour laquelle la commission est favorable à l'amendement n° 14 rectifié.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Je suis, bien entendu, très sensible à vos arguments, monsieur Cartigny ; le Gouvernement a bien compris qu'il ne fallait pas entraver l'activité des artisans ou des petites entreprises.

C'est la raison pour laquelle le projet de décret a expressément prévu que, dans les entreprises de moins de onze salariés, seul un salarié pourra bénéficier des dispositions de ce texte.

Cela dit, exclure aujourd'hui du bénéfice de ces dispositions l'ensemble des entreprises de moins de onze salariés reviendrait à faire subir un préjudice aux compagnons salariés qui exercent des activités bénévoles, ce qui ne serait pas normal.

Il fallait un texte d'équilibre, et c'est pourquoi nous avons limité ses effets de façon très précise pour les entreprises de moins de onze salariés.

Le Gouvernement ne peut donc que s'opposer à cet amendement.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 14 rectifié, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

**M. Roland Courteau.** Le groupe socialiste vote contre.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 19, présenté par MM. de Villepin, Millaud et Virapoullé, vise à rédiger comme suit le paragraphe II du texte proposé par l'article 1<sup>er</sup> pour l'article L. 225-8 du code du travail :

« Une indemnité forfaitaire est versée à l'ensemble des représentants d'association siégeant dans les instances mentionnées au I du présent article, dans la mesure où ils ne bénéficient pas déjà d'une indemnisation ou d'une rémunération. »

Le second, n° 3, déposé par M. Machet, au nom de la commission, tend à rédiger comme suit ce même paragraphe II :

« II. - Si, à l'occasion de cette représentation, le salarié subit une diminution de salaire, il reçoit de l'Etat une indemnité compensant, en totalité ou partiellement et, le cas échéant, sous forme forfaitaire, la perte de rémunération. »

La parole est à M. Virapoullé, pour présenter l'amendement n° 19.

**M. Louis Virapoullé.** Cet amendement se justifie par son texte même : il vise à effacer l'inégalité qui existe entre les salariés et ceux qui ne le sont pas.

Ce problème a été longuement débattu à la tribune, et vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat, tout à l'heure, avez expliqué que vous ne voyiez pas comment on pourrait indemniser les travailleurs non salariés.

Je vous le dis avec beaucoup de courtoisie, je ne suis pas d'accord avec vous. Il est utile - vous l'avez vous-même souhaité - que, dans les organismes en cause, certains puissent apporter leurs connaissances, leur richesse d'esprit, leur vivacité de raisonnement, afin que les rouages de l'Etat fonctionnent - permettez-moi cette expression - dans de meilleures conditions.

Il est en effet logique que des personnes n'appartenant pas au secteur salarié - je songe au monde rural, au secteur du commerce ou aux professions libérales - puissent apporter les connaissances qu'ils ont pu acquérir à l'occasion de leur vie professionnelle.

Vous avez dit, je le répète, ne pas avoir trouvé le moyen de les indemniser. A cet égard, permettez-moi de prendre l'exemple de la cour d'assises : chacun le sait, tout citoyen peut être juré. A ce titre, il doit faire son devoir, témoigner de ses connaissances et de son bon sens dans des décisions beaucoup plus importantes que celles que nous visons par les présentes dispositions.

Or, les personnes qui sont ainsi appelées en qualité de juré perçoivent une indemnité dite « forfaitaire » qui couvre non seulement leur éloignement mais aussi, ne serait-ce que partiellement, la perte de salaire.

Les propos que je tiens pour les jurés d'assises valent également pour ceux qui sont appelés en qualité de témoin car, toutes les fois qu'une institution a besoin d'être informée, l'Etat prévoit le principe de l'indemnité forfaitaire. Voilà pourquoi l'amendement n° 19, que j'ai l'honneur de présenter avec MM. de Villepin et Millaud, me paraît justifié.

Vous avez une enveloppe, monsieur le secrétaire d'Etat ; il vous est donc possible de faire en sorte que ces personnes participent à la vie de ces institutions qui existent à l'échelon national, puisque les autres ont été supprimées par la commission des affaires sociales.

Telle est la raison pour laquelle, mes chers collègues, je vous demande d'adopter cet amendement.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 3 et pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 19.

**M. Jacques Machet, rapporteur.** S'agissant de l'amendement n° 19, j'ai déjà dit que, à titre personnel, j'étais favorable à l'indemnisation de tous les représentants d'association pour éviter - M. Virapoullé l'a évoqué - les inégalités entre bénévoles, puisque seuls les salariés seraient indemnisés.

J'ai encore en mémoire mes expériences personnelles quand, agriculteur, je devais partir en laissant le travail à mon ouvrier, tout en sachant qu'une erreur dans l'exploitation pouvait mettre en jeu des sommes très importantes.

De même, les mères de famille qui doivent faire garder leurs enfants, même s'il est vrai qu'elles n'ont pas à demander un congé à leur patron, ont également un droit à indemnisation.

Cela étant, l'amendement n° 19 ne précise pas à qui incombe la charge de l'indemnisation : si c'est à l'Etat, l'amendement risque de se voir opposer l'article 40 de la Constitution ; si ce n'est pas à l'Etat, qui paiera ? Nous aimerions connaître l'avis du Gouvernement.

Quant à l'amendement n° 3, il propose une nouvelle rédaction qui ne change rien au fond, mais qui pose clairement le principe de la compensation par l'Etat de la perte de salaire.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 19 et 3 ?

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Le Gouvernement accepte l'amendement n° 3, dont la formulation - vous avez tout à fait raison, monsieur le rapporteur - lui paraît préférable.

S'agissant de l'amendement n° 19, vous avez fort bien posé le problème. Cet amendement prévoit le versement par l'Etat d'une indemnité forfaitaire à l'ensemble des représentants d'associations siégeant dans l'une des instances mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, dans la mesure où ils ne bénéficient pas déjà d'une rémunération ou d'une autre forme d'indemnisation.

Il est évident, monsieur le rapporteur, que cet amendement tombe sous le coup de l'article 40 de la Constitution.

Sur le fond, plusieurs remarques s'imposent. D'abord, ainsi que certains d'entre vous l'ont rappelé, les professions indépendantes ne sont pas visées par le projet de loi. L'explication en est claire : les personnes concernées, comme l'ensemble de nos compatriotes fonctionnaires ou salariés du secteur privé, ont vocation à siéger dans les instances mentionnées par le projet de loi. Mais, contrairement aux deux catégories que je viens d'indiquer, elles n'ont pas besoin d'autorisation d'absence.

En ce qui concerne le droit à compensation - je reviens sur la réponse que je faisais à M. Fourcade - la perte de revenu entraînée par l'absence appelle deux observations.

En premier lieu, cette perte de revenu, dans le cas d'un artisan, d'un commerçant ou d'un membre d'une profession libérale, peut difficilement être évaluée, et ce d'autant que, dans certains cas, leur absence pendant la durée de la réunion n'empêchera pas leur entreprise de fonctionner. M. Machet a évoqué le rôle de l'épouse. Il y a malgré tout continuité.

En second lieu, le dispositif de compensation des pertes de rémunération prévu par le projet de loi ne s'oppose en rien à ce qu'une indemnité forfaitaire soit accordée par l'Etat aux membres des instances consultatives autres que les salariés du secteur privé, qu'il s'agisse de personnes exerçant une profession indépendante ou de personnes sans profession.

Telle est déjà la pratique à l'heure actuelle. Pourquoi la modifier ?

Dans ces conditions, le Gouvernement demande le rejet de l'amendement n° 19.

**M. le président.** Monsieur le secrétaire d'Etat, avez-vous évoqué ou invoqué l'article 40 de la Constitution ?

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Je l'ai seulement évoqué pour ne pas avoir à l'invoquer. *(Sourires.)*

**M. le président.** L'amendement n° 19 est-il maintenu, monsieur Virapoullé ?

**M. Louis Virapoullé.** Oui, monsieur le président.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 19, repoussé par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'amendement n° 3 n'a plus d'objet.

Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 15, présenté par M. Chérioux et les membres du groupe du R.P.R., tend, dans le paragraphe III du texte proposé par l'article 1<sup>er</sup> pour l'article L. 225-8 du code du travail, après les mots : « neuf jours ouvrables par an », à insérer la phrase suivante : « Elle peut être fractionnée mais n'est pas cumulable avec d'autres congés du même type, notamment les congés syndicaux ou ceux dont bénéficient les élus. »

Le second, n° 4, déposé par M. Machet, au nom de la commission, vise, après la première phrase du paragraphe III du texte proposé par l'article 1<sup>er</sup> pour l'article L. 225-8 du code du travail, à insérer une phrase ainsi rédigée : « Elle peut être fractionnée en demi-journées. »

La parole est à M. Chérioux, pour défendre l'amendement n° 19.

**M. Jean Chérioux.** Cet amendement a un double objet : d'une part, fractionner éventuellement le congé en demi-journées - c'est d'ailleurs ce que, de son côté, M. le rapporteur propose, dans un autre amendement ; d'autre part, répondre au problème, évoqué à plusieurs reprises par le rapporteur et le président de la commission, du cumul de ces congés avec d'autres congés.

Dieu sait qu'il en existe ! Tout à l'heure, on les a énumérés : congé de conseiller du salarié, congé mutualiste, congé de syndicaliste... Cela fait beaucoup ! M. le président Fourcade est même allé jusqu'à dire qu'en France nous étions les champions des journées de non-travail !

C'est précisément pour éviter cela que les membres de mon groupe et moi-même proposons cet amendement qui a pour objet d'indiquer que ce congé ne serait pas cumulable avec d'autres. Pour être bien clair, si l'on est mutualiste et, en même temps, par exemple, responsable d'une association, le cumul des deux congés sera impossible. Cette impossibilité est absolument indispensable si nous ne voulons pas écraser les entreprises sous le poids des charges et, surtout, les désorganiser lorsqu'il s'agit de petites entreprises.

**M. Marc Lauriol.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 15 et pour défendre l'amendement n° 4.

**M. Jacques Machet, rapporteur.** Le cumul des congés - M. Chérioux vient de le dire - peut effectivement perturber gravement la vie d'une entreprise, d'autant que le salarié qui cumulerait plusieurs congés risque de ne plus être très au fait du fonctionnement de l'entreprise ou du service.

La commission émet donc un avis favorable à l'amendement n° 15, sous réserve que ses auteurs acceptent de le rectifier en insérant, après le mot « fractionnée », les mots « en demi-journées ». S'il en était ainsi, je retirerais l'amendement n° 4 de la commission.

**M. le président.** Monsieur Chérioux, acceptez-vous de rectifier votre amendement ainsi que vous le suggère M. le rapporteur ?

**M. Jean Chérioux.** J'accepte d'autant mieux de rectifier mon amendement que je pensais déjà l'avoir fait auprès des services. D'ailleurs, je suis allé tout à l'heure au-devant des

désirs de la commission en indiquant que mon amendement avait pour objet d'envisager de fractionner le congé en demi-journées.

**M. Jacques Machet, rapporteur.** Dans ces conditions, je retire l'amendement n° 4 de la commission.

**M. le président.** L'amendement n° 4 est retiré.

Je suis donc saisi d'un amendement n° 15 rectifié, présenté par M. Chérioux et les membres du groupe du R.P.R., et tendant, dans le paragraphe III du texte proposé par l'article 1<sup>er</sup> pour l'article L. 225-8 à insérer dans le code du travail, après les mots : « neuf jours ouvrables par an », à ajouter la phrase suivante : « Elle peut être fractionnée en demi-journées, mais n'est pas cumulable avec d'autres congés du même type, notamment les congés syndicaux ou ceux dont bénéficient les élus. »

Quel est l'avis du Gouvernement sur cet amendement ?

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Le Gouvernement regrette de ne pouvoir accepter cet amendement qui a pour objet de prévoir qu'un même salarié ne peut cumuler le bénéfice du congé de représentation avec d'autres congés définis par le code du travail.

Je comprends la préoccupation de M. Chérioux. En tant que membre du Gouvernement, je ne souhaite évidemment pas voir des abus susceptibles de porter préjudice à la vie des entreprises. Aussi, le texte prévoit-il expressément que l'employeur pourra refuser le bénéfice du congé de représentation s'il estime que l'absence du salarié porte atteinte au bon fonctionnement de l'entreprise. Il en serait ainsi si un même salarié, cumulant systématiquement différents congés, était trop souvent absent de l'entreprise. Le texte ne prive donc en aucun cas l'employeur de ses prérogatives.

M. Chérioux sera toutefois d'accord avec moi pour considérer que de tels comportements ne peuvent être le fait que d'une faible minorité de salariés qui seraient davantage des provocateurs.

J'ajoute que je ne suis pas sûr que sa proposition soit juridiquement recevable. Est-il possible d'accorder des avantages ou des droits distincts à tels ou tels salariés de l'entreprise, selon qu'ils sont ou non représentants syndicaux ? Je me pose la question. Pour ma part, il me semble impossible, dans une entreprise, de répondre à un salarié qu'il ne peut pas bénéficier du congé de représentation parce qu'il est déjà délégué syndical. Ce serait aller à l'encontre de toutes les dispositions du code du travail.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 15 rectifié, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

**M. Roland Courteau.** Le groupe socialiste vote contre.  
(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 20, déposé par MM. Cartigny, Bimbenet, Collard et Max Lejeune, vise à rédiger comme suit le premier alinéa du paragraphe IV du texte proposé par l'article 1<sup>er</sup> pour l'article L. 225-8 du code du travail :

« Dans les entreprises occupant moins de onze salariés, l'autorisation d'absence peut être refusée par l'employeur si elle doit entraîner des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise. Dans les autres entreprises, elle ne peut être refusée par l'employeur qu'après consultation du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel. »

Le deuxième, n° 22, présenté par M. Machet, au nom de la commission, tend à rédiger ainsi le début de ce même texte : « Dans les entreprises occupant au moins onze salariés, l'autorisation... »

Le troisième, n° 5, également présenté par M. Machet, au nom de la commission, a pour objet, dans le paragraphe IV du texte proposé par l'article 1<sup>er</sup> pour l'article L. 225-8 du code du travail, après les mots : « où il estime », de supprimer les mots : « , après consultation, s'ils existent, du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel, ».

La parole est à M. Cartigny, pour défendre l'amendement n° 20.

**M. Ernest Cartigny.** Cet amendement ayant été satisfait par l'adoption de l'amendement n° 14 rectifié, je le retire.

**M. le président.** L'amendement n° 20 est retiré.

La parole est à M. le rapporteur pour défendre les amendements nos 22 et 5.

**M. Jacques Machet, rapporteur.** L'amendement n° 22 est un amendement de coordination avec l'amendement n° 14 rectifié que le Sénat a adopté.

Quant à l'amendement n° 5, il tend à supprimer la consultation du comité d'entreprise ou des délégués du personnel, lorsque le chef d'entreprise envisage de refuser l'autorisation d'absence en raison des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise que ce congé occasionnerait.

En effet, la procédure paraît trop lourde à la commission. La réunion spéciale du comité d'entreprise, par exemple, est peu adaptée à cette situation. Sur quels critères le comité d'entreprise ou les délégués du personnel se prononceraient-ils ? Ne court-on pas le risque d'aviver certaines divergences au sein de l'entreprise ?

Il nous semble préférable de laisser au chef d'entreprise l'entière responsabilité de sa décision, tout en sachant qu'elle pourrait être contestée devant les prud'hommes.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 5 et 22 ?

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** S'agissant de l'amendement n° 22, on ne peut pas, je le répète, réserver un sort différent aux entreprises de moins de onze salariés. En conséquence, le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

Quant à l'amendement n° 5, il vise à supprimer la consultation du comité d'entreprise ou des délégués du personnel.

Dans le texte du Gouvernement, la décision définitive appartient au chef d'entreprise. Est-ce véritablement porter atteinte aux droits du chef d'entreprise, soucieux, tout naturellement, de la bonne marche et de la continuité de l'activité de son entreprise, que de lui demander de consulter le comité d'entreprise ou les délégués du personnel ?

Ces instances existent depuis bien longtemps. Leur consultation ne crée pas aujourd'hui beaucoup de contentieux. La décision définitive revient au chef d'entreprise. Il s'agit d'un texte d'équilibre. Ne le vidons pas de sa substance.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 22.

**Mme Hélène Missoffe.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à Mme Missoffe.

**Mme Hélène Missoffe.** Il n'est pas besoin d'être grand clerc pour s'apercevoir que nombre d'amendements visent à restreindre la portée de ce projet de loi. S'il en est ainsi, c'est parce que nous sommes enserrés dans un carcan. En effet, notre débat intervient dans un environnement économique désastreux.

En rendant de plus en plus lourd et de plus en plus complexe notre droit du travail, nous nous donnons l'allure de légiférer en faveur des travailleurs alors que nous légiférons contre l'emploi.

J'ai honte de cette inanité et je peux donc voter le texte du Gouvernement bien que je sois favorable, évidemment, au développement de la vie associative. D'ailleurs, celle-ci se porte très bien en France si j'en crois les rapports des commissions des deux assemblées. M. le secrétaire d'Etat l'a rappelé, il existe 600 000 associations dans notre pays et il s'en crée 50 000 par an.

Mais la France compte 2 600 000 chômeurs et nous alourdissons le code du travail, nous le rendons illisible et impraticable. Nous accordons neuf jours de congé de représentation - ce n'est pas beaucoup : presque un jour par mois si nous enlevons les congés payés - à des personnes qui vont siéger dans des instances nationales, régionales ou départementales. Nous n'avons pas le droit de faire des choses pareilles !

Bien entendu, comme nous savons que l'Assemblée nationale rétablira son texte sans tenir compte de nos amendements, nous ne pouvons nous empêcher de nous demander ce que nous faisons. Nous ne travaillons pas pour l'emploi ; nous ne travaillons pas pour notre pays ; nous ne travaillons pas pour les salariés. Nous travaillons contre eux en nous donnant des airs de générosité.

C'est pour cette raison que je tenais à expliquer mon vote positif sur cet amendement ; j'aurais pu le faire sur tous les autres. Je ne sais pas ce que nous faisons aujourd'hui, mais nous ne pouvons oublier les 2 600 000 chômeurs que compte la France. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'union centriste et de l'U.R.E.I.*)

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** J'ai été très sensible aux propos de Mme Missoffe. Je suis conscient, comme elle, que rigidifier à l'excès la réglementation du travail handicape très lourdement les petites entreprises. Or, ce sont les petites entreprises, plus que toute autre, qui sont créatrices d'emplois. En une période où, du fait de la crise économique, le nombre des chômeurs augmente, nous ne pouvons qu'être sensibles à cette argumentation.

Toutefois, madame Missoffe, il faut mesurer l'impact d'un texte qui reste malgré tout relativement modeste. Vous devez savoir que ce ne sont pas tous les salariés qui sont visés : dans notre pays, d'après les premières projections qui ont été établies, en tout et pour tout, 18 000 salariés, pas un de plus, auraient droit à ces neuf jours de congé de représentation.

Nous sommes tous partisans du développement de la vie associative ; ce n'est ni un vœu pieux ni un engagement philosophique, c'est le constat d'une nécessité. Je crois que, plus nous connaissons un état de crise économique aux conséquences sociales réelles, plus nous devons comprendre que ces animateurs de la vie associative ont à jouer un rôle que l'on appelle un rôle de tampon, un rôle d'amortisseur, un rôle d'explication. Ce que nous souhaitons, c'est leur donner les moyens d'exercer cette activité et non, par une volonté abstraite ou philosophique, rigidifier telle ou telle réglementation.

Je comprends donc l'inquiétude de Mme Missoffe, mais je ne crois pas que ce projet de loi la justifie.

**M. Roland Courteau.** Très bien !

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 22, repoussé par le Gouvernement.

**M. Roland Courteau.** Le groupe socialiste vote contre cet amendement et contre l'amendement n° 5.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 5, repoussé par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>, modifié.

(*L'article 1<sup>er</sup> est adopté.*)

## Article 2

**M. le président.** « Art. 2. - I. - A l'article L. 412-8 du code de la sécurité sociale, il est inséré un 12° ainsi rédigé :

« 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. »

« 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". »

« 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°". »

« III. - A l'article 1145 du code rural, il est inséré un 7° ainsi rédigé :

« 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. »

« IV. - A l'article 1252-2 du code rural, il est inséré un 7° ainsi rédigé :

« 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. »

Par amendement n° 21, M. Machet, au nom de la commission, propose, dans le paragraphe I bis de cet article, de remplacer la référence : « L. 991-8 » par la référence : « L. 992-8 ».

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Machet, rapporteur.** L'Assemblée nationale a introduit cette disposition pour corriger une erreur de référence figurant à l'article L. 412-8 du code de la sécurité sociale qui détermine une liste de bénéficiaires de la législation sur les accidents du travail.

Toutefois, la nouvelle référence introduite par l'Assemblée nationale est également erronée, la numérotation de l'article ayant été modifiée par l'article 19 de la loi du 10 juillet 1990. Cet amendement vise à corriger cette erreur de référence.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Favorable.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 21, accepté par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2, ainsi modifié.

(*L'article 2 est adopté.*)

## Article additionnel après l'article 2

**M. le président.** Par amendement n° 6, M. Machet, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 2, un article additionnel ainsi rédigé :

« 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 1<sup>er</sup> 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. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Machet, rapporteur.** Cet amendement reprend les dispositions de l'article 8 du projet de loi pour les insérer après l'article 2 où elles ont mieux leur place puisqu'elles concernent les conséquences du congé de représentation. La rédaction retenue précise, en outre, que le rapport devra évaluer les conséquences prévisibles sur les entreprises d'une éventuelle extension des dispositions du projet de loi aux échelons régionaux et départementaux, à partir des chiffres qui seront alors connus.

Ces dispositions découlent de la suppression de ces échelons à l'article 1<sup>er</sup>.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Cet amendement vise à mieux préciser les finalités du rapport au Parlement prévu par l'article 8 du projet de loi adopté par les députés. A l'Assemblée nationale, en effet, le Gouvernement a accepté le principe d'un rapport au Parlement sur les conditions d'application des dispositions relatives au congé de représentation.

Dans un souci de cohérence avec la position qu'il a adoptée sur l'amendement n° 2, le Gouvernement ne peut donner son accord sur le dernier membre de phrase de la rédaction proposée par l'amendement. Je dépose donc un sous-amendement tendant, dans le texte de l'amendement n° 6 de la commission des affaires sociales, à supprimer

les mots : « et sur les perspectives d'une extension éventuelle des dispositions de ces articles à l'échelon régional et départemental ».

Nous retrouvons l'opposition que nous avons rencontrée tout à l'heure et M. le rapporteur ne s'en étonnera pas.

**M. le président.** Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 23, présenté par le Gouvernement, et visant, dans l'amendement n° 6, après les mots : « congé de représentation », à supprimer la fin du texte proposé.

Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

**M. Jacques Machet, rapporteur.** Défavorable.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 23, repoussé par la commission.

*(Le sous-amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 6, repoussé par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 2.

### Article 3

**M. le président.** « Art. 3. - 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.

« Cette déclaration précise les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

« 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. »

La parole est à M. de Montalembert.

**M. Geoffroy de Montalembert.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, il est vraiment regrettable qu'un projet de loi de cette importance ait été inscrit à notre ordre du jour en cette période de l'année où l'attrait des loisirs l'emporte sur celui du travail, même législatif. *(Sourires.)*

**M. Roland Courteau.** Nous sommes là !

**M. Geoffroy de Montalembert.** A l'origine, ce texte, dans son intitulé, portait sur « diverses mesures de soutien au bénévolat dans les associations ». Amendé par l'Assemblée nationale, il concerne désormais le « congé de représentation en faveur des associations et le contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique ».

En termes de vénerie, monsieur le président, cela s'appelle « faire le change » ; en langage parlementaire, chacun de nous trouvera, bien évidemment, la définition appropriée.

L'article 3 et ceux qui le suivent s'écartent totalement du texte initial, et j'approuve donc sans réserve M. le rapporteur qui, au nom de la commission des affaires sociales, en demande la suppression.

**M. Jean Chérioux.** Très bien !

**M. Geoffroy de Montalembert.** Je souhaite et je présume que notre assemblée va le suivre. En effet, obliger tous les organismes bénévoles faisant appel à la générosité publique, dans le cadre d'une campagne nationale, régionale ou départementale, à établir une déclaration à la préfecture, c'est, à coup sûr, décourager le bénévolat, à tout le moins, vous me l'accorderez, c'est rendre plus difficile son développement.

Les associations concernées par ce texte sont au nombre de plusieurs milliers et les mettre toutes sur le même plan, sans distinction, alors qu'elles se sont constituées sous des formes diverses et grâce à des moyens financiers d'ampleur très différente, me semble être une erreur.

Si l'on peut comprendre que, dans un souci de moralité, les chambres régionales des comptes soient investies de certaines missions de vérification de la comptabilité des associations de grande ampleur, étendre cette obligation à l'ensemble des associations visées par ce projet de loi me paraît exagéré.

Monsieur le secrétaire d'Etat, rappelez-vous cette maxime de Talleyrand : « Tout ce qui est excessif est insignifiant. »

Permettez-moi de vous citer un exemple qui concerne l'aide aux personnes âgées en milieu rural. L'A.D.M.R., association départementale bénévole par excellence, sera, d'après les articles 3 et suivants, tenue à déclaration et soumise à contrôle lorsqu'elle organise sa vente annuelle de mimosas dont le produit est destiné à secourir gratuitement les personnes âgées pour les maintenir à domicile...

J'en tire la conclusion que ces textes sont imparfaits. Il faut donc supprimer ce qu'ils ont d'excessif et les rendre meilleurs. C'est précisément cette recherche qui motive mon intervention.

Monsieur le secrétaire d'Etat, je n'aurais aucune expérience parlementaire si je me berçais de l'illusion que vous défendrez, devant l'Assemblée nationale, le texte que va voter le Sénat. Je serais naïf ! Une fois de plus, je crains que nous ne nous trouvions devant ce blocage du « dernier mot », lequel fait tant de mal au Sénat, rend si souvent illusoire nos efforts de législateur et est si préjudiciable au bon fonctionnement du bicaméralisme.

En l'état actuel, et pour rester efficace, je me permets donc, monsieur le secrétaire d'Etat, de vous suggérer de profiter du délai que vous donnera la navette - en effet, l'urgence n'a pas été déclarée - pour améliorer dans le bon sens un texte qui a été, pour le moins, rédigé à la hâte. N'oublions pas la maxime de Montesquieu : « Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires. » *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.)*

**M. le président.** Par amendement n° 7, M. Machet, au nom de la commission, propose de supprimer l'article 3.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Machet, rapporteur.** Je voudrais d'abord m'associer aux propos de M. de Montalembert, singulièrement sur deux points.

Le premier tient au jour où ce projet de loi vient en discussion, à savoir un lundi après-midi. Sincèrement, le dossier n'est peut-être pas épais, mais il est très important puisqu'il concerne un Français sur deux. J'estime que la date retenue n'est pas très bonne, et je veux remercier sincèrement tous mes collègues qui sont présents.

Le second vise le souci que M. de Montalembert a manifesté à l'égard des associations familiales rurales. Etant un rural, je connais leur importance, que leur objectif soit général ou spécialisé. Je suis donc tout à fait d'accord avec lui.

J'en arrive à l'amendement n° 7. Ainsi que je l'ai indiqué dans mon intervention liminaire, compte tenu du risque d'inconstitutionnalité de la procédure et de la trop grande précipitation dans le choix de la procédure de contrôle retenue, la commission propose de supprimer l'article 3 ainsi que les articles 4, 5, 6 et 7.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Monsieur le président, bien entendu, j'ai écouté avec intérêt les propos de M. de Montalembert, qui m'a renvoyé à Talleyrand et à Montesquieu. Il m'a donné le conseil, que je crois très utile, de réfléchir pendant la navette : je le retiens, monsieur le sénateur !

**M. Geoffroy de Montalembert.** C'est déjà quelque chose !

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** En effet, c'est déjà un premier pas. *(Sourires.)*

J'ai également compris les réticences de M. le rapporteur, qui sont d'ailleurs conformes aux explications contenues dans son rapport. Cependant, je voudrais revenir très rapidement sur ce point, car je crains d'avoir été trop bref tout à l'heure, dans le souci d'éviter toute polémique.

Je n'ai pas le sentiment que les dispositions introduites par l'Assemblée nationale soient contraires à la Constitution, et ce pour plusieurs raisons.

D'abord, parce qu'il existe un lien évident, un lien fort, entre, d'une part, le soutien au bénévolat - et, d'une manière générale, au développement des associations - et, d'autre part, la mise en place d'un dispositif susceptible de renforcer la crédibilité de ces associations quand elles font appel à la générosité publique ainsi qu'à la confiance de donateurs toujours plus nombreux.

Ensuite, parce que, à mon avis, il n'est pas interdit au législateur d'élargir les compétences de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes en leur confiant un contrôle d'une nature différente de celui qu'elles exercent sur le bon emploi des deniers publics.

Certes, il eût été contraire à la liberté d'association de prévoir un contrôle exercé sur les associations en tant que telles et sur l'ensemble de leurs comptes.

Tel n'est pas l'objet du dispositif qui vous est proposé : il ne vise ni à un contrôle d'opportunité des objectifs recherchés par l'association, ni à un contrôle de l'emploi de ses ressources provenant, par exemple, des cotisations ou d'emprunts.

Je voudrais insister sur ce point, car je sais que les membres de votre assemblée font preuve de vigilance et ne souhaitent pas entretenir de faux débats. Il ne faut pas confondre l'appel à la générosité et l'appel aux cotisations. Ce sont deux choses différentes. Ne paient des cotisations que les membres d'une association et, à ce titre, ils deviennent adhérents. Les dons ne donnent pas droit à être membre d'une association.

En fait - c'était la volonté du Parlement et le Gouvernement l'a acceptée - il s'agit simplement de permettre à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes de s'assurer que l'emploi qui est fait des fonds collectés auprès du public est bien conforme aux objectifs affichés à l'égard des donateurs.

J'insiste, car ce point est très important, sur la spécificité du contrôle qu'exerceront la Cour et les chambres régionales.

Il ne s'agira pas du contrôle habituel auquel sont soumis les comptables publics, assorti d'observations au ministère de tutelle et de sanctions.

Selon le texte proposé et adopté par les députés, la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes se borneront à formuler des observations qui seront transmises au président de l'organisme concerné, à charge pour lui de les porter à la connaissance du conseil d'administration et de l'assemblée générale.

Ces observations ne seront pas communiquées à l'administration. Elles pourront, le cas échéant, si la Cour l'estime nécessaire, faire l'objet d'une insertion dans le rapport public.

Comme vous pouvez le constater, il n'est donc pas question d'instituer un contrôle de nature administrative sur les associations.

Le Gouvernement se refusera toujours à envisager tout dispositif en ce sens. Il ne s'agit pas de brider les associations, ni d'entreprendre à leur encontre une action inquisitoriale. Il s'agit d'un texte en faveur des associations.

Y a-t-il atteinte à la liberté d'association ? Aucun d'entre vous ne peut douter de l'indépendance de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, et de l'attention qu'apporteront ces institutions à rester dans le cadre strict de leur compétence.

Y a-t-il atteinte à la liberté des syndicats, à la liberté de fonctionnement des partis politiques ? Non ! Ce texte ne s'applique ni aux syndicats ni aux partis politiques.

Enfin, plusieurs orateurs ont déploré l'absence de concertation. Cette remarque n'est pas, à mon avis, tout à fait exacte. Il y a eu concertation avant et après l'adoption de ce texte par l'Assemblée nationale. Aucune des organisations consultées n'a marqué d'opposition.

J'ai simplement souhaité, avec le secrétaire d'Etat à l'action humanitaire, M. Kouchner, qui est plus impliqué qu'aucun d'entre nous dans le fonctionnement de ces associations, améliorer ce texte. Des propositions seront faites ultérieurement par M. Kouchner et moi-même au Parlement. Ce n'était pas une raison suffisante pour s'opposer aux propositions des députés.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 7, repoussé par le Gouvernement.

**M. Roland Courteau.** Le groupe socialiste vote contre.  
(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** En conséquence, l'article 3 est supprimé.

### Article additionnel après l'article 3

**M. le président.** Par amendement n° 16 rectifié, MM. Estier, Courteau, Roujas, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, après l'article 3, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les dirigeants des 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, convoquent les donateurs à une assemblée générale annuelle ou à des assemblées générales locales. Ils font part de la tenue de l'assemblée générale deux mois au moins à l'avance, soit dans le bulletin qu'ils adressent aux donateurs, soit par des convocations individuelles.

« Les donateurs peuvent adresser des questions écrites qui doivent parvenir à l'organisme au moins un mois avant la date de l'assemblée générale.

« L'assemblée générale donne lieu :

« a) à un rapport moral et à un rapport financier du conseil d'administration ;

« b) à un rapport du commissaire aux comptes ;

« c) aux réponses aux questions des donateurs.

« Les donateurs peuvent demander la constitution d'un comité d'expertise, composé de membres n'exerçant aucune responsabilité au sein de l'organisme concerné, dont le rôle est de contribuer à l'information des donateurs sur l'activité de l'organisme et l'usage des fonds collectés. »

La parole est à M. Courteau.

**M. Roland Courteau.** L'action des organismes qui font appel à la générosité publique repose, chacun le sait, sur la confiance des donateurs. Ceux-ci doivent être en mesure d'exercer un droit de regard sur l'activité des organismes et l'utilisation des sommes versées.

Un tel contrôle, dont la légitimité ne peut être contestée, est certainement aussi important et efficace que le contrôle extérieur que peut exercer un organisme administratif ou juridictionnel, tel que la Cour des comptes.

C'est pourquoi cet amendement prévoit d'obliger les associations à convoquer leurs donateurs à une assemblée générale au cours de laquelle ceux-ci pourront entendre les rapports des dirigeants et leur poser des questions.

En outre, afin de faciliter le droit de regard des donateurs, l'amendement prévoit que ceux-ci pourront demander la constitution d'un comité d'experts, indépendamment de l'organisme concerné, dont le rôle serait d'établir un rapport sur l'activité de l'organisme et l'usage des fonds collectés.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jacques Machet, rapporteur.** Pour les mêmes raisons que celles qui ont incité la commission à vous proposer la suppression des dispositions relatives au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, cet amendement ne peut être accepté, d'autant qu'il institue une procédure extrêmement lourde et coûteuse puisqu'il prévoit de convoquer les donateurs en assemblée générale. Il est déjà difficile de réunir une assemblée générale statutaire, pourquoi en prévoir une autre ?

La commission est donc défavorable à cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Je m'en rapporte à la sagesse du Sénat.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 16 rectifié.

**M. Roland Courteau.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Courteau.

**M. Roland Courteau.** Je voudrais simplement répondre à M. le rapporteur.

Les donateurs souhaitent une réunion une fois par an pour être mieux informés de l'usage des fonds collectés. Cette information fait partie des rapports normaux qui doivent exister entre les donateurs et les associations et ne fera que renforcer les rapports de confiance sans soulever, à mon avis, de complications.

Quant au coût et à la lourdeur des démarches, que craint M. le rapporteur, je pense que la date de la convocation à la réunion des donateurs pourrait figurer sur le reçu qui est remis à chaque donateur, ce qui ne coûterait pas un centime de plus.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 16 rectifié, repoussé par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

#### Article 4

**M. le président.** « Art. 4. - 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.

« 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. »

Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 8, présenté par M. Machet, au nom de la commission, tend à supprimer cet article.

Le second, n° 17 rectifié, présenté par MM. Estier, Courteau, Roujas, les membres du groupe socialiste et apparentés, tend à rédiger comme suit cet article :

« 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'établir des comptes annuels dont la présentation doit être conforme à un plan comptable fixé par décret en Conseil d'Etat.

« Ils établissent un compte annuel d'emploi des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par campagne et par type de dépenses.

« 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. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 8.

**M. Jacques Machet, rapporteur.** Cet amendement a la même motivation que l'amendement n° 7.

**M. le président.** La parole est à M. Courteau, pour défendre l'amendement n° 17 rectifié.

**M. Roland Courteau.** La présentation uniforme des comptes est une condition essentielle de la transparence des associations qui font appel à la générosité publique à l'égard de leurs donateurs.

Seul le respect d'un plan comptable fixé par voie réglementaire permet de garantir une présentation sincère et comparable de l'utilisation des fonds collectés.

Le plan permet notamment de distinguer les sommes consacrées aux frais de gestion, de démarchage, de publicité et les sommes consacrées aux opérations qui ont justifié l'appel à la générosité publique.

Cet amendement a aussi pour objet de transformer le compte d'emploi par campagne en un compte annuel dont l'établissement sera moins lourd pour les organismes que s'agissant des comptes séparés pour chaque campagne.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 17 rectifié ?

**M. Jacques Machet, rapporteur.** Cet amendement reprend et précise les dispositions que la commission vous propose de supprimer. Elle y est donc défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 8 et 17 rectifié ?

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Le Gouvernement est évidemment hostile à l'amendement n° 8.

L'amendement n° 17 rectifié a pour objet d'assujettir les organismes qui font appel à la générosité publique à l'obligation de tenir des comptes annuels dont la présentation serait conforme à un plan comptable fixé par décret pris en Conseil d'Etat.

Cet amendement vise aussi à préciser que le compte d'emploi mentionné à l'article 4 est un compte unique et annuel retraçant l'ensemble des dons versés à l'organisme au cours de l'année.

Les membres de votre assemblée ne seront pas surpris que le Gouvernement soit favorable à cet amendement, pour deux raisons.

Tout d'abord, il est normal que les organismes faisant appel à la générosité publique soient tenus d'établir des comptes annuels, en vertu d'un simple souci de transparence que nous partageons aujourd'hui.

Ensuite, la tenue d'un compte d'emploi annuel consolidé correspond à la situation des organismes qui font appel, tout au long de l'année, au travers de plusieurs campagnes, à la générosité publique.

Voilà pourquoi le Gouvernement est favorable à l'adoption de cet amendement.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 8.

**M. Jean Madelain.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Madelain.

**M. Jean Madelain.** Je voterai l'amendement n° 8 présenté par la commission, qui tend à la suppression de l'article 4 pour les raisons qui ont été largement exprimées tant par M. le rapporteur et M. le président de la commission que par d'autres intervenants.

Toutefois, je tiens à souligner que nous sommes sensibles au problème qui est posé par le contrôle des associations faisant appel à la générosité publique.

L'amendement présenté par notre collègue M. Courteau est intéressant. Il soulève une question grave, qui mérite d'être étudiée dans un autre cadre.

Nous souhaitons que le Gouvernement nous présente un projet dès que possible. A ce moment-là, nous serons certainement très ouverts à des propositions semblables à celles qui résultent de l'amendement présenté par M. Courteau.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 8, repoussé par le Gouvernement.

**M. Roland Courteau.** Le groupe socialiste vote contre.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'article 4 est supprimé et l'amendement n° 17 rectifié n'a plus d'objet.

#### Article 5

**M. le président.** « Art. 5. - 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 :

« 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 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. »

« II. - 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 :

« 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. »

Par amendement n° 9, M. Machet, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Machet, rapporteur.** Cet amendement a le même objet que le précédent.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Défavorable.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 9, repoussé par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'article 5 est supprimé.

### Article 6

**M. le président.** « Art. 6. - 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. »

Par amendement n° 10, M. Machet, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Machet, rapporteur.** Cet amendement se justifie par les mêmes raisons que les précédents.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Défavorable.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 10, repoussé par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'article 6 est supprimé.

### Article 7

**M. le président.** « 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 la déclaration prévue 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 amendement n° 11, M. Machet, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Machet, rapporteur.** Cet amendement a la même motivation que les précédents.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Défavorable.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 11, repoussé par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'article 7 est supprimé.

### Article 8

**M. le président.** « 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. »

Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 12, présenté par M. Machet, au nom de la commission, vise à supprimer cet article.

Le second, n° 18, déposé par MM. Estier, Courteau, Roujas, les membres du groupe socialiste et apparentés, tend à rédiger comme suit ce même article :

« Le Gouvernement déposera, avant le 31 décembre 1992, un rapport au Parlement afin de permettre à la représentation nationale d'évaluer les conséquences de la présente loi. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 12.

**M. Jacques Machet, rapporteur.** Les dispositions de cet article ayant été déplacées par l'amendement n° 6, après l'article 2, par coordination, il vous est proposé de le supprimer.

**M. le président.** La parole est à M. Courteau, pour défendre l'amendement n° 18.

**M. Roland Courteau.** Puisque c'est sans espoir, monsieur le président, je retire cet amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 18 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 12 ?

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** La logique veut que le Gouvernement ne soit pas opposé à cet amendement.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 12.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'article 8 est supprimé.

### Intitulé du projet de loi

**M. le président.** Par amendement n° 13, M. Machet, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi l'intitulé du projet de loi :

« Projet de loi portant diverses mesures de soutien au bénévolat dans les associations. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Machet, rapporteur.** Par cet amendement, la commission propose de revenir à l'intitulé initial du projet de loi. En effet, les dispositions concernant le contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique ont été supprimées.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Le Gouvernement ne peut que donner acte au Sénat de la nécessité de cette rectification et il s'en remet à la sagesse du Sénat.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 13, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** L'intitulé du projet de loi est donc ainsi rédigé.

### Vote sur l'ensemble

**M. le président.** Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. Courteau pour explication de vote.

**M. Roland Courteau.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, à l'issue de notre discussion, le texte transmis par l'Assemblée nationale a été profondément transformé, pour ne pas dire vidé de son sens. En effet, non seulement les procédures de contrôle ont été purement et simplement supprimées, mais le congé de représentation lui-même est atteint.

Ainsi, les bénévoles seront exclus du dispositif prévu par le texte s'ils siègent dans des organismes consultatifs ou décisionnels auprès d'autorités régionales ou départementales.

Seront notamment exclus tous les bénévoles qui siègent dans les conseils départementaux d'éducation nationale, dans les comités départementaux des rapports locatifs, dans les Cotorep, les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel, dans les Coderpa, les comités départementaux des retraités et personnes âgées, dans les commissions régionales des institutions sanitaires et sociales, dans les commissions départementales d'urbanisme commercial, dans les commissions départementales des sites, dans les commissions régionales du D.E.F.A., le diplôme d'Etat relatif aux fonctions d'animation, dans les commissions départementales de la jeunesse, dans les comités départementaux de la consommation, dans les commissions départementales de surendettement !

Ne seront donc concernés par le texte adopté par le Sénat que quelques bénévoles en France.

Seule la disposition relative à la protection des bénévoles en cas d'accident du travail traverse indemne nos travaux. C'est là un point positif. Mais, convenez-en, monsieur le président, il est insuffisant pour emporter notre adhésion sur l'ensemble du texte.

Compte tenu de cette dénaturation, le groupe socialiste votera donc contre le texte tel qu'il résulte de la volonté de la majorité du Sénat.

**M. le président.** La parole est à M. Hamel pour explication de vote.

**M. Emmanuel Hamel.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, quel groupe parlementaire ne serait d'accord pour rendre hommage au travail des associations, pour reconnaître l'immense activité qu'elles déploient au service de plus de solidarité et sur le fait que, dans un pays comme le nôtre, la liberté qui leur est accordée est consubstantielle à la réalité de la démocratie ?

Aussi le groupe du R.P.R. ne pouvait-il qu'être d'accord sur le principe de ce congé de représentation. Il l'est maintenant d'autant plus que, du fait de l'adoption d'un amendement, que nous avons bien entendu voté, ce congé ne sera pas réservé aux seuls salariés : pourront en bénéficier tous ceux qui, quelle que soit leur activité professionnelle, membres bénévoles d'associations, seront amenés à les représenter dans un de ces organismes où ils apportent le concours de leur expérience et de leur générosité.

D'une manière générale, nous avons été heureux d'améliorer le texte, notamment en adoptant les amendements défendus, au nom de la commission, par son excellent rapporteur, M. Machel, qui a mis dans la discussion tout le poids de son expérience, ainsi que l'amendement déposé par notre collègue, M. Virapoullé.

Bien sûr, l'unanimité s'est faite sur l'article 2, car il est tout à fait normal que les membres d'associations, qui, par leur participation à ces organismes, apportent à l'Etat leurs conseils, puissent être garantis contre les conséquences d'un accident survenant à l'occasion de cette activité ou du trajet.

Après les améliorations résultant, à l'article 1<sup>er</sup>, des amendements votés par la majorité sénatoriale, la question s'est posée de savoir s'il fallait, comme le Gouvernement le souhaitait, approuver les dispositions introduites par l'Assemblée nationale et tendant à promouvoir le nécessaire contrôle des associations recevant des fonds, et à donner à la Cour des comptes l'occasion d'apporter, dans ce domaine comme dans d'autres, le sérieux de ses investigations, afin d'éviter tout abus dans l'emploi des fonds confiés par le public à des associations.

Vous avez sans doute compris, monsieur le secrétaire d'Etat, les motifs de notre réserve. Ces amendements ont été adoptés par l'Assemblée nationale, ce qui est son droit le plus strict, droit que nous reconnaissons en vertu de la conception que nous avons de la démocratie et de l'apport des assemblées parlementaires aux projets de loi soumis par le Gouvernement.

Toutefois, s'agissant, ici, d'un sujet d'une très grande gravité, vous permettrez à un sénateur qui fut conseiller à la Cour des comptes de vous dire que celle-ci, compte tenu du nombre actuel de ses effectifs, est totalement débordée par la multiplicité des contrôles qui lui sont demandés. En outre, ce contrôle, tel qu'il a été institué à travers les amendements

adoptés par l'Assemblée nationale, pose toute une série de questions d'ordre juridique, voire d'ordre constitutionnel, malgré vos précédentes dénégations, monsieur le secrétaire d'Etat.

C'est la raison pour laquelle il nous paraissait difficile, concernant un principe de cette importance, de voter un texte sur lequel nous ne connaissons pas encore l'avis du Conseil d'Etat.

Nous pensons que, s'agissant de la liberté des associations et du respect de certains des principes consubstantiels à la réalité de la vie démocratique, trop de problèmes demeurent pour que nous puissions voter en faveur du texte tel qu'il nous était présenté.

Nous souhaitons donc, ainsi que le vœu en a été exprimé par M. Fourcade, avec toute l'autorité que lui confèrent la présidence de la commission des affaires sociales et sa propre personnalité, que ce sujet soit plus approfondi, afin qu'il donne lieu, lors de la discussion d'un projet de loi de finances par exemple, à la mise en place d'un véritable contrôle dont, au préalable, toutes les conséquences auront été étudiées et dont les modalités auront été précisées.

Par conséquent, si nous sommes d'accord sur le principe, nous ne pouvons accepter les conditions dans lesquelles vous nous demandiez de l'approuver.

C'est pourquoi nous voterons le texte tel qu'il ressort des travaux du Sénat et qui se limite, en fait, aux articles 1<sup>er</sup> et 2, considérant que le problème du contrôle des associations et des dons apportés par la générosité publique aux dites associations mérite un examen plus sérieux. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

**M. le président.** La parole est à M. Cartigny pour explication de vote.

**M. Ernest Cartigny.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, lors de la discussion générale, j'ai indiqué que j'attendais la fin de la discussion pour fonder définitivement mon opinion sur ce projet de loi. A l'évidence, chacun d'entre vous avait compris que, dans l'état où il se trouvait, je ne pouvais pas l'accepter. Dans sa forme nouvelle, je voterai le texte proposé par la commission, profondément amendé par le Sénat.

Permettez-moi d'ajouter que, si nous sommes parmi les défenseurs les décidés de la vie associative, nous devons respecter le bénévolat, qui est une attitude merveilleuse de l'homme, et lui garder son caractère de vertu.

M. le secrétaire d'Etat a indiqué - je ne le lui reproche pas car c'est l'exacte vérité - que 18 000 salariés sont concernés par le congé de représentation de neuf jours, ce qui représente 162 000 jours de travail. Est-ce bien nécessaire alors que nous sommes confrontés à une bataille économique extrêmement dure ? Cela ne va-t-il pas faire éclater de rire nos amis et adversaires commerciaux japonais que nous envisagions d'allonger encore le nombre des jours non ouvrés ? (*M. Roland Courteau proteste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Virapoullé pour explication de vote.

**M. Louis Virapoullé.** Le débat m'a paru particulièrement enrichissant.

Monsieur le secrétaire d'Etat, je tiens à vous remercier pour la courtoisie avec laquelle vous avez répondu à toutes les questions qui vous ont été posées.

Ce texte - c'est l'avis unanime de tous ceux qui siègent dans cet hémicycle - est très important. Il concerne incontestablement la vie des entreprises.

Parlementaire d'un modeste département d'outre-mer, je considère que les entreprises françaises, qui disposent de la matière grise nécessaire et d'une main-d'œuvre compétente, laquelle devra être encore mieux formée, doivent, plus que jamais, avoir la possibilité de se livrer, sans complexe d'infériorité, à ce grand combat de la compétition. C'est ce que nous vous demandons, monsieur le secrétaire d'Etat, et vous ne pouvez pas nous le refuser.

Quant au contrôle instauré par l'Assemblée nationale, si le principe n'en est pas rejeté dans cet hémicycle, il nous paraît cependant - nous l'avons dit clairement et peut-être l'avez-vous compris ou le comprendrez-vous dans la suite de la procédure législative - brutal, prématuré et peut-être malvenu. Il faut, en effet, comme M. Hamel l'a dit avec la compétence que nous lui connaissons, un avis du Conseil d'Etat.

On a ainsi l'impression que l'on voudrait contrôler les associations qui reçoivent des dons. La vie du pays est, selon moi, suffisamment complexe. Citant une maxime fort intéressante de Montesquieu, devant lequel nous devons nous incliner, M. de Montalembert a déclaré qu'il ne fallait pas trop légiférer et réglementer, sous peine de risquer de décourager parfois les plus courageux.

Sous le bénéfice de ces explications, monsieur le secrétaire d'Etat, le groupe de l'union centriste, après concertation et avec la volonté d'aboutir, considérant que les amendements de MM. Courteau et Estier méritent un examen dans la suite de la procédure législative, le groupe de l'union centriste, dis-je, ne vous oppose pas, monsieur le secrétaire d'Etat - soyez-en persuadé - une fin de non-recevoir ; il vous demande de travailler dans le bon sens, dans l'intérêt de la France, dans celui de ses entreprises et de ses ouvriers, car il nous faut à tous gagner non pas simplement une étape, mais le vrai, le grand combat pour l'avenir de notre pays. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Clouet pour explication de vote.

**M. Jean Clouet.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, sur proposition de la commission des affaires sociales, le Sénat a débarrassé le texte qui nous était proposé d'improvisations rapides et dangereuses - il faudra y revenir - et en a conservé les aspects constructifs ; le groupe de l'U.R.E.I. votera donc ce projet de loi, tel qu'il résulte des travaux du Sénat. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste.*)

**M. Jacques Machet, rapporteur.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Machet, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je ne dirai que quelques mots à l'issue de ce débat.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales, a décrit les travaux de cette commission, dont j'espère avoir été le rapporteur fidèle.

Il est vrai que, cet après-midi, nous avons pu parfois avoir l'impression d'être en contradiction. Mais il n'y a pas les bons d'un côté et les mauvais de l'autre. Tous, nous avons réfléchi et travaillé en vue d'aider les associations.

Dans cette optique, monsieur le secrétaire d'Etat, l'apport du Sénat aura permis, à mon avis, de clarifier le texte.

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, M. de Montalembert pensera sans doute que je fais preuve de jeunesse parlementaire. C'est certainement vrai et c'est excusable : je suis un peu déçu malgré tout.

En effet, je pensais vous avoir présenté un texte d'équilibre. Comme beaucoup d'autres soumis aux deux assemblées, il ne constituait pas une révolution dans les habitudes de ce pays.

Le Gouvernement s'est trouvé, en fait, confronté à deux contraintes : d'une part, l'activité des petites entreprises, lesquelles génèrent le plus facilement des emplois ; d'autre part, le risque d'éclatement de la communauté nationale, en cas de crise sociale, qui n'est pas artificiel.

Le texte que je vous avais présenté avait un sens pour le Gouvernement, puisqu'il intégrait ces deux contraintes et permettait aux bénévoles, animateurs du monde associatif qui sont un peu - permettez-moi cette expression - nos nouveaux « curés laïques », de continuer à exprimer leurs préoccupations dans l'intérêt de tous.

J'ajouterai que c'est nous tous qui avons suscité, depuis longtemps, l'action de ces bénévoles : en effet - vous le savez d'ailleurs - nous prêchons tous, à juste titre, la concertation avec la société civile. Si nous voulons que les instances de concertation mises en place vivent, il faut des participants, ces derniers ne pouvant pas être simplement des « fonctionnaires » des associations.

Je vous exprime donc ma déception sur ce point.

Je suis également déçu, mesdames, messieurs les sénateurs, du refus que vous avez opposé à la proposition de l'Assemblée nationale visant au contrôle des associations faisant appel à la générosité publique.

Vous reprochez au Gouvernement de ne pas avoir utilisé une procédure conforme. C'est en partie vrai ; mais les membres de la Haute Assemblée ne doivent jamais oublier que le Conseil constitutionnel a refusé de valider une disposition du projet de loi de finances allant dans ce sens, la considérant comme un « cavalier » budgétaire.

Dans ces conditions, j'ai cru opportun de déclarer recevables et d'accepter les amendements touchant au contrôle des associations faisant appel à la générosité publique, présentés à l'Assemblée nationale. Je continue d'ailleurs à penser que les députés, en déposant ces amendements, désiraient tenir compte d'une préoccupation réelle de l'ensemble de l'opinion publique, tous les jours plus sollicitée, alors qu'elle est très concernée à la fois par l'objet de ces sollicitations et par les conditions d'emploi des sommes, fruits de sa générosité.

J'ajouterai que ce n'est pas ce qui se passe actuellement au Bangladesh qui rend inaudibles les appels à la générosité des responsables des organisations non gouvernementales et les propos de mon collègue M. Kouchner. Il s'agit ici d'une sensibilité réelle de l'opinion publique. Je pensais qu'il était opportun d'en tenir compte et que c'était faciliter l'action de ces organisations non gouvernementales. Sur ce point, j'avais été parfaitement compris par M. le secrétaire d'Etat à l'action humanitaire.

Mais il ne s'agit peut-être que d'un rendez-vous manqué. C'est la raison pour laquelle, mesdames, messieurs les sénateurs, j'espère vous retrouver lors de la deuxième lecture de ce projet de loi.

**M. Emmanuel Hamel.** Je demande la parole pour répondre au Gouvernement.

**M. le président.** La parole est à M. Hamel.

**M. Emmanuel Hamel.** Monsieur le secrétaire d'Etat, je tiens à vous faire part de notre tristesse d'avoir appris par la presse que, devant le drame du Bangladesh que vous venez d'évoquer, la contribution de la France ne serait, jusqu'à présent, que de 500 000 francs. (*M. Jacques Bialski proteste.*)

Monsieur le secrétaire d'Etat, votre collègue M. Jack Lang, se rendant récemment dans le département du Rhône, a distribué 15 millions de francs pour une salle de rock !

Faisons donc en sorte que, devant un drame aussi considérable, l'action de la France ne se limite pas à la présence courageuse de M. Kouchner, mais qu'elle soit caractérisée par un effort à la mesure de ce qu'elle est capable de faire pour des peuples confrontés à des drames de cette intensité.

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Tony Dreyfus, secrétaire d'Etat.** Je me ferai bien entendu l'interprète de M. Hamel auprès des membres du Gouvernement.

**M. Emmanuel Hamel.** Je l'espère !

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(*Le projet de loi est adopté.*)

5

#### NOMINATION D'UN MEMBRE D'UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

**M. le président.** Je rappelle au Sénat que la commission des affaires économiques a présenté une candidature pour un organisme extraparlamentaire.

La présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai prévu par l'article 9 du règlement.

En conséquence, cette candidature est ratifiée et je proclame M. Jean François-Poncet membre du conseil national d'aménagement du territoire.

6

### DÉPÔT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT PORTANT SUR DES SUJETS EUROPÉENS

**M. le président.** J'informe le Sénat que j'ai été saisi de la question orale avec débat portant sur des sujets européens suivante :

M. Ernest Cartigny attire l'attention de Mme le ministre délégué aux affaires européennes, sur les conditions d'application du droit communautaire aux décisions relevant des collectivités territoriales de la République française.

L'Acte unique a consacré la dimension communautaire de la plupart des activités et interventions de l'Etat et de ses administrations ; c'est dire que le « réflexe communautaire » s'impose lors de l'élaboration des textes nationaux aussi bien que lors de la mise en œuvre des décisions subséquentes.

La primauté du droit communautaire sur le droit national, maintes fois affirmée par la Cour de justice des Communautés européennes de Luxembourg, entraîne l'obligation, pour l'administration nationale ou locale, d'appliquer intégralement le droit communautaire, en laissant éventuellement inappliquée toute disposition contraire de la loi nationale, antérieure ou postérieure à la règle communautaire.

Les collectivités locales sont aujourd'hui très souvent soumises à des obligations définies à Bruxelles ou à Luxembourg. L'Etat français est seul responsable, au regard des instances communautaires, de l'application des textes européens par les collectivités décentralisées.

Le non-respect par une collectivité locale du droit communautaire peut, par conséquent, justifier l'exercice par l'autorité préfectorale de son contrôle de légalité et le déferé de l'acte non conforme à la juridiction administrative.

Il lui paraît donc opportun et nécessaire :

1° de redéfinir et d'étendre le rôle et les fonctions des préfets dans leur contrôle de légalité ;

2° de créer ou de développer auprès des collectivités territoriales, tels les conseils régionaux, des organismes spécialisés, chargés de suivre l'élaboration et l'application des règles communautaires aux dites collectivités, à moins que n'en soient chargés les conseils économiques et sociaux (C.E.S.), sous réserve que leur soient attribués les moyens nécessaires.

Il demande, en conséquence, à Mme le ministre délégué ce qu'elle envisage d'entreprendre en ce sens (n° 4 E).

Conformément aux articles 79, 80 et 83 *bis* du règlement, cette question orale avec débat portant sur des sujets européens a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de la discussion aura lieu ultérieurement.

7

### TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi portant réforme hospitalière, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, après déclaration d'urgence.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 309, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'aide juridique.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 310, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

8

### DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

**M. le président.** J'ai reçu de M. Etienne Dailly une proposition de loi organique tendant à préciser l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

La proposition de loi organique sera imprimée sous le numéro 312, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

9

### DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu de M. Louis Minetti, Mmes Hélène Luc, Marie-Claude Beauveau, M. Jean-Luc Bécart, Mmes Danielle Bidard-Reydet, Paulette Fost, Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean Garcia, Charles Lederman, Félix Leyzour, Robert Pagès, Ivan Renar, Paul Souffrin, Hector Viron, Robert Vizet et Henri Bangou une proposition de loi relative à la contribution de la France à la lutte contre la faim et pour le développement des régions très défavorisées.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 311, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

10

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mardi 7 mai 1991, à seize heures :

1. - Discussion du projet de loi (n° 292, 1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant le code de l'organisation judiciaire et instituant la saisine pour avis de la Cour de cassation.

Rapport (n° 297, 1990-1991) de M. Marcel Rudloff fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

2. - Discussion des conclusions du rapport (n° 283, 1990-1991) de M. Lucien Neuwirth, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de loi (n° 232 rect., 1990-1991) de MM. Yves Guéna, Jean Simonin, Michel Alloncle, Honoré Baillet, Henri Belcour, Jacques Bérard, Roger Besse, Amédée Bouquerel, Yvon Bourges, Jean-Eric Bousch, Jacques Braconnier, Mme Paulette Brisepierre, MM. Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Chérioux, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Luc Dejoie, Jacques Delong, Charles Descours, Michel Doublet, Franz Duboscq, Alain Dufaut, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Gouteyron, Georges Gruillot, Hubert Haenel, Emmanuel Hamel, Bernard Hugo, Roger Husson, André Jarrot, André Jourdain, Christian de La Malène, Lucien Lanier, Gérard Larcher, René-Georges Laurin, Marc Lauriol, Maurice Lombard, Paul Masson, Geoffroy de Montalembert, Arthur Moulin, Jean Natali, Lucien Neuwirth, Paul d'Ornano, Jacques Oudin, Christian Poncelet, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Maurice Schumann, Jacques Sour-

dille, Louis Souvet, Martial Taugourdeau, Jacques Vallade et Serge Vinçon, tendant à permettre aux associations d'anciens combattants d'ester en justice.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à cette proposition de loi n'est plus recevable.

3. - Discussion des conclusions du rapport (n° 128, 1990-1991) de M. Joël Bourdin, fait au nom de la commission des affaires culturelles sur la proposition de loi (n° 54, 1990-1991) de MM. Daniel Hoeffel, Charles Pasqua, Ernest Cartigny, Marcel Lucotte et les membres des groupes de l'union centriste, du rassemblement pour la République et de l'union des républicains et des indépendants, relative au financement des établissements d'enseignement privé par les collectivités territoriales.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix-huit heures quarante.)*

*Le Directeur  
du service du compte rendu sténographique,  
JEAN LEGRAND*

---

#### **ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE**

Lors de la séance du lundi 6 mai 1991, le Sénat a nommé M. Jean François-Poncet en qualité de représentant du Sénat au sein du Conseil national d'aménagement du territoire.