

ORDRE DU JOUR

Séance du vendredi 2 août 1991

10 heures

- Examen, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution de la loi relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

Rapporteur : Monsieur Jean CABANNES

SEANCE DU VENDREDI 2 AOUT 1991

La séance est ouverte à dix heures en présence de tous les conseillers.

Monsieur le Président : Monsieur le rapporteur, vous avez la parole.

Monsieur CABANNES : Dans un style "pohérien", 94 sénateurs, sous la houlette de Monsieur Daniel HOEFFEL, Président de l'Union centriste, vous ont déféré, le 5 juillet 1991, le jour même de son adoption définitive par l'Assemblée nationale, la loi relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

La saisine est ainsi motivée :

"Cette loi concerne la liberté d'association, liberté fondamentale, reconnue par les principes fondamentaux de notre droit et consacrée par votre jurisprudence. Il paraît souhaitable que le Conseil constitutionnel puisse en examiner l'ensemble des dispositions".

Nous allons, en fait, procéder comme pour une loi organique.

Le texte que nous avons à examiner est issu d'un projet de loi portant diverses mesures de soutien au bénévolat dans les associations, qui avait été présenté par le précédent gouvernement.

Ce projet initial, comportait 2 articles :

- le premier, prévoyant que les salariés, membres d'une association et désignés comme représentants de cette association pour siéger dans une instance, consultative ou non instituée auprès d'une autorité de l'Etat, à l'échelon national, régional, ou départemental, bénéficieront d'autorisations d'absence pour participer aux réunions de cette instance et d'une indemnité compensatoire versée par l'Etat ;

- le second, ouvrant aux bénéficiaires le droit à la protection sociale du code de la sécurité sociale, beaucoup de bénévoles demeurant actuellement en dehors du champ d'application de la législation sur les accidents du travail.

Dès son premier envol à l'Assemblée nationale, la chrysalide devenue papillon, la version définitive, que le Sénat aurait bien voulu raccourcir, s'est élevée à 8 articles.

.../...

L'intitulé, toujours depuis la première lecture, a même changé : la loi est désormais relative "au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique".

L'objet du texte n'a pas été dénaturé. Il consiste à prévoir des mesures concrètes de soutien de l'activité des bénévoles, en vue de favoriser l'essor de la vie associative.

Au projet originaire, l'Assemblée nationale a tout de suite ajouté des dispositions tendant au développement de l'exercice de la liberté d'association, pour rendre la gestion des associations plus transparente, lorsque celles-ci font appel, à l'occasion de campagnes, à la générosité publique.

Le rapporteur, Monsieur Jean-Pierre BEQUET, je le cite, a souligné à l'Assemblée nationale, en deuxième lecture :

«La liberté d'association impose des disciplines et il est normal que les citoyens ayant la générosité d'accorder un don pour une cause défendue par une association sachent si les sommes qu'ils ont versées ont bien été employées à cette fin.

C'est pourquoi a été prévu un contrôle par la Cour des comptes des sommes collectées à l'occasion des campagnes nationales et un contrôle par les chambres régionales des comptes lorsque les associations font appel à la générosité publique dans le cadre des campagnes régionales ou départementales.

Cette idée chemine depuis quelques temps et un tel contrôle est souhaité par le mouvement associatif lui-même. Une réflexion a déjà été entreprise par les ministères concernés hors de toute précipitation. Un amendement répondant au même objet avait été adopté par notre Assemblée dans le projet de loi de finances pour 1991 mais il avait été déclaré non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans la mesure où il s'agissait d'un "cavalier budgétaire".

Toutefois, au fond, ces dispositions restent justifiées.

Le Sénat a refusé le principe du contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes qui doit, en principe, porter sur les deniers publics et non sur des fonds privés.

Or, il est toujours possible pour le législateur de modifier l'objet du contrôle de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes qui, précisément, est fixé par la loi.

De surcroît, le contrôle des fonds collectés dans le cadre de l'appel à la générosité publique est tout-à-fait justifié dans la mesure où les versements effectués au profit d'oeuvres ou d'organismes d'intérêt général sont pris en compte pour

.../...

l'établissement de l'impôt et font l'objet de déductions. Ainsi, la réduction d'impôt constitue-t-elle pour l'Etat une dépense fiscale.

Du point de vue de la forme, le Sénat a craint que les amendements adoptés par notre Assemblée dépassent les limites inhérentes au droit d'amendement.

Or, les amendements adoptés se rapportent à l'objet du texte qui vise à soutenir le bénévolat associatif et, plus généralement, la vie associative.

De plus, l'intitulé du projet de loi a été modifié pour rendre, au contraire, plus précis l'objet du projet.

Au total, le Sénat, dans sa séance du 6 mai 1991, a modifié l'économie générale du texte.

Il a considérablement restreint la portée du congé de représentation en limitant son exercice aux salariés des entreprises occupant au moins onze salariés et pour siéger dans des instances de participation à l'échelon national seulement.

Une autre modification a interdit le cumul de ce congé avec d'autres du même type comme les congés syndicaux ou ceux dont bénéficient les élus.

Si l'on devait suivre le Sénat, le droit institué par le texte initial qui concernait environ 18 000 bénévoles, ne serait plus applicable qu'à environ quelques centaines de personnes tout au plus.

Quant aux dispositions relatives au contrôle de l'emploies comptes des organismes qui collectent des fonds en faisant appel à la générosité publique, elles ont été purement et simplement supprimées.

Devant cette situation, votre Commission vous demande de bien vouloir rétablir, sous réserve de modifications d'importance secondaire, les dispositions adoptées par notre Assemblée en première lecture".

Ainsi fut fait : les adjonctions faites par l'Assemblée nationale, avec l'accord du Gouvernement, à nouveau repoussées par le Sénat, furent, après échec de la commission mixte paritaire, reprises en dernière lecture.

Donc, la loi déferée comporte deux séries de dispositions :

- les unes, issues du projet original, concernent le congé de représentation ;

.../...

- les autres, entièrement nouvelles, établissent un contrôle des comptes d'emploi des organismes faisant appel à la générosité publique.

I. SUR LE CONGE DE REPRESENTATION (art. 1 et 2 de la loi) :

Le Sénat avait apporté des restrictions sur ce point en soulignant que les dispositions projetées pouvaient avoir des conséquences funestes pour l'emploi, un congé de 9 jours représentant 162 000 journées de travail "potentiellement perdues", au risque de désorganiser le fonctionnement des entreprises.

Il avait ainsi supprimé les échelons régionaux et départementaux pour réduire le nombre des instances au sein desquelles pourraient siéger les salariés bénéficiaires et pris diverses autres mesures restrictives :

- fixation à onze salariés du seuil en dessous duquel le congé n'est pas obligatoire ;
- non-cumul du congé avec les congés du même type ;
- suppression de son extension aux mutuelles, etc...

Entre les propositions du Sénat et le texte adopté dans les conditions de l'article 45, alinéa 4, de la Constitution, il y a évidemment des divergences de nature politique.

Aucune ne s'inscrit au plan constitutionnel.

Nous avons déjà relevé, en particulier, que les amendements apportés par l'Assemblée nationale au projet original n'étaient manifestement pas dépourvus de lien avec celui-ci, ni quant à leur objet ni quant à leur portée.

Approfondissons cependant quelques points.

Trois griefs d'inconstitutionnalité avaient été, en fait, invoqués, d'ailleurs plus ou moins mollement, devant le Sénat, en ce qui concerne ce congé de représentation. Aucun d'eux ne paraît vraiment sérieux.

1° Il a été soutenu que l'institution du congé de représentation portait atteinte à la liberté d'association car l'Etat prévoit ce congé pour des associations dont il établit lui-même la liste. Il y aurait en quelque sorte une intervention autoritaire de l'Etat dans la vie associative. L'argument n'est pas pertinent : en prévoyant le congé de représentation, l'Etat favorise le fonctionnement des associations et cette faveur,

.../...

accordée en fonction de critères objectifs, n'a aucun caractère arbitraire et n'empiète pas sur la liberté d'association.

2° Il a été soutenu, en outre, que la loi méconnaissait le principe d'égalité, les associations, d'une part, les membres des associations, d'autre part, étant traités de façon discriminatoire.

a) En ce qui concerne les associations, une double discrimination a été invoquée : tout d'abord entre celles bénéficiant d'une représentation officielle dans une instance publique, qui ouvre droit au profit de leurs membres au congé de représentation et les associations non représentées officiellement, qui n'ouvre pas droit au congé ; en second lieu, entre celles représentées auprès d'une autorité de l'Etat, ouvrant droit au congé et celles représentées auprès d'une autre autorité (régionale, départementale ou communale), qui en sont exclues.

b) Inégalité, en second lieu, en ce qui concerne les membres des associations : seuls les "salariés" bénéficient du congé de représentation ; en sont exclus les agents de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi que les non salariés (chefs d'entreprise, artisans, membres des professions libérales).

Ces différents griefs d'inégalité ne peuvent être retenus. Tout d'abord, l'octroi d'un congé de représentation n'a de raison d'être que si l'association est représentée auprès d'une instance et que si la personne qui assure cette représentation a besoin d'obtenir un congé de son employeur, ce qui n'est pas le cas des travailleurs indépendants. Quant à la distinction faite selon que l'association est représentée auprès de l'Etat ou auprès d'une autre collectivité, elle trouve une justification dans la différence de situation des associations en cause, les unes bénéficiant d'une représentation d'intérêt national et les autres n'ayant qu'une représentation locale. Enfin l'exclusion des agents publics du bénéfice du congé est justifiée par le fait que le régime des congés dans la fonction publique est plus souple que dans le secteur privé.

3° Le législateur serait resté en-deçà de sa compétence dans la mesure où la loi déferée renvoie au pouvoir réglementaire le soin de fixer les conditions d'indemnisation des salariés, de déterminer le nombre maximum de salariés susceptibles de bénéficier, dans chaque établissement, des 9 jours ouvrables de congé annuels prévus par la loi, enfin de fixer la liste des instances auprès desquelles doit être assurée la représentation pour ouvrir droit au congé.

Ces points pouvaient, à mon avis, être laissés par le législateur à la compétence de l'autorité réglementaire car ils ne sont que

.../...

la mise en oeuvre des règles et des principes relevant du domaine de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution.

Si aucune de ces critiques ne saurait être retenue, il est, en revanche, un point qui soulève une question plus délicate.

L'article 1er de la loi vise, parmi les associations et mutuelles dont les membres pourront, lorsqu'ils sont salariés, bénéficier d'un congé de représentation, les associations inscrites au registre des associations en application de la loi du 19 avril 1908 relative au contrat d'association dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Dans ces trois départements, la loi du 1er juin 1924, qui y a rendu, en principe, la législation française applicable, y a maintenu toutefois les dispositions du code civil local ainsi que toutes autres dispositions sur les associations. En vertu de ce régime particulier, les associations, pour obtenir la capacité juridique, doivent être inscrites sur un registre tenu par le tribunal d'instance et l'autorité administrative peut s'opposer à l'inscription lorsque l'association, d'après les règles du droit public sur le droit d'association, est illicite ou peut être interdite ou bien lorsqu'elle poursuit un but politique, social-politique ou religieux.

Ce régime est très différent de celui de la loi du 1er juillet 1901, au point que l'on peut se demander s'il n'est pas contraire à la Constitution. Il résulte, en effet, de notre décision du 16 juillet 1971, p. 29, que la liberté d'association a un caractère constitutionnel car le principe de la liberté d'association est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le Préambule de la Constitution de 1946. Il est précisé dans la décision du 1971 que cette liberté implique que les associations puissent se constituer librement et que cette constitution ne soit pas soumise à l'intervention préalable de l'autorité administrative et même de l'autorité judiciaire. Or, dans les trois départements d'Alsace et de Lorraine, le régime particulier des associations comporte bien la possibilité d'une intervention préalable de l'autorité administrative, qui peut s'opposer à l'inscription d'une association. La question de la conformité de ce régime à la Constitution se trouve ainsi posée.

Il est vrai que la comparaison que l'on peut faire entre le régime des trois départements et le régime de la loi de 1901 doit être relativisée. D'une part, en effet, dans les trois départements, l'inscription sur le registre confère une capacité très sensiblement plus étendue que celle des associations déclarées de la loi de 1901 et qui est très voisine de celle des associations reconnues d'utilité publique : les associations peuvent recevoir des dons et legs et, s'agissant des acquisitions d'immeubles, leur capacité est même plus étendue que celle des

.../...

associations reconnues d'utilité publique. On se trouve en quelque sorte, du point de vue de la capacité juridique, en face d'une sorte de catégorie particulière d'associations, difficilement assimilable à la catégorie des associations déclarées. D'autre part, la jurisprudence a interprété restrictivement les pouvoirs de l'autorité administrative : l'opposition à l'inscription ne peut jouer qu'en cas de méconnaissance des prescriptions du droit pénal.

Quoi qu'il en soit, il me semble que nous n'avons pas à apprécier la conformité à la Constitution du régime spécial des associations dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle. Sans doute, nous reconnaissons-nous le pouvoir d'apprécier la conformité à la Constitution d'une loi promulguée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine (n° 85-187 DC, 25 janvier 1985, p. 43). Mais, précisément, la loi déferée ne modifie, ne complète ni n'affecte le domaine d'intervention de la loi du 19 avril 1908. La mention de ce texte apparaît dans la présente loi comme une simple référence permettant de désigner les associations des trois départements d'Alsace et de Lorraine. Il en résulte que nous n'avons pas à examiner la conformité de cette loi de 1908 à la Constitution.

Je pense qu'à ce stade il faut ouvrir la discussion.

La difficulté et en même temps l'intérêt de l'exercice tiennent à ce que l'on fait en même temps les questions et les réponses.

Monsieur le Président : J'ouvre la discussion.

Monsieur ROBERT : Je ne suis pas si sûr que la loi alsacienne soit conforme à la Constitution mais je vois mal comment nous pourrions confronter des lois de l'Empire allemand aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Monsieur le Président : J'irai même plus loin et j'opinerai pour la déclaration d'inconstitutionnalité en invoquant le caractère fondamental de la liberté d'association et le droit à se constituer librement en association sur tout le territoire de la République. Il y a la reconnaissance d'utilité publique mais elle vient après. On nous dit que les associations d'Alsace-Moselle disposent d'une capacité juridique plus grande mais elle ne serait réservée que pour l'Alsace-Moselle ? On ne peut pas admettre que ces associations soient soumises à un contrôle alors qu'il s'agit d'une liberté fondamentale. Mais il s'agit de droit local et peut-on intégrer cette loi allemande dans le droit français ? Etait-ce la vraie raison de la saisine de Monsieur HOEFFEL ?

Monsieur CABANNES : Non, nous sommes en présence d'un recours de type "pohérien" comme je l'ai dit en commençant.

.../...

Monsieur LATSCHA : C'est un aspect de la question qui n'est peut-être pas étranger à la saisine. Il y a d'ailleurs d'autres dispositions de la loi du 1er juillet 1924 qui font problème.

Monsieur FAURE : On nous donnerait la possibilité de soulever l'inconstitutionnalité de cette loi mais cela serait contradictoire puisqu'ils souhaitent conserver ce régime particulier. En fait, je me demande si tout simplement Monsieur HOFFEL n'a pas pris son "tour" en déposant ce recours.

Monsieur le Président : La législation de 1908 diffère de celle de 1901 et on peut avoir des associations en Alsace-Moselle qui ont des biens. On peut toujours dire que cela n'affecte pas la loi de 1908.

Monsieur ROBERT : Lorsque le Conseil constitutionnel dans la décision du 16 juillet 1971 a dit : "à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations", que visait-il ?

Monsieur le Secrétaire général, à l'invitation de Monsieur le Président : Les associations déclarées d'utilité publique, les associations étrangères et vraisemblablement les associations gérant un service public.

Monsieur le Président : Nous sommes en présence d'un héritage historique qui définit un régime particulier dans trois départements. Il y a un problème mais nous pouvons prendre la tangente.

Monsieur FABRE : Monsieur HOFFEL a-t-il soulevé le problème ? Il reste qu'en ne disant rien nous constitutionnalisons le droit local.

Monsieur le Président : Non, on dit que ce droit local n'est pas affecté par la loi qui nous est soumise. Cela permet de sauver le régime d'Alsace-Moselle. Après la Corse certes on peut inventer tous les régimes mais il s'agit d'une liberté fondamentale pour laquelle on ne saurait admettre des dérogations. Cela dit, prenons la tangente.

Monsieur FAURE : C'est l'habitude !

Monsieur CABANNES lit les pages 2 à 4 du projet de décision.

Monsieur le Président : Est-ce la peine de mettre la dernière phrase du premier considérant de la page 2 ?

Monsieur LATSCHA : Cela réserve la question.

Monsieur FABRE : On parle de "législation locale", ne vaudrait-il pas mieux employer l'expression de "droit local" ?

.../...

Monsieur le Secrétaire général : C'est synonyme.

Monsieur FABRE : On supprimerait après le mot "locale" en évoquant la loi de 1908.

Monsieur le Président : Oui, supprimons.

La nouvelle rédaction des deuxième et troisième phrases du premier considérant de la page 4 du projet de décision est adoptée. Ces deux phrases sont ainsi libellées :

"que le particularisme du droit local ne procède pas de l'article 1er de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ; que la loi déferée ne modifie, ne complète, ni n'affecte le domaine d'intervention de la loi du 19 avril 1908".

Monsieur CABANNES : J'aborde les dispositions touchant au contrôle des comptes à savoir les articles 3 à 7 de la loi.

Le Sénat, comme le relevait son rapporteur en dernière lecture, Monsieur MADELAIN, avait déjà fait "un grand pas", en nouvelle lecture, en direction de l'Assemblée. Il avait en effet accepté le principe de ce contrôle.

Mais il avait refusé la déclaration préalable auprès de la Préfecture, instituée par l'article 3, pour "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 soit sur la voie publique, soit par l'utilisation des moyens de communication".

Cette disposition avait été rejetée, au motif essentiel que la Haute assemblée craignait une dérive vers le régime de l'autorisation préalable qui aurait, justement, encouru vos foudres.

Il n'y a rien de tel dans le texte déferé qui n'est donc pas, sur ce point, non plus, contraire à la Constitution.

Développons, là, encore !

Deux questions de constitutionnalité ont pu être soulevées.

a) Il a été soutenu que les dispositions en cause, issues d'amendements, ont été adoptées en méconnaissance de notre jurisprudence relative aux amendements.

.../...

Ces dispositions relatives au contrôle de l'emploi des fonds recueillis par voie d'appel à la générosité publique ont été introduites à l'Assemblée nationale en première lecture par voie d'amendement à partir de propositions de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Selon notre jurisprudence, les amendements ne sauraient être sans lien avec le texte en discussion ni dépasser par leur objet et leur portée les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement, qui relève d'une procédure spécifique.

En ce qui concerne cette dernière condition, notre décision la plus importante est la décision n° 86-225 DC, du 23 janvier 1987, p. 13, rendue à propos d'un projet de loi portant diverses mesures d'ordre social : nous avons estimé que des dispositions issues d'un amendement du Gouvernement (dénommé amendement Séguin) qui modifiaient et complétaient de nombreux articles du code du travail en matière d'horaires de travail, d'heures supplémentaires, de repos dominical et de travail de nuit des femmes, excédaient, en raison de leur ampleur et de leur portée, les limites inhérentes au droit d'amendement.

Il n'en est pas de même en l'espèce. Les dispositions relatives au contrôle de l'emploi des fonds recueillis par voie d'appel à la générosité publique n'ont pas une ampleur et une portée telles qu'elles excéderaient les limites du droit d'amendement. En particulier la nouvelle mission de contrôle confiée à la Cour des comptes ne modifie pas substantiellement le rôle de cette juridiction.

En ce qui concerne l'autre condition exigée par notre jurisprudence, à savoir l'existence d'un lien entre l'amendement et le texte en discussion, les décisions intervenues sont nombreuses. Au nombre de celles qui ont retenu une absence de lien, on citera :

- n° 88-251 DC, 12 janvier 1989, p. 10 : des amendements relatifs à l'abrogation du régime de contrôle des crédits de fonctionnement du Conseil de Paris et à l'extension aux communes de 2 500 à 3 500 habitants du régime électoral applicable aux communes de 3 500 habitants et plus ont été regardés comme sans lien avec les dispositions d'un projet de loi concernant les services extérieurs de l'Etat et la fonction publique territoriale ;
- n° 90-277 DC, 25 juillet 1990, p. 70 : un amendement destiné à permettre d'autoriser la délimitation d'unités touristiques nouvelles aux abords des plans d'eau dans les zones de montagne a été regardé comme dépourvu de lien avec les

.../...

dispositions d'un projet de loi relatif à la fiscalité directe locale ;

- n° 91-287 DC, 16 janvier 1991 : des amendements concernant notamment les titres-restaurants et le recrutement de fonctionnaires dans les écoles d'architecture ont été estimés sans lien avec un projet de loi relatif à la santé publique et aux assurances sociales.

Dans l'affaire présentement examinée, à l'inverse des précédentes, il existe un lien entre les contrôles des fonds des associations provenant de la générosité publique et les dispositions initiales du projet, relatives au congé de représentation. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit des associations et les deux séries de dispositions tendent l'une et l'autre à améliorer et développer la vie associative : l'institution par voie d'amendement d'un contrôle de l'emploi des fonds provenant de la générosité publique tend en effet à renforcer la crédibilité des associations concernées et à favoriser, par voie de conséquence, le développement du mouvement associatif. La procédure parlementaire qui a été suivie n'est donc pas contraire à notre jurisprudence sur les amendements.

b) Sur le fond, il a été soutenu que ce contrôle était de nature à porter atteinte à la liberté d'association.

La célèbre décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, p. 29, qui a donné une impulsion nouvelle au contrôle de constitutionnalité, a conféré un caractère constitutionnel à la liberté d'association. Cette liberté implique que les associations puissent se constituer librement et que cette constitution ne soit pas soumise, pour sa validité, à l'intervention préalable de l'autorité administrative et même de l'autorité judiciaire.

Mais cela n'interdit pas au législateur de régler les modalités de financement de certaines catégories d'associations (n° 81-129 DC, 30 et 31 octobre 1981, p. 35, interdiction des ressources publicitaires des associations bénéficiaires de dérogations au monopole de la radiodiffusion).

L'objection éventuelle d'inconstitutionnalité ne peut être retenue en l'espèce. Le contrôle institué par la loi ne porte pas sur l'association elle-même.

La constitution de l'association reste entièrement libre. Le contrôle ne portera ni sur l'opportunité des objectifs poursuivis par l'association ni sur l'emploi du produit des cotisations.

Le contrôle ne porte que sur l'utilisation des fonds provenant de l'appel à la générosité publique.

.../...

On pourrait s'étonner que la loi ne comporte aucune sanction, que ce soit dans le cas où l'organisme n'a pas présenté la déclaration préalable prévue à l'article 3 ou n'a pas établi ou déposé le compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, prévu à l'article 4. Il en est de même dans le cas où le président de l'organisme n'a pas communiqué les observations de la Cour des comptes au conseil d'administration et à l'assemblée générale, conformément à l'article 6 et dans le cas où la Cour des comptes a constaté le défaut de conformité des dépenses engagées par l'organisme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité.

Cette absence de sanctions ne constitue pas une inconstitutionnalité. Les représentants du Gouvernement ont indiqué que l'intention du Gouvernement était bien de créer un système d'information sans sanction ; la seule sanction étant en quelque sorte l'opprobe provoqué auprès des membres de l'association et des donateurs par la méconnaissance des obligations légales.

La question s'est posée de savoir si le fait que le contrôle confié par la loi à la Cour des comptes soit défini sous la forme d'un complément à l'article 1er de la loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes entraîne par voie de conséquence l'application des autres dispositions de la loi de 1967, dont certaines ont un caractère fortement contraignant, qui pourrait apparaître comme portant atteinte à la liberté d'association. La réponse à cette question est négative : le contrôle prévu à l'article 5 de la loi est un contrôle autonome, sui generis ; les modalités de ce contrôle seront définies par le décret en Conseil d'Etat prévu à cet article 5 et à l'article 7.

Monsieur le Président : Nous laissons pour l'instant la question que soulève l'article 8.

Sur ce texte d'affichage qui ne prévoit pas de sanctions ? C'est une plaisanterie. Les canaux qu'empruntent ces associations drainent des sommes fantastiques aussi suis-je étonné de l'absence de sanctions et qu'aucun parlementaire ne se soit trouvé pour déposer des amendements dans ce sens. Les deux-tiers des fonds passent en publicité dans des sociétés dirigées par vos amis.

Monsieur FABRE : C'est une zone grise, c'est l'arbitraire.

Monsieur le Président : Non, ce n'est pas l'arbitraire, c'est de la complaisance. Le législateur est faible et cela est d'autant plus scandaleux que c'est l'appel à la générosité qui est en cause.

Monsieur CABANNES : Cette loi a un caractère incitatif mais ce que vous dites est loin d'être dénué de pertinence.

.../...

Monsieur LATSCHA : On ne peut pas sanctionner l'insuffisance de la loi.

Monsieur le Président : Prenons le projet de décision page 5.

Monsieur CABANNES lit les pages 5 et 6 du projet.

Monsieur le Président : Dans le considérant du milieu de la page 6 il est question de pouvoir général d'autorisation du préfet. Est-ce un pouvoir général ou un pouvoir quelconque ?

Monsieur CABANNES : Parlons simplement de pouvoir d'autorisation.

Cette modification est adoptée.

Monsieur CABANNES poursuit la lecture de la partie du projet de décision ayant trait au contrôle sur l'emploi des ressources collectées auprès du public dans le cadre d'une campagne nationale.

Cette partie du projet de décision est adoptée.

Monsieur CABANNES : J'en arrive à l'article 8.

Par cet article, le Gouvernement reçoit injonction de déposer avant le 31 décembre 1992 un rapport au Parlement "afin de permettre à la représentation nationale d'évaluer, pour les entreprises, les conséquences de l'institution du congé de représentation".

Certains parlementaires ont, au cours des débats, vu dans cette disposition, une injonction contraire à la Constitution, ce qui serait le cas d'une injonction faite au Gouvernement de déposer un projet de loi (n° 89-269 DC, 22 janvier 1990, p. 33).

L'invitation contenue dans l'article 8 est destinée à permettre l'information du Parlement et non le contrôle de l'action gouvernementale. Elle ne concerne pas le contrôle des dépenses publiques dont les modalités ne peuvent figurer que dans une loi de finances (n° 64-27 DC, 18 décembre 1964, p. 29 ; n° 91-290 DC, 9 mai 1991, loi portant statut de la Corse).

A supposer que l'injonction édictée par l'article 8 ne trouve de base ni dans l'article 34 de la Constitution ni dans aucune autre disposition constitutionnelle, cette disposition ne crée dès lors, aucune obligation à la charge du Gouvernement. Elle a un caractère inopérant et n'a donc pas à faire l'objet d'une déclaration de non-conformité à la Constitution. On rejoint là le caractère incitatif de la loi que j'ai évoqué.

.../...

En conclusion, j'ai l'honneur de proposer au Conseil de décider que la présente loi n'est pas contraire à la Constitution. Je voudrais remercier Monsieur HOEFFEL de m'avoir donné l'occasion de me pencher sur le problème et vous dire que cette saisine se situe dans le droit fil de celle de 1971.

Monsieur le Président : Je vous remercie.

Monsieur ROBERT : J'avoue avoir été convaincu par le rapporteur sur l'article 8 mais je ne comprends pas la motivation du projet. Cet article en prévoyant que le Gouvernement déposera avant le 31 décembre 1992 un rapport du Parlement institue une injonction. Et il est dit plus loin que cette disposition est étrangère aux lois ordinaires et ne saurait faire l'objet d'une censure alors qu'on l'a jugée inopérante. On ne peut pas dire que c'est une injonction qu'elle n'a pas de base légale et ensuite que cela n'a pas d'importance. Je préférerais que l'on enlève cette motivation.

Monsieur le Président : C'est là que le bât blesse. Je vous rappelle ce que le Conseil a décidé le 9 mai dans le cadre de l'examen de la loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse à propos de l'injonction faite au Premier ministre de donner une réponse dans un délai déterminé à une proposition de modification de la législation ou de la réglementation. (Monsieur le Président lit la partie de la décision se rapportant à la question).

Où est la différence par rapport au dépôt d'un rapport avant une date déterminée ? Il ne faudrait pas que l'on ait le sentiment que l'on réserve à la Corse le soupçon et la rigueur.

Monsieur CABANNES : Nous en avons discuté avec le Secrétaire général et nous étions mis d'accord pour faire valoir le caractère inopérant de cette disposition.

Monsieur le Secrétaire général : C'est la reprise de la décision du 27 juillet 1982. Je voudrais vous livrer deux éléments d'information. Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel a été très rigoureux. C'est vrai en 1966, 1969, 1970 et 1979⁽¹⁾. Puis dans un second temps, sa jurisprudence s'est assouplie en faisant appel au caractère inopérant de la disposition comportant une injonction. C'est le sens de cette décision du 27 juillet 1982. Le Conseil a estimé qu'il n'y avait pas lieu de déclarer inconstitutionnelle la disposition en cause en raison de son caractère inopérant. C'est en quelque sorte une interprétation neutralisante.

L'article 26 de la loi portant réforme du statut de la collectivité territoriale de Corse prévoyait, je vous le rappelle, une consultation spécifique des parlementaires corses

⁽¹⁾ 66-7 F.N.R., 21 décembre 1966, cons. 6, Rec. p. 37 ;
76-73 DC, 29 décembre 1976, cons. 8, Rec. p. 41 ;
78-102 DC, 17 janvier 1979, Rec. p. 26.

et l'obligation pour le Premier ministre de donner une réponse dans un certain délai à une proposition de modification de la législation.

La rédaction de l'article 8 de la loi a une portée plus générale. On rencontre fréquemment dans les textes législatifs de telles dispositions. Cela s'est vérifié tout récemment à propos de la réforme de la D.G.F.⁽²⁾.

La saisine sénatoriale contraint le Conseil à balayer l'ensemble de la loi. Celui-ci a le choix me semble-t-il entre deux attitudes : soit reprendre la décision du 27 juillet 1982, comme le fait le projet, soit se replacer dans la situation de la loi portant réforme du statut de la collectivité territoriale de Corse en reprenant un raisonnement proche de celui suivi le 30 décembre 1970⁽³⁾.

Monsieur ROBERT : Je suis d'autant plus à l'aise pour vous répondre sur la Corse que je ne vois pas de motif de censure en l'espèce. Il y a une différence par rapport à la Corse c'est que le texte enjoignait au Premier ministre de répondre dans un certain délai à l'Assemblée de Corse. Là il n'y a pas de délai.

Monsieur le Président : Si.

Monsieur ROBERT : Il est très large et je ne vois pas comment nous pourrions censurer ce texte.

Monsieur LATSCHA : Sans la loi sur la Corse il y avait effectivement une injonction faite au Premier ministre de répondre dans un certain délai. Là il ne s'agit que d'information. Je ne vois pas de motif de censure.

Monsieur FABRE : On a connu beaucoup de textes ayant des dispositions identiques.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Je voudrais faire observer qu'au départ, cet article est issu d'un amendement du Gouvernement. Il est donc difficile pour nous de nous opposer à une initiative du Gouvernement. Je crois que cet argument devrait être déterminant.

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : J'ajoute que pour la Corse il s'agissait de proposition de modification de la législation ou de la réglementation. Nous pourrions donc marquer cette différence par rapport à la Corse en soulignant dans le considérant du milieu de la page 10 que nous ne sommes pas en

(2) Décision du 6 mai 1991.

(3) Décision n° 70-41 DC du 30 décembre 1970.

présence de propositions de modification de la législation ou de la réglementation.

Monsieur FAURE : Je voudrais faire deux remarques. D'abord, je crois que cette disposition est sans rapport avec celle qui a retenu notre attention lors de l'examen de la réforme du statut de la collectivité territoriale de Corse. Il s'agissait d'une injonction émanant de l'assemblée territoriale imposant un certain délai au Premier ministre pour y répondre. Là nous sommes en présence d'une simple information. On demande au Gouvernement de jouer le rôle de l'I.N.S.E.E.

Ensuite, cette pratique est devenue courante dans tous les textes. Le Gouvernement fait ce qu'on lui demande ou ne le fait pas et dans cette dernière hypothèse cela est l'objet d'une question orale sans débat.

Par conséquent, je suis partisan de supprimer les considérants concernant l'article 8.

Monsieur le Président : L'alternative est la suivante : ou l'on ne garde pas cette rédaction en motivant en fonction de ce qui a été décidé pour la Corse c'est-à-dire que l'on considère cela comme un simple rapport d'information ou bien on supprime tout.

Personnellement, je suis partisan d'esquiver le débat.

Monsieur FAURE : On se créera des difficultés dans la rédaction de la motivation.

Monsieur le Président : Evidemment, on dira que l'on ne s'est pas penché sur tout.

Monsieur le Secrétaire général : La saisine de Monsieur HOEFFEL est centrée sur la liberté d'association. L'article 8 est quelque peu en marge de cette problématique.

Monsieur le Président : De minimis non curat praetor.

Monsieur CABANNES : Pour une fois, c'est une bonne chose.

Messieurs les conseillers s'accordent pour supprimer les considérants de la page 10.

Le projet de décision est adopté à l'unanimité.

Monsieur le Président : Je vous remercie, Monsieur le Premier avocat général. Voici le calendrier de la rentrée : nous examinerons la requête qui vient d'être déposée et concerne le remplacement de Monsieur DEBARGE au Sénat le 1er octobre. Puis viendra éventuellement l'examen de la loi organique sur la

.../...

magistrature, de la loi de finances pour 1992 et du collectif budgétaire de fin d'année.

Monsieur ROBERT : Et le texte sur la biodéthique...

Monsieur le Président : Je souhaiterais écrire à Madame le Premier ministre à la suite de notre décision sur le contentieux électoral du XV^{ème} arrondissement et je désirerais avoir votre délégation. Voici les grandes lignes de cette lettre que je me propose de lui envoyer.

Je crois qu'il faut mettre l'accent sur la nécessité pour le Gouvernement de prévoir des moyens destinés à rendre opérationnelle la nouvelle législation sur le financement des campagnes électorales. Il faut renforcer les moyens mis à la disposition de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Il faut s'attendre à une multiplication des recours et compte tenu des délais dans lesquels elle doit statuer envisager la mise à sa disposition d'une dizaine d'inspecteurs des impôts. Nous ne sommes pas tenus nous par les délais.

Monsieur le Secrétaire général, à l'invitation de Monsieur le Président : Si la requête est déposée dans les dix jours qui suivent l'élection, le Conseil constitutionnel fait ce qu'il veut et il y a dessaisissement de la commission pour ce qui est de ses pouvoirs d'instruction.

Si le juge de l'élection est saisi, la commission doit se prononcer dans le délai de deux mois, à compter du dépôt du compte de campagne.

Monsieur le Président : Cela signifie que nous serons saisi dans un délai de deux à trois mois.

La commission ne pourra faire face à cette tâche. On peut penser que 700 comptes devront être examinés. Or il n'y a que quelques magistrats qui siègent dans cette commission. Il faut faire appel à des inspecteurs des impôts. On ne peut exclure que nous soyons dans la situation où la majorité parlementaire sera suspendue aux résultats d'un contentieux électoral. Pendant des mois on ne saura pas ce que sera en réalité la majorité parlementaire. Il est trop commode d'avoir inventé ce système pour le rendre inopérant.

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : Y-a-t-il des cas où la commission n'a pas à se prononcer dans le délai de deux mois ?

Monsieur le Secrétaire général : Lorsque le juge de l'élection n'est pas saisi, elle a six mois à compter du dépôt des comptes pour statuer.

.../...

Monsieur le Président : Cette législation ne présente aucun intérêt pour les petits candidats. Ce n'est plus une question de différence de voix, c'est un contentieux différent.

Monsieur FAURE : Le problème se pose aussi à nous. Dans le cas de l'élection partielle du XVème arrondissement, nous avons pris le contre-pied de la commission pour deux candidats. Pour Monsieur GALY-DEJEAN vous avez procédé à un supplément d'instruction auprès d'instituts de sondages. Il se peut donc que l'on ait un travail important d'investigations ou alors nous faisons confiance à la commission.

Monsieur le Président : La situation n'est pas aussi complexe pour le Conseil constitutionnel. J'ai été surpris par le contrôle exercé par la commission sur le compte de campagne de Monsieur GALY-DEJEAN. Lorsque j'ai vu son Président, Monsieur VAQUIER, je lui ai dit que dès qu'une question de principe se poserait, il nous faudrait en parler. Ils ont pris une décision concernant les sondages. A partir de là j'ai estimé qu'il fallait mener une enquête plus approfondie.

Monsieur le Secrétaire général : Je crois me souvenir que la Commission a cru sur parole Monsieur GALY-DEJEAN.

Monsieur le Président : La Commission a en fait pensé que les sondages ne pouvaient pas être assimilés à un moyen de propagande électorale s'ils n'étaient pas publics. La position de la Commission n'est pas la nôtre, d'où les investigations que nous avons pratiquées. Des questions comme cela sont rares. Ce ne sont pas des problèmes de principe qui se poseront. Il faut éviter cependant de reprendre le travail qui a été fait. C'est la position que l'on a adoptée pour les buffets à la mairie du XV^{ème}. On n'est pas revenu sur la décision de la Commission. Je crois que le Conseil constitutionnel aura moins de travail que ce que l'on craint.

Monsieur FAURE : La Commission se heurtera aux mêmes difficultés que celles que le Conseil constitutionnel a rencontrées, les candidats lui diront ignorer l'existence de sondages.

Monsieur MAYER : On a discuté assez longtemps du problème de la comparution des intéressés. Aurions-nous pris la même décision si nous les avions entendus ?

Monsieur le Président : Une majorité du Conseil n'est pas favorable aux auditions. Nous poursuivons notre réflexion. Nous reverrons la question lorsque le Conseil aura modifié sa composition. Sa sensibilité pourra peut-être être différente.

Monsieur FAURE : La question reste ouverte.

.../...

Monsieur le Président : Il n'y aura pas de dissolution d'ici février prochain. Nous allons voler au secours de la commission. Je vais m'en occuper dès cet après-midi⁽⁴⁾.

Monsieur FABRE : Y-a-t-il eu des réactions de la commission à notre décision ?

Monsieur le Président : J'ai eu Monsieur VAQUIER. Il l'a trouvée très bien. Il n'avait pas le sentiment d'être désavoué.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE se retire.

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : On n'a pas désavoué la commission.

Monsieur le Président : Non, nous avons eu une autre interprétation.

Monsieur FAURE : A-t-il tout de suite compris que cela surchargerait la tâche de la commission avec l'examen des sondages puisque l'on a estimé que l'on ne pouvait se contenter de simples allégations ?

Monsieur le Président : Je serais partisan de confier l'examen de cette question à la commission des sondages.

Monsieur CABANNES : Si la modification du règlement de procédure avait vu le jour, il aurait été intéressant d'entendre Maître LYON-CAEN !

Monsieur FABRE : Monsieur GALY-DEJEAN avait bien juré ses grands Dieux qu'il n'avait pas connaissance de sondages !

Monsieur MAYER : Je suis d'accord avec vous mais ne diminuons pas les droits de la défense.

Monsieur le Président : Ce que vous dites conduit à entendre les parties. Si leur inéligibilité avait été prononcée, ils auraient dit : "Au nom de quoi me déclarez vous inéligible sans m'avoir entendu !"

Monsieur CABANNES : Pour Mesdames BARZACH et CARADEC, cela aurait changé aussi.

Monsieur LATSCHA : Quand on regarde tout ce qu'a représenté cette procédure en somme de papier pour une élection partielle...

Monsieur le Président : Nous aurons l'occasion d'en reparler. Je vous remercie.

(4) Une lettre a été adressée par le Président à Madame le Premier ministre le 6 août 1991.

La séance est levée à 11 heures 45.

Décision n° 91-299 DC
du août 1991

(Loi relative au congé
de représentation en faveur
des associations et des mutuelles
et au contrôle des comptes
des organismes faisant appel
à la générosité publique)

PROJET

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 6 juillet 1991, par MM. Daniel HOEFFEL, Paul ALDUY, Jean ARTHUIS, Alphonse ARZEL, René BALLAYER, Bernard BARRAUX, Daniel BERDARDET, Claude BELOT, François BLAIZOT, Jean-Pierre BLANC, Maurice BLIN, André BOHL, Roger BOILEAU, Raymond BOUVIER, Jean-Pierre CANTEGRIT, Louis de CATUELAN, Auguste CHUPIN, Jean CLUZEL, Francisque COLLOMB, Marcel DAUNAY, André DAUGNAC, André DILIGENT, André EGU, Jean FAURE, André FOSSET, Jacques GENTON, Henri GOETSCHY, Jacques GOLLIET, Bernard GUYOMARD, Rémi HERMENT, Jean HUCHON, Claude HURIET, Louis JUNG, Pierre LACOUR, Bernard LAURENT, Henri LE BRETON, Jean LECANUET, Edouard LE JEUNE, Marcel LESBROS, Roger LISE, Jacques MACHET, François MATHIEU, Louis MERCIER, Daniel MILLAUD, Louis MOINARD, René MONORY, Claude MONT, Jacques MOSSION, Jacques MOUTET, Bernard PELLARIN, Roger POUDONSON, Jean POURCHET, Guy ROBERT, Olivier ROUX, Marcel RUDLOFF, Pierre SCHIELE, Paul SERAMY, Michel SOUPLET, Georges TREILLE, Pierre VALLON, Albert VECTEN, Xavier de VILLEPIN, Louis VIRAPOULLE, Michel ALLONCLE, Hubert D'ANDIGNE, Henri BELCOUR, Jacques BRACONNIER, Robert CALMEJANE, Jean-Pierre CAMOIN, Auguste CAZALET, Jacques CHAUMONT, Michel CHAUTY, Henri COLLETTE, Jacques DELONG, Michel DOUBLET, Philippe FRANCOIS, François GERBAUD, Hubert HAENEL, Bernard HUGO, Roger HUSSON, Jean-François LE GRAND, Michel MAURICE-BOKANOWSKI, Jacques de MENUU, Paul MOREAU, Jean NATALI, Paul d'ORNANO, Alain PLUCHET,

.../...

Claude PROUVOYEUR, Jean-Jacques ROBERT, Madame Nelly RODI, Messieurs Josselin de ROHAN, Jean SIMONIN, Martial TAUGOURDEAU, Serge VINCON, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la loi relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 modifiée relative à la Cour des comptes ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que le Préambule de la Constitution de 1946 auquel se réfère le Préambule de la Constitution de 1958 réaffirme solennellement "les principes fondamentaux reconnus par les lois de la

.../...

République" ; qu'au nombre de ces principes, figure la liberté d'association ;

Considérant que les auteurs de la saisine invitent le Conseil constitutionnel à s'assurer que la loi soumise à son examen ne contient aucune disposition qui serait contraire à cette liberté constitutionnelle ;

- SUR L'ARTICLE 1er PORTANT INSTITUTION D'UN CONGE DE REPRESENTATION EN FAVEUR D'UNE CATEGORIE DE SALARIES :

Considérant que l'article 1er instaure, en l'absence de dispositions législatives particulières existant à la date d'entrée en vigueur de la loi, un droit à congé pour les salariés membres d'une association et désignés par celle-ci pour siéger au sein d'une instance, consultative ou non, instituée par une disposition législative ou réglementaire auprès d'une autorité de l'Etat à l'échelon national, régional ou départemental ;

Considérant que les règles applicables au congé de représentation reposent sur des critères objectifs ; qu'elles ne portent en rien atteinte à la liberté d'association ;

.../...

Considérant que l'article 1er de la loi vise notamment le salarié membre d'une association inscrite au registre des associations en application de la loi du 19 avril 1908 relative au contrat d'association dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ; que le particularisme de la législation locale ne procède pas de l'article 1er de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ; que la loi déferée ne modifie, ne complète ni n'affecte le domaine d'intervention de la loi locale du 19 avril 1908 ; que la mention de ce dernier texte ne saurait, en tout état de cause, entacher la loi présentement examinée d'inconstitutionnalité ;

- SUR L'ARTICLE 2 INSTITUANT UNE PROTECTION SOCIALE EN CAS D'ACCIDENT :

Considérant que l'article 2 de la loi rend applicables aux salariés qui ont droit au congé de représentation en vertu de l'article 1er, les dispositions législatives relatives à la protection contre les accidents du travail et assimilés, 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 desdites dispositions ;

Considérant que l'article 2, dont le champ d'application est défini par les mêmes critères

.../...

objectifs que ceux adoptés par l'article 1er de la loi, n'est nullement contraire à la liberté d'association ;

- SUR LES DISPOSITIONS SOUMETTANT A UNE DECLARATION PREALABLE CERTAINES FORMES D'APPEL A LA GENEROSITE PUBLIQUE :

Considérant que l'article 3 dispose, dans son premier alinéa, que "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 soit sur la voie publique, soit par l'utilisation de moyens de communication, sont tenus d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social" ; qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 3, "cette déclaration précise les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique" ; que le troisième alinéa de l'article 3 indique que "les organismes effectuant plusieurs campagnes successives peuvent procéder à une déclaration annuelle" ; que, dans son quatrième alinéa, l'article 3 énonce les moyens et procédés de communication susceptibles d'être utilisés dans le cadre d'une campagne d'appel à la générosité publique menée à l'échelon national ; qu'enfin, dans son article 7, la loi laisse à un décret en Conseil

.../...

d'Etat le soin de préciser ses conditions d'application et de fixer notamment "les modalités de la déclaration prévue à l'article 3" ;

Considérant que la déclaration préalable exigée par l'article 3 de la loi a pour seul objet de porter à la connaissance de l'autorité administrative "les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique" ; que, par cette formalité, le législateur a cherché uniquement à permettre l'exercice ultérieur d'un contrôle sur l'emploi des ressources collectées auprès du public ; qu'il n'a pas entendu conférer en la matière au préfet un pouvoir général d'autorisation ; qu'il suit de là que les dispositions soumettant à une déclaration préalable certaines formes d'appel à la générosité publique ne sont pas contraires à la liberté d'association ;

- SUR LES DISPOSITIONS ORGANISANT UN CONTROLE SUR L'EMPLOI DES RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC DANS LE CADRE D'UNE CAMPAGNE NATIONALE :

Considérant que le premier alinéa de l'article 4 de la loi fait obligation aux organismes visés à l'article 3 d'établir "un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses" ; qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 4, le compte d'emploi "est déposé au siège social de

.../...

l'organisme ; il peut être consulté par tout adhérent ou donateur de cet organisme qui en fait la demande" ; qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 4, "les modalités de présentation de ce compte d'emploi sont fixées par arrêté du Premier ministre pris après avis d'une commission consultative composée de représentants des ministères concernés, de la Cour des comptes et des associations" ; que ces dernières dispositions doivent se combiner avec celles de l'article 7 de la loi qui chargent un décret en Conseil d'Etat d'en préciser les conditions d'application ; qu'il reviendra notamment à ce décret de préciser la composition et les modalités de consultation de la commission instituée par l'article 4, alinéa 3 ;

Considérant que l'article 5 de la loi déferée ajoute à l'article 1er de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, tel qu'il a été modifié et complété par la loi n° 76-539 du 22 juin 1976 et par la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982, un alinéa supplémentaire ; qu'en vertu de cet alinéa, la Cour des comptes peut 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 présentement examinée, "afin de

.../...

vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique" ;

Considérant que selon l'article 6 de la loi, les observations formulées par la Cour des comptes, en application de l'article 5, sont adressées au président de chacun des organismes mentionnés à l'article 3, qui est tenu de les communiquer au conseil d'administration et à l'assemblée générale lors de la première réunion qui suit ;

Considérant que, d'après l'article 7 de la loi, le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 5 a notamment pour objet de fixer les modalités du contrôle exercé par la Cour des comptes et celles de la publicité des observations formulées à l'occasion de ce contrôle ;

Considérant qu'il ressort de ces diverses dispositions que l'obligation faite aux organismes visés par l'article 3 de la loi d'établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public n'a d'autre objet que de permettre aux adhérents de cet organisme, ainsi qu'aux donateurs, qu'ils soient identifiables ou indifférenciés, d'être en mesure de s'assurer de la conformité des dépenses engagées par

.../...

l'organisme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ; que si l'article 5 de la loi investit la Cour des comptes d'une mission de contrôle portant sur ce dernier point, ses modalités d'exercice résulteront, non de l'ensemble des prérogatives conférées à cette institution par la loi du 22 juin 1967, mais des règles spécifiques édictées par décret en Conseil d'Etat, dans le respect de la liberté d'association ; que les observations éventuellement formulées par la Cour des comptes auront pour objectif essentiel de fournir aux différents responsables de la gestion de l'organisme des éléments d'information, comme l'exige l'article 6 de la loi, tout en leur laissant le soin d'en tirer les conséquences ; qu'au surplus, la publicité des observations ne peut intervenir qu'une fois assurée l'information des responsables des organismes mentionnés à l'article 3 de la loi ;

Considérant que les dispositions de la loi organisant un contrôle sur l'emploi des ressources collectées auprès du public dans le cadre d'une campagne nationale ne constituent pas une entrave à la liberté d'association et ne portent atteinte à aucun autre principe non plus qu'à aucune règle de valeur constitutionnelle ;

.../...

- SUR LA PRESENTATION D'UN RAPPORT RELATIF AUX
CONSEQUENCES POUR LES ENTREPRISES DU CONGE DE
REPRESENTATION :

Considérant que l'article 8 de la loi dispose que "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 l'institution du congé de représentation" ;

Considérant que ces dispositions sont étrangères aux mesures destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, lesquelles relèvent d'ailleurs du domaine réservé exclusivement aux lois de finances ; que l'injonction édictée par l'article 8 ne trouve de base juridique ni dans l'article 34, ni dans aucune des autres dispositions de la Constitution portant définition du domaine de la loi ; qu'elle ne saurait, dès lors, créer aucune obligation à la charge du Gouvernement ; qu'en raison même de son caractère, l'article 8 de la loi déférée ne saurait faire l'objet d'une déclaration de non-conformité à la Constitution ;

D E C I D E :

Article premier.- La loi relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes

.../...

faisant appel à la générosité publique n'est pas contraire à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel
dans sa séance du août 1991