

N° 2052

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 février 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE
PROJET DE LOI, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR LE SÉNAT EN
DEUXIÈME LECTURE (n° 1852) , *relatif au contrat de volontariat de solidarité
internationale* ,

PAR M. JACQUES GODFRAIN,

Député

Voir les numéros :

Sénat : 1^{re} lecture : **139, 245** et T.A. **69** (2003-2004)

2^e lecture : **287, 404** (2003-2004) et T.A. **1** (2004-2005)

Assemblée nationale : 1^{re} lecture : **1515, 1556** et T.A. **284**

2^e lecture : **1852**

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
EXAMEN DES ARTICLES	4
TABLEAU COMPARATIF	9
AMENDEMENT NON ADOPTE PAR LA COMMISSION.....	12

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée nationale est saisie en deuxième lecture du projet de loi relatif au contrat de volontariat de solidarité internationale (n° 1852) adopté par le Sénat le 12 octobre 2004. A ce stade de la procédure, cinq articles demeurent en navette (articles 2, 4, 5, 7 et 8 *bis*), le Sénat ayant adopté sans modification deux articles (articles 3 et 8).

Sous réserve d'une amélioration rédactionnelle, le Sénat a rejoint l'Assemblée nationale en adoptant le dispositif supprimant les conditions de nationalité initialement requises pour conclure un contrat de volontariat (article 2).

Le Sénat a par ailleurs adopté sans modification l'article définissant les conditions de démission des volontaires, ainsi que leur régime d'indemnisation chômage et de validation des acquis professionnels (article 3).

Il a en revanche ramené la limitation de la durée cumulée des missions de

volontariat de trois à six ans et supprimé la disposition prévoyant la requalification des contrats de volontariat en contrats à durée indéterminée, ainsi que la compétence de la juridiction prud'homale (article 4). Il s'agit là de la divergence la plus importante entre les deux assemblées. La rédaction retenue par le Sénat autorise en effet un volontaire à enchaîner les missions de volontariat pour une durée totale de six ans, tandis que l'Assemblée nationale avait voulu limiter la durée cumulée des missions à trois ans, jugeant le droit du travail plus approprié pour les missions de longue durée. Afin de ne pas retarder l'adoption définitive du projet de loi, votre Rapporteur propose de se rallier au dispositif adopté par le Sénat, qui limite à deux ans la durée du contrat de volontariat tout en restant souple sur la durée maximale cumulée des missions.

Le Sénat a réintroduit le dispositif qu'il avait adopté en première lecture, qui prévoyait l'affiliation des volontaires et de leurs ayants droit à la Caisse des Français de l'étranger (article 5). Le Gouvernement, qui avait fait adopter en première lecture par l'Assemblée nationale un amendement laissant aux volontaires la liberté de choix de leur organisme de protection sociale, s'est finalement rallié à ce dispositif, que votre Rapporteur propose d'adopter sans modification.

L'article relatif à l'indemnité du volontaire n'a pour sa part été modifié que pour des raisons de forme, afin d'harmoniser la dénomination de la Commission du volontariat dans l'ensemble du texte (article 7).

Enfin, le Sénat a, sur proposition du Gouvernement, modifié l'article 8 *bis* du projet de loi portant dispositions transitoires. Il a maintenu le report de trois mois de l'entrée en vigueur de la loi à compter de sa publication, conformément au souhait de l'Assemblée nationale en première lecture. En revanche, il a supprimé les dispositions prévoyant que les contrats conclus antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi demeuraient soumis au décret n° 95-94 du 30 janvier 1995 relatif aux volontaires et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale. Il a également supprimé les dispositions prorogeant les agréments délivrés par le Ministère des Affaires étrangères avant l'entrée en vigueur de la loi.

Votre Rapporteur note avec satisfaction que le Gouvernement s'est rallié à la nécessité de ménager un délai de transition entre la publication de la loi et son entrée en vigueur. Dès lors qu'il est en mesure de publier les textes d'application de la loi dans le délai de trois mois prévu et qu'il peut procéder à l'agrément des associations dans les meilleurs délais, le texte adopté par le Sénat peut être adopté sans modification. Il importe en tout état de cause que les associations agréées à ce jour et les volontaires ayant un contrat en cours soient pleinement informés des conséquences de l'entrée en vigueur de la loi et des démarches qu'ils doivent entreprendre pour se mettre en conformité avec la situation juridique nouvelle qu'elle crée.

Sous réserve de ces observations, votre Rapporteur propose d'adopter le

projet de loi sans modification.

*

* *

Après l'exposé du Rapporteur, la Commission a examiné les articles du projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

Nationalité du volontaire et lieu d'accomplissement du volontariat

Cet article définit les conditions de nationalité requises pour conclure un contrat de volontariat de solidarité internationale et détermine les pays dans lesquels les missions de volontariat peuvent être accomplies.

En première lecture, l'Assemblée a supprimé les conditions de nationalité prévues par le projet de loi qui réservaient l'accès au volontariat aux seuls ressortissants communautaires et de l'espace économique européen, ainsi qu'aux étrangers non communautaires résidant en France. Elle a par ailleurs introduit une restriction prévoyant que les volontaires de nationalité étrangère ne peuvent effectuer de mission de volontariat dans le pays dont ils sont ressortissants.

Le Sénat a souscrit à ces modifications qui permettent d'assouplir les conditions d'accès au volontariat. Il a adopté un amendement rédactionnel présenté par le Gouvernement qui ne modifie en rien le fond du dispositif adopté par l'Assemblée nationale.

Suivant le Rapporteur, la Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

Article 4

Mentions du contrat de volontariat - obligations des associations et des volontaires

L'article 4 du projet de loi définit le contenu des contrats de volontariat, leur durée, ainsi que les obligations qui pèsent sur les associations en terme de formation, d'indemnisation des frais de voyage liés à la mission et de réinsertion professionnelle. Il prévoit par ailleurs un préavis d'un mois en cas de cessation anticipée du contrat de

volontariat.

Dans sa version initiale, l'article 4 limitait la durée cumulée des missions accomplies au titre du volontariat à six années. Le Sénat a pour sa part conservé cette durée maximale tout en limitant à deux années la durée du contrat de volontariat. Par cette disposition le Sénat entendait fixer *« une échéance qui oblige les parties au contrat à considérer la question du retour du volontaire après deux ans et à faire des missions prolongées l'exception à la règle générale »*.

L'Assemblée nationale a pour sa part souhaité encadrer davantage la durée des missions effectuées au titre du volontariat en conservant la durée maximale de deux ans adoptée par le Sénat pour le contrat, mais en ramenant de six à trois ans la limite de la durée cumulée des missions de volontariat. Elle a par ailleurs prévu qu'en cas de dépassement de cette durée maximale, le contrat de volontariat était requalifié en contrat à durée indéterminée et qu'en cas de contentieux le conseil des prud'hommes était compétent. Cette disposition avait été présentée à la Commission des Affaires étrangères par M. Jean-Paul Bacquet. En l'adoptant, l'Assemblée nationale a voulu éviter que la loi relative au contrat de volontariat de solidarité internationale ne place les volontaires dans une situation délicate au moment de leur réinsertion sur le marché du travail et rappeler que la règle, pour les missions de longue durée, demeurait le contrat de travail de droit commun.

Le Sénat est revenu au texte qu'il avait initialement adopté en allongeant de trois à six ans la durée cumulée des missions effectuées au titre du volontariat et en supprimant le dispositif prévoyant la requalification du contrat et la compétence de la juridiction prud'homale.

Le dispositif adopté par le Sénat a le mérite de la souplesse, puisqu'il permet aux volontaires d'effectuer des missions tout au long de leur vie active et pendant leur retraite dans la seule limite d'une durée cumulée de six ans. Dans le même temps, il apparaît quelque peu contradictoire, puisqu'il affirme que le contrat de volontariat est conclu pour une durée maximale de deux ans, tout en permettant à une association de renouveler ce contrat à deux reprises de manière continue : c'est-à-dire qu'il autorise une association à travailler avec un même volontaire pendant une durée totale de six années. Dès lors la limitation de deux ans introduite par le Sénat constitue en réalité davantage une clause de rendez-vous obligatoire entre le volontaire et l'association pour laquelle il effectue sa mission, plutôt qu'une véritable limitation de la durée du contrat de volontariat.

La suppression pure et simple du dispositif prévoyant la requalification du contrat de volontariat en contrat à durée indéterminée et la compétence du conseil des prud'hommes en cas de dépassement de la durée maximale prévue par la loi pour la durée cumulée des missions de volontariat, risque pour sa part de poser des problèmes en cas de contentieux. En effet, l'article 1^{er} du projet de loi prévoit que le contrat de volontariat « ne relève pas, sauf dispositions contraires prévues par la présente loi, des

règles du code du travail ». En cas de contentieux lié à l'exécution du contrat de volontariat, le juge civil est donc compétent. En revanche, en cas de dépassement de la durée maximale du contrat ou en cas de détournement du dispositif et de conclusion d'un contrat de volontariat pour des fonctions relevant d'un contrat de travail de droit commun, se pose la question du juge compétent et du droit applicable.

Actuellement, la jurisprudence de la Cour de cassation (Chambre sociale, 8 octobre 1987) prévoit qu'à défaut d'écrit, le contrat est présumé conclu à durée indéterminée. Dans le silence de la loi, il reviendra donc au juge de déterminer quelle est la juridiction compétente (civile ou prud'homale) et quel est le droit applicable en cas de non respect des dispositions de la loi relative au contrat de volontariat de solidarité internationale par les associations.

La Commission a examiné un amendement présenté par MM. Jean-Paul Bacquet et Michel Destot revenant au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, limitant à trois ans la durée cumulée des missions accomplies au titre du volontariat et prévoyant la requalification du contrat de volontariat en contrat à durée indéterminée en cas de dépassement de cette durée. M. François Loncle a indiqué que les ONG étaient divisées sur la question de la durée maximale des missions de volontariat : les grandes ONG sont favorables au texte adopté par le Sénat, tandis que les organisations de taille plus modeste préfèrent la limitation de trois ans précédemment adoptée par l'Assemblée nationale. Une durée de volontariat trop longue peut poser des problèmes de réinsertion pour le volontaire, mais le dispositif adopté par le Sénat présente également des avantages et il a recueilli l'assentiment du Comité de liaison des ONG.

Le Rapporteur a rappelé que le Sénat avait limité à deux ans la durée du contrat de volontariat et que le plafond de six ans pour la durée cumulée des missions constituait un maximum. Il a indiqué que le Comité de liaison des ONG, qui jouit d'une grande représentativité, s'était déclaré en faveur de ce dispositif. Pour ces raisons, le Rapporteur a émis un avis défavorable à l'amendement de MM. Jean-Paul Bacquet et Michel Destot.

La Commission a rejeté cet amendement et adopté l'article 4 sans modification.

Article 5

Protection sociale du volontaire et de ses ayants droit

Cet article définit le régime de protection sociale des volontaires de solidarité internationale. Le décret n° 95-94 du 30 janvier 1995 relatif aux volontaires et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale prévoit leur affiliation à la Caisse des Français de l'étranger. Dans sa rédaction initiale, l'article 5 du projet de loi laissait à l'association le libre choix de l'organisme de protection sociale d'affiliation des volontaires.

En première lecture, le Sénat a adopté un amendement maintenant l'affiliation obligatoire des volontaires à la Caisse des Français de l'étranger. L'Assemblée nationale a pour sa part adopté un amendement du Gouvernement rétablissant la rédaction initiale du projet de loi. Le Sénat a réintroduit en deuxième lecture le texte qu'il avait précédemment adopté prévoyant l'affiliation systématique à la Caisse des Français de l'étranger. Le Gouvernement a modifié sa position sur ce point en s'en remettant à la sagesse du Sénat, alors qu'il s'était opposé à la modification du projet de loi sur ce point en première lecture. Aussi, votre Rapporteur propose d'adopter cet article sans modification.

La Commission a *adopté* l'article 5 sans modification.

Article 8 bis

Entrée en vigueur de la loi et dispositions transitoires

Le projet de loi initial ne comportait pas de dispositions transitoires. Aussi l'Assemblée nationale a-t-elle adopté un dispositif prolongeant la validité des contrats de volontariat et des agréments antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi jusqu'à leur échéance normale. L'article reporte en outre de trois mois l'entrée en vigueur de la loi à compter de sa publication, afin de laisser le temps au Gouvernement de prendre les mesures d'application nécessaires et d'installer la nouvelle Commission du volontariat de solidarité internationale prévue par le texte.

Le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement maintenant le report de trois mois de l'entrée en vigueur de la loi, mais supprimant les dispositions relatives à la validité des contrats de volontariat et des agréments antérieurs à la loi nouvelle. M. Xavier Darcos a indiqué en séance publique au Sénat que « *l'objet du présent projet de loi étant de simplifier, de clarifier le droit existant, la création de périodes de transition risquerait de placer les associations dans une situation juridique complexe, voire inextricable.* »

En reportant de trois mois l'entrée en vigueur de la loi, l'Assemblée nationale a souhaité éviter que des contrats de volontariat soient conclus dans un environnement juridique instable. Votre Rapporteur ayant reçu du Gouvernement l'assurance que les mesures d'application seraient publiées dans ce délai, le cadre juridique des futurs contrats de volontariat sera donc clair. En revanche, faute de disposition expresse relative aux contrats conclus antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, leur validité est susceptible d'être affectée par la loi nouvelle. Ainsi, les contrats qui auraient été conclus par des associations non agréées, comme cela est possible en application du décret n° 95-94 du 30 janvier 1995 relatif aux volontaires et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale, se trouveraient en

contradiction avec l'article 8 de la loi qui réserve aux seules associations agréées la possibilité de conclure des contrats de volontariat. Par ailleurs, les clauses des contrats conclus antérieurement à la nouvelle loi et qui lui seraient contraires, deviendraient nulles et sans effet, ce qui implique qu'elles soient modifiées.

S'agissant des agréments, l'Assemblée nationale avait prévu qu'ils continuaient à produire des effets jusqu'au terme prévu par la convention liant les associations concernées au ministère des Affaires étrangères. Le rapporteur du Sénat a fait observer que « *le petit nombre des associations agréées, 24 à ce jour, permettrait de revoir les agréments lors de l'entrée en vigueur du texte. (...) D'après les informations fournies à votre rapporteur, les conventions des associations ont été renouvelées le 1^{er} janvier 2004 pour quatre ans. Il ne semble pas indispensable de laisser courir ce délai jusqu'à son terme* ». Votre Rapporteur souscrit à cette remarque. Il importe en revanche que le Gouvernement puisse procéder à l'agrément des associations dès l'entrée en vigueur de la loi, afin d'éviter qu'il n'y ait de rupture dans la situation juridique des associations. La suppression de la disposition prorogeant la validité des agréments impose donc que la nouvelle Commission du volontariat de solidarité internationale soit rapidement installée et qu'elle puisse donner son avis sur les demandes d'agrément formulées par les associations dès l'entrée en vigueur de la loi.

Enfin, dans le silence de la loi, il n'est pas certain que les missions de volontariat effectuées antérieurement à la loi nouvelle doivent être prises en compte pour le calcul de la durée maximale cumulée prévue à l'article 4. Ce point devra être clarifié par les mesures d'application de la loi.

La Commission a *adopté* l'article 8 *bis* sans modification.

*

* *

La Commission a *adopté l'ensemble du projet de loi sans modification*.

*

* *

En conséquence, la Commission des Affaires étrangères vous demande d'adopter le projet de loi (n° 1852), adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture —	Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture —	Propositions de la Commission —
Contrat de volontariat de solidarité internationale	Contrat de volontariat de solidarité internationale	Contrat de volontariat de solidarité internationale
Article 2 Le volontaire de solidarité internationale ne peut accomplir de mission dans les Etats membres de l'Union européenne ni dans les Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen ni dans l'Etat dont il est le ressortissant ou le résident régulier. Il accomplit une ou plusieurs missions dans un Etat autre que les Etats membres de l'Union européenne ou Parties à l'accord sur l'Espace économique européen.	Article 2 Le volontaire de solidarité internationale accomplit une ou plusieurs missions dans un Etat autre que les Etats membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'Espace économique européen. Il ne peut accomplir de mission dans l'Etat dont il est le ressortissant ou le résident régulier. Alinéa supprimé.	Article 2 <i>(Sans modification)</i>
Article 4 Le contrat de volontariat mentionne les conditions dans lesquelles le volontaire accomplit sa mission. Il est conclu pour une durée maximale de deux ans. La durée cumulée des missions accomplies par un volontaire, de façon continue ou non, pour le compte d'une ou de plusieurs associations, ne peut excéder trois ans. En cas de dépassement de cette durée, les dispositions de l'article L. 122-3-10 et du deuxième alinéa de l'article L. 122-3-13 du code du travail sont	Article 4 ... ne peut excéder six ans.	Article 4 <i>(Sans modification)</i>

applicables.

Les associations assurent une formation aux volontaires avant leur départ, prennent en charge les frais de voyage liés à la mission et apportent un appui à la réinsertion professionnelle des volontaires à leur retour.

Il peut être mis fin de façon anticipée à un contrat de volontariat moyennant un préavis d'au moins un mois. Dans tous les cas, y compris en cas de retrait de l'agrément délivré à l'association en application de l'article 8, l'association assure le retour du volontaire vers son lieu de résidence habituelle.

Article 5

L'association assure au volontaire et à ses ayants droit, à compter de la date d'effet du contrat, une protection sociale d'un niveau au moins égal à celui du régime général de la sécurité sociale française, sous réserve des droits qu'ils détiennent par ailleurs.

La protection sociale du volontaire comprend la couverture des risques maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles. Pour les ayants droit, elle comprend la couverture des prestations en nature des risques maladie, maternité et invalidité.

Le volontaire et ses ayants droit bénéficient, dans des conditions fixées par décret, d'une assurance maladie complémentaire, d'une assurance responsabilité civile et d'une assurance pour le rapatriement sanitaire prises en charge par l'association.

Article 7

Une indemnité est versée au volontaire. Elle lui permet d'accomplir sa mission dans des conditions de vie décentes. Cette indemnité n'a pas le caractère d'un salaire ou d'une

(Alinéa sans modification).

(Alinéa sans modification).

Article 5

L'association affine le volontaire et ses ayants droit, à compter de la date d'effet du contrat, à un régime de sécurité sociale lui garantissant des droits d'un niveau identique à celui du régime général de la sécurité sociale française.

Ce régime de sécurité sociale assure la couverture...

...
ayants droit, il assure la ...

(Alinéa sans modification).

Article 7

(Alinéa sans modification).

Article 5

(Sans modification)

Article 7

(Sans modification)

rémunération. Elle n'est soumise, en France, ni à l'impôt sur le revenu, ni aux cotisations et contributions sociales.

Le montant de l'indemnité et les conditions dans lesquelles elle est versée sont fixés pour chaque volontaire dans son contrat. Les montants minimum et maximum de l'indemnité sont fixés par arrêté du ministre des affaires étrangères, après avis de la Commission consultative du volontariat de solidarité internationale en tenant compte des conditions d'existence dans l'Etat où la mission a lieu.

Commission du volontariat...

Article 8 bis

La présente loi entrera en vigueur trois mois après sa publication.

Les contrats de volontariat régis par le décret n° 95-94 du 30 janvier 1995 relatif aux volontaires et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale, conclus avant l'entrée en vigueur de la présente loi, demeurent régis par les dispositions dudit décret jusqu'à leur date d'échéance.

Les associations qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, bénéficient d'un agrément au titre du décret précité, conservent leur agrément pour la durée de la convention de volontariat qu'elles ont conclue avec le ministère des affaires étrangères.

Les conditions d'application de la présente loi sont fixées par décret.

Article 8 bis

(Alinéa sans modification).

Alinéa supprimé.

Alinéa supprimé.

(Alinéa sans modification).

Article 8 bis

(Sans modification)

AMENDEMENT NON ADOPTE PAR LA COMMISSION

Article 4

Amendement présenté par MM. Jean-Paul Bacquet et Michel Destot :

Rédiger ainsi la troisième phrase du premier alinéa de cet article :

« La durée cumulée des missions accomplies par un volontaire, de façon continue ou discontinue, pour le compte d'une ou de plusieurs associations, ne peut excéder trois ans. En cas de dépassement de cette durée, les dispositions de l'article L. 122-3-10 et du deuxième alinéa de l'article L. 122-3-13 du code du travail sont applicables. ».

N° 2052 – Rapport sur le projet de loi relatif au contrat de volontariat de solidarité internationale (M. Jacques Godfrain)