

N° 3

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 octobre 1980.

PROPOSITION DE LOI

tendant à modifier le titre IV de la loi du 1^{er} juillet 1901,

PRÉSENTÉE

Par M. Jean MERCIER,

Sénateur.

(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.)

Associations. — Communauté économique européenne (C.E.E.).

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le développement et l'approfondissement de la construction communautaire se sont traduits par l'octroi de droits sociaux et professionnels aux travailleurs ressortissants d'un pays de la C. E. E. et résidant dans un autre pays de la Communauté.

Ces travailleurs étrangers sont assimilés, en application du traité de Rome, aux travailleurs ressortissants du pays dans lequel ils résident. Les articles 48 et 49 du traité de Rome abolissent à cet effet toute discrimination fondée sur la nationalité pour ce qui concerne « l'accès à l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail ».

Ils bénéficient également de la plupart des droits et avantages sociaux reconnus par le Code de la Sécurité sociale et du Code de la famille. A l'initiative du Sénat, le Code de la famille a été récemment modifié pour permettre l'attribution des cartes de priorité aux mères de famille nombreuse possédant la nationalité d'un des pays de la C. E. E.

Ils bénéficient en outre « de l'égalité de traitement en matière d'affiliation aux organisations syndicales et d'exercice des droits syndicaux, y compris le droit de vote... Ils jouissent, en outre, du droit d'éligibilité aux organes de représentation des travailleurs dans l'entreprise » (1).

En application du principe de libre circulation posé par le traité de Rome, les ressortissants communautaires se sont vus reconnaître un droit spécifique d'entrée et de séjour sur le territoire des pays membres, comportant notamment pour eux et pour leur famille, des garanties très sérieuses à l'encontre d'éventuels refus d'entrée sur le territoire ou d'expulsion (2).

(1) Article 8 du règlement (C. E. E.) n° 1612/68 du 15 octobre 1968.

(2) Article 3 de la directive du Conseil du 25 février 1964.

Pour parachever cette œuvre d'harmonisation, les gouvernements des Etats membres ont adopté, en 1974, une résolution extrêmement hardie. Le communiqué final du « sommet » européen de Paris des 9 et 10 décembre 1974 annonce en effet en son point 11 que « un groupe de travail sera chargé d'étudier les conditions et les délais dans lesquels on pourrait attribuer aux citoyens des neuf Etats membres des droits spéciaux comme membres de la Communauté ».

Pour la commission de Bruxelles, les droits politiques (vote, éligibilité, accès à la fonction publique) comptent au nombre de ces droits spéciaux. L'Assemblée des Communautés européennes (1) a partagé cette analyse. Force est cependant de reconnaître la minceur des résultats atteints à ce jour en ce domaine. Rappelons pourtant une novation qui nous paraît tout à fait intéressante : la loi irlandaise relative au mode d'élection du Parlement européen accorde en sa section 3 le droit de vote à tous les citoyens des pays de la Communauté dont le domicile réel est en Irlande.

Le décret-loi du 12 avril 1939.

La législation française, dans l'ensemble, a été modifiée pour tenir compte de ces dispositions communautaires visant, en définitive, à la création ou à l'ébauche d'une citoyenneté européenne. L'objet de la présente proposition de loi est de modifier la législation applicable aux associations. La loi de 1901, amendée par le décret-loi du 12 avril 1939, pose des conditions très restrictives à la création d'associations étrangères, à l'exception de celles reconnues d'utilité publique ou ayant pour objet unique l'exercice d'un culte. Le professeur Rivero (2) juge la définition de ces associations extrêmement large. « Elle aboutit à exclusion, du droit commun, des associations composées aux trois quarts de Français et administrées par une majorité de Français. Elle entraîne la possibilité pour les préfets de demander à tout moment à toute association de leur communiquer la nationalité de tous ses membres, et de ses dirigeants, pour vérifier si elle ne tombe pas sous le coup de la loi. La défiance qui inspire le texte apparaît encore dans la formule qui répute étrangers les groupements présentant les caractères indiqués, « quelle que soit la forme sous laquelle ils peuvent éventuellement se dissimuler ».

(1) Résolution du 16 novembre 1977.

(2) *Thémis, Les Libertés publiques*, t. 2, p. 365.

Ces associations sont en outre placées sous le régime de l'autorisation préalable qui peut être retirée à tout moment par décret. Selon le professeur Rivero : « La rigueur du régime ne peut s'expliquer que par la période troublée au cours de laquelle a été pris le décret-loi de 1939 : imminence de la guerre, intensité de la propagande national-socialiste. Il est difficilement justifiable aujourd'hui, non seulement à l'égard des étrangers sur lesquels il fait peser une suspicion permanente, mais aussi à l'égard des associations françaises qui accueillent des membres étrangers. »

La situation à l'étranger.

La législation française est souvent plus restrictive que les législations des autres pays membres.

En République fédérale d'Allemagne, les droits des étrangers dans ce domaine sont régis par la loi sur les associations (Vereinsgesetz) de 1953 qui permet l'activité d'associations d'étrangers, c'est-à-dire d'associations dirigées par une majorité d'étrangers, ou dont la majorité des membres sont des étrangers, avec la possibilité pour les autorités d'exiger l'annonce de leur création dans la période de deux semaines. Ces associations peuvent être cependant interdites plus facilement que les associations allemandes, pour des raisons de sécurité et d'ordre public, et d'intérêt extérieur de la R. F. A. (art. 14 et 15 de la loi de 1953).

Le droit d'association est reconnu expressément aux étrangers par la constitution des Pays-Bas, dans son article 9 : « Le droit des régnicoles (non néerlandais) de s'associer et de se réunir est reconnu. La loi règle et limite l'exercice de ce droit dans l'intérêt de l'ordre public. »

Au Luxembourg, la Conférence nationale de l'immigration (janvier 1976) considère que le droit des étrangers à participer à la politique de leur pays d'origine devra être reconnu, ce droit devant se manifester notamment par la liberté d'association et de réunion.

Modifier la loi de 1901.

La loi de 1901 apparaît donc en retard par rapport à l'évolution de la société contemporaine, marquée par des échanges sans cesse croissants d'hommes, d'idées et de marchandises au plan communautaire. Un certain nombre de parlementaires se sont émus de cette situation (1). Le Gouvernement n'entend pas cependant

(1) Questions écrites Béranger, Sénat n° 31767 ; Besson, Assemblée Nationale n° 19693 ; Machefer, Sénat n° 31502.

proposer de modification au titre IV de la loi du 1^{er} juillet 1901. Selon lui, les dispositions légales en vigueur ne constituent nullement un obstacle au fonctionnement de nombreuses associations étrangères dans des conditions analogues aux groupements français puisque, une fois autorisées, elles possèdent la même capacité juridique que ces derniers. Par ailleurs, le ministre de l'intérieur autorise assez souvent un, voire plusieurs membres étrangers, à siéger au conseil d'administration d'associations françaises dignes d'intérêt : associations culturelles, sociales, sportives, sans que pour ce fait elles deviennent alors étrangères.

Cette attitude largement discrétionnaire, nous paraît à la rigueur concevable vis-à-vis des étrangers en général, mais en tout état de cause inadaptée pour ce qui concerne les ressortissants de pays membres de la C. E. E.

L'article 26 de la loi de 1901 étant ainsi libellé : « Sont réputés associations étrangères, quelle que soit la forme sous laquelle ils peuvent éventuellement se dissimuler, les groupements présentant les caractéristiques d'une association qui ont leur siège à l'étranger, ou qui, ayant leur siège en France, sont dirigés en fait par des étrangers, ou bien ont soit des administrateurs étrangers, soit un quart au moins de membres étrangers. », nous proposons d'en exclure du champ d'application les ressortissants d'un pays de la Communauté qui ne seraient plus ainsi considérés comme des « étrangers ».

Sous le bénéfice de ces observations, Mesdames, Messieurs, nous vous demandons d'adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

Il est ajouté à l'article 26 de la loi du 1^{er} juillet 1901, un alinéa rédigé comme suit :

« Ne sont pas considérés comme étrangers, au sens de la présente loi, les ressortissants des pays membres de la Communauté économique européenne ».