

SÉNAT

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 septembre 1981.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi modifiant la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association en ce qui concerne les associations dirigées en droit ou en fait par des étrangers.

Par M. Charles de CUTTOLI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Jozeau-Marigné, président ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, vice-présidents ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Baudouin de Hauteclocque, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Roger Boileau, Raymond Bouvier, Lionel Cherner, Félix Ciccolini, François Collet, Erienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Mme Cécile Goldet, MM. Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Raymond Tarcy, Jacques Thyraud.

Voir le numéro :
Sénat : 365 (1980-1981).

Associations. — Etrangers.

SOMMAIRE

	Pages
Exposé général	5
Introduction : la levée progressive des restrictions apportées à l'exercice des droits civils et sociaux des étrangers résidant en France	5
I. — Le régime en vigueur issu du décret-loi du 12 avril 1939	7
1. <i>Un régime préventif</i>	7
a) De 1901 à 1939, les associations étrangères n'ont fait l'objet d'aucun contrôle préventif de l'administration	7
b) C'est le décret-loi du 12 avril 1939 qui les a soumises à un régime d'autorisation préalable	7
2. <i>Les réserves que suscite le régime en vigueur</i>	9
a) Sur le plan des principes du droit	9
b) Sur le plan de l'opportunité	11
II. — La réforme proposée par le projet de loi	13
1. <i>La suppression du régime préventif instauré en 1939</i>	13
a) La suppression du titre IV de la loi du 1 ^{er} juillet 1901 (art. 2 du projet de loi)	13
b) L'institution d'un nouveau cas de dissolution judiciaire particulier aux associations étrangères	14
2. <i>Le maintien de la possibilité d'une dissolution administrative des associations au titre de la loi du 10 janvier 1936</i>	16
a) La dissolution administrative : une arme efficace	16
b) Les garanties qui entourent les mesures de dissolution administrative ..	17
III. — Les propositions de la Commission	18
— Adapter le régime de la déclaration préalable qui s'appliquera désormais aux associations étrangères, comme aux associations françaises	18
— Préciser que la loi du 1 ^{er} juillet 1901 est applicable dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte	19
— Prévoir des dispositions transitoires relatives aux associations étrangères existant actuellement	18
Examen des articles	19
<i>Article premier.</i> — Dissolution judiciaire des associations	19
<i>Article premier bis (nouveau).</i> — Déclaration préalable	20
<i>Article 2.</i> — Suppression du régime d'autorisation préalable des associations	21
<i>Article 3 (nouveau).</i> — Application de la loi de 1901 aux territoires d'outre-mer et à Mayotte	21
<i>Article 4 (nouveau).</i> — Dispositions transitoires	21
Tableau comparatif	23
Amendements présentés par la Commission	29

Annexes au rapport	31
1. Statistiques relatives aux associations étrangères	32
2. Le droit d'association en France et dans les autres pays de l'Europe occidentale	33
3. Liste des organisations internationales non gouvernementales établies en France	36
4. Arrêt du Conseil d'Etat du 30 janvier 1980 « Ministre de l'Intérieur contre S.A. Librairie François Maspero »	43

MESDAMES, MESSIEURS,

Notre pays a connu des temps où les étrangers étaient intégrés à la vie de la cité. Ce n'est en fait que depuis l'époque « moderne », sous l'effet du renforcement des structures étatiques et de la montée des nationalismes qu'une méfiance est apparue vis-à-vis de la présence étrangère sur notre sol.

Cette méfiance s'est traduite non seulement par l'établissement d'un contrôle étroit de l'entrée et du séjour des étrangers en France, mais aussi par l'institution de règles restrictives affectant les droits de ces derniers. C'est ainsi que les étrangers ne bénéficient pas de toutes les garanties accordées, aux termes de l'article 34 de la Constitution, aux seuls *citoyens*, pour l'exercice des libertés publiques. De surcroît, jusqu'à une date récente, même les étrangers naturalisés étaient soumis à des incapacités qui les empêchaient d'accéder à des fonctions électives ou à un emploi public, avant l'expiration d'un certain délai à partir du décret de naturalisation (1).

L'ouverture des frontières et le développement des échanges internationaux, notamment au niveau de la Communauté économique européenne, ont favorisé ces dernières années une évolution des conceptions concernant le traitement à réserver aux étrangers résidant sur notre territoire. Les ressortissants communautaires ont été les premiers bénéficiaires de cette évolution puisque leur sont reconnus les mêmes droits économiques que les nationaux. Mais, de manière générale, de récentes réformes législatives tendent à lever peu à peu les restrictions apportées à l'exercice des droits civils et sociaux des étrangers.

Ainsi, par exemple, aujourd'hui :

— les étrangers sont éligibles aux fonctions de représentants du personnel ou de délégués syndicaux (art. L. 412-12, L. 420-9 et L. 433-2 du Code du travail) et peuvent également participer à l'élection des salariés conseillers prud'hommes (loi n° 79-44 du 18 janvier 1979) ;

(1) La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 sur l'amélioration des relations entre l'administration et le public a supprimé la plupart de ces incapacités temporaires. Seule subsiste aujourd'hui l'incapacité qui interdit, pendant un délai de dix ans, aux étrangers naturalisés, de se présenter à des élections politiques (art. 81 du Code de la nationalité). Encore cette incapacité ne frappe-t-elle pas les étrangers naturalisés originaires de pays francophones (art. 82-1 du Code de la nationalité).

— ils ont accès à l'aide judiciaire dans les mêmes conditions que les nationaux (article premier de la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972) et peuvent de la même façon solliciter la saisine du Médiateur (article premier de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973) ;

— ils bénéficient, au même titre que les Français, des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, destinée à favoriser l'accès aux documents administratifs ;

— les mesures de police prises à leur encontre doivent, depuis l'intervention de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, être motivées par écrit.

Ces dispositions consacrent un changement des mentalités en faveur de la reconnaissance du droit des étrangers à l'égalité de traitement. On assiste ainsi à une double évolution : d'une part, le contrôle exercé par les pouvoirs publics pour limiter l'entrée et le séjour des étrangers en France se renforce, pour des raisons liées essentiellement aux difficultés que connaît le marché de l'emploi ; d'autre part, de nouvelles garanties individuelles sont accordées aux étrangers résidant durablement et de manière régulière en France. Une protection spéciale leur est même accordée par le Code pénal qui punit de lourdes peines correctionnelles les actes discriminatoires commis à l'encontre des étrangers ou, de manière générale, motivés par l'appartenance d'une personne à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée (art. 187-1, 416 et 416-1 du Code pénal).

Cette double évolution est logique et souhaitable. La France est un pays de forte immigration (il y a plus de 4 millions d'étrangers sur notre sol) et d'une immigration à caractère principalement familial. Si le contexte économique impose de mettre un frein à sa croissance, les principes démocratiques n'en exigent pas moins de faire bénéficier les ressortissants étrangers, qui contribuent à l'effort de production nationale, de droits civils et sociaux égaux à ceux des citoyens français.

C'est dans cet esprit que le présent projet de loi supprime le régime d'autorisation préalable applicable, depuis 1939, aux associations étrangères.

I. — LE RÉGIME EN VIGUEUR ISSU DU DÉCRET-LOI DU 12 AVRIL 1939

1. UN RÉGIME PRÉVENTIF

a) Le régime en vigueur de 1901 à 1939 (art. 12 de la loi votée en 1901).

Le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901 est demeuré en vigueur, y compris durant la guerre de 1914-1918 où, pourtant, la méfiance à l'égard des étrangers fut, à juste titre, extrême.

C'est seulement depuis 1939, année où fut ajouté, par un décret-loi en date du 12 avril, un titre IV à la loi du 1^{er} juillet 1901, que la liberté d'association des étrangers est restreinte. Dans le cadre de la loi de 1901, les associations, qu'elles soient françaises ou non, se formaient librement, sans aucune autorisation, voire sans déclaration (la déclaration en effet n'est pas une condition de la licéité de l'association, mais un moyen de lui faire acquérir la personnalité juridique). *L'article 12 de la loi votée en 1901* prévoyait simplement, en ces termes, l'hypothèse d'une dissolution administrative de certaines catégories d'associations étrangères :

« Les associations composées en majeure partie d'étrangers, celles ayant des administrateurs étrangers ou leur siège à l'étranger, et dont les agissements seraient de nature, soit à fausser les conditions normales du marché des valeurs ou des marchandises, soit à menacer la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, dans les conditions prévues par les articles 75 à 101 du Code pénal, pourront être dissoutes par décret du Président de la République, rendu en Conseil des ministres. »

b) Le régime en vigueur depuis 1939 (titre IV de la loi de 1901 ajouté par le décret-loi du 12 avril 1939).

Cette possibilité de dissolution par la voie administrative n'a pas paru suffisante dans le contexte international particulièrement alarmant de la période précédant la Seconde Guerre mondiale. Le Gouvernement, craignant alors la constitution d'associations manipulées par des puissances étrangères en vue de menées subversives, a soumis l'ensemble des associations étrangères, quel que soit leur

objet ou la nature de leurs activités, à l'autorisation préalable du ministre de l'Intérieur.

Ce système préventif est extrêmement rigoureux car l'autorisation, de caractère *précaire*, peut être retirée à tous moments, par décret, sans d'ailleurs que la loi précise les motifs du retrait. En outre, l'autorisation peut n'être accordée qu'à titre *temporaire* ou soumise à un renouvellement périodique, ou encore subordonnée à l'observation de certaines conditions. Enfin, en application de l'article 23 de la loi de 1901, toute association étrangère ayant plusieurs *établissements distincts* en France doit obtenir une autorisation pour chacun d'entre eux.

Mais le régime des associations étrangères n'est pas seulement sévère. Il laisse aussi place à un pouvoir absolu d'appréciation de l'administration en raison de l'imprécision de la *définition de la notion d'associations étrangères* soumises au contrôle préventif du ministre de l'Intérieur. Selon l'article 26 de la loi de 1901 :

« 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. »

La rédaction de cet article reflète parfaitement l'état d'esprit de méfiance d'un gouvernement qui, en avril 1939, était avant tout soucieux de lutter contre l'infiltration en France d'agents étrangers dont les activités pouvaient mettre en péril la sécurité nationale. Cette préoccupation, liée aux circonstances de l'époque, est clairement exprimée dans l'exposé des motifs liminaire précédant le décret-loi du 12 avril 1939 :

« On constate, depuis quelque temps, indique cet exposé des motifs, que certains de ces groupements (formés par des étrangers) exercent une activité autre que celle pour laquelle ils avaient été constitués. Le danger de ces associations, pour l'ordre et la sécurité nationale, est manifeste et il est urgent, dans la conjoncture actuelle, d'exercer sur toutes les associations étrangères un contrôle très rigoureux. »

Ces considérations expliquent que la notion d'associations étrangères, soumises à un contrôle préalable, ait été alors considérablement élargie.

A l'origine, la loi de 1901 ne considérait comme étrangères que les associations ayant leur siège social à l'étranger, celles ayant des administrateurs étrangers, ou encore celles comportant une majorité d'étrangers parmi leurs membres. Désormais, en application du décret-loi de 1939, sont également réputées comme telles

les associations composées seulement d'une *minorité* d'étrangers (à partir d'un quart de membres étrangers) ainsi que celles qui sont dirigées *en fait* par des étrangers.

Le maintien d'une conception aussi large de la notion d'association étrangère se justifie d'autant moins aujourd'hui qu'elle a pour effet d'apporter des restrictions au principe même de la liberté d'association : en effet, le régime d'autorisation préalable imposé aux associations étrangères n'est pas sans incidences sur le régime de l'ensemble des associations. Une association, pour peu qu'elle soit soupçonnée d'être étrangère, voit ses membres soumis à une surveillance administrative étroite, en vertu de l'article 27 de la loi de 1901 qui dispose que les préfets « en vue d'assurer l'application des dispositions du titre IV peuvent à toute époque, inviter les dirigeants de tout groupement ou de tout établissement fonctionnant dans leurs départements à leur fournir par écrit, dans le délai d'un mois, tous renseignements de nature à déterminer le siège auquel ils se rattachent, leur objet réel, la nationalité de leurs membres, de leurs administrateurs et de leurs dirigeants effectifs ».

Il peut paraître étonnant que cette législation, conçue pour des temps de guerre, n'ait subi aucune évolution libérale depuis 1939. Il est vrai que la pratique administrative s'est progressivement assouplie, l'administration tolérant parfois l'existence d'associations non autorisées, bien que présentant les caractéristiques d'une association étrangère.

2. LES RÉSERVES QUE SUSCITE LE RÉGIME EN VIGUEUR

a) Sur le plan des principes du droit.

Est-il normal que les étrangers demeurent encore aujourd'hui privés de la liberté d'association, reconnue comme un principe de valeur constitutionnelle par le *Conseil constitutionnel* dans sa *décision du 16 juillet 1971* (1)? Certes, dans cette décision le

(1) Il paraît utile de rappeler ici les circonstances dans lesquelles le Conseil constitutionnel a statué : le Gouvernement avait obtenu en juin 1971, malgré l'opposition du Sénat, le vote d'un projet de loi tendant à soumettre certaines associations à un contrôle *a priori* de l'autorité judiciaire, à l'initiative du préfet qui, avant de délivrer le récépissé de déclaration d'une association aurait eu la possibilité de transmettre le dossier au procureur de la République afin qu'il saisisse le tribunal de grande instance. Ce dernier aurait eu la faculté d'ordonner la fermeture des locaux ou l'interdiction de toute réunion des membres de l'association.

C'est au Président du Sénat, M. Alain Poirer, que revient le mérite d'avoir alors saisi le Conseil constitutionnel, sur la base de l'article 61 de la Constitution qui ne prévoyait pas encore la possibilité offerte depuis 1974 à soixante députés ou soixante sénateurs de soumettre, avant leur promulgation, des lois au Conseil constitutionnel.

Conseil constitutionnel semble admettre indirectement la constitutionnalité des mesures d'exception prises à l'égard de « catégories particulières d'associations ». Mais on peut se demander si la nationalité constitue à elle seule un critère valable pour imposer des restrictions à la libre formation d'une association. C'est bien plus par son but ou la nature de ses activités qu'une association est susceptible de porter atteinte à l'intérêt du pays.

Il est à cet égard significatif de constater que les textes de droit international qui proclament la liberté d'association évoquent les nécessités de l'ordre public, sans faire référence à aucun critère de nationalité. Parmi les textes essentiels, on citera :

— **La Déclaration universelle des droits de l'homme**, adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations unies, dont l'article 20, 1° est ainsi rédigé :

« 1° Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques. »

— **La Convention européenne des droits de l'homme**, dont la ratification a été autorisée par la loi du 3 janvier 1974, qui dispose en son article 11 :

« 1° Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts ;

« 2° L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »

— **Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques** auquel la France vient d'adhérer, en application de la loi du 25 juin 1980, qui stipule en son article 22 :

« 1° Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.

« 2° L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la

moralité publique ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.

« 3° Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention de 1948 et de l'Organisation internationale du travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte — ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte — aux garanties prévues dans ladite Convention. »

Il convient de mentionner également la **recommandation n° 100 de l'Organisation internationale du travail (O.I.T.) sur la protection des travailleurs migrants des pays insuffisamment développés (1951)** qui préconise « de reconnaître aux travailleurs migrants le droit d'association ».

b) Sur le plan de l'opportunité.

Le droit d'association des étrangers revêt en effet une importance capitale du point de vue de l'accueil des travailleurs immigrés en France et de leur insertion sociale.

Or, c'est de ce point de vue que la réglementation de 1939 apparaît la plus critiquable en tant qu'elle exclut les étrangers de la vie associative, notamment au niveau local. *La participation des étrangers au développement de la vie associative* devrait au contraire être encouragée car elle est un moyen précieux de faciliter leur adhésion à la culture nationale et d'améliorer par voie de conséquence les relations de voisinage entre Français et communautés étrangères.

La création d'associations comportant des étrangers parmi leurs membres ou leurs administrateurs devrait d'autant moins être limitée que les structures associatives sont aussi l'occasion pour certaines populations immigrées de conserver des liens étroits avec leur culture d'origine, évitant ainsi le « déracinement ». (C'est le cas des « amicales » à but social ou culturel, qui réunissent des ressortissants d'un pays étranger, au niveau d'une commune ou d'un département.)

Les dispositions de l'article 28, alinéa 3, de la loi de 1901 constituent actuellement un obstacle très important à la formation de telles associations, dans la mesure où elles exigent des étrangers désireux d'adhérer à une association qu'ils possèdent « une carte d'identité normale », soit, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat (1), une carte de résidence ordinaire valable pour trois ans.

(1) Arrêt du 6 mai 1957. Association des étudiants chinois de Paris et Sieur Ouang te Tehao (Rec. Lebon., page 287).

Le non-renouvellement de la carte de résident ordinaire d'un seul membre d'une association étrangère peut ainsi, en l'état actuel du droit, placer cette dernière dans une situation d'illégalité et provoquer le retrait de son autorisation. On comprend, dans ces conditions, que le nombre des associations étrangères existantes en France soit faible comparé à celui des associations françaises (1).

Mais la réglementation des associations étrangères ne présente pas des inconvénients seulement pour les étrangers. Elle en comporte aussi pour les Français qui ne peuvent librement adhérer à des associations « internationales », c'est-à-dire qui établissent des liens de solidarité nationale (2). De telles associations sont considérées, en France, comme étrangères et soumises en tant que telles au régime d'autorisation préalable institué par le décret-loi de 1939. A la différence de certains pays étrangers, comme la Belgique par exemple, la France ignore la catégorie juridique des associations internationales (3). Il en résulte que nombre d'entre elles sont dissuadées d'y exercer leurs activités, alors que l'implantation de leur siège social, voire même de succursales ou de sections, dans notre pays seraient bénéfiques pour le rayonnement de notre économie et la promotion de nos échanges commerciaux ou industriels.



(1) Cf. en annexe I, les statistiques du ministère de l'Intérieur.

(2) Cf. en annexe III, la liste des associations internationales non gouvernementales autorisées en France.

(3) Ce problème a fait l'objet d'une prise de conscience récente :

— Des propositions de loi ont été déposées pour faire échapper les associations composées de ressortissants du Marché commun au régime des associations étrangères (proposition de loi de M. Jean Mercier « tendant à modifier le titre IV de la loi du 1^{er} juillet 1901 », n° 3 Sénat, première session ordinaire de 1980-1981 ; proposition de loi de M. Jean-Paul Fuchs « sur la vie associative », n° 2203 A.N., sixième législature).

— Le Gouvernement de M. Raymond Barre avait, dès janvier 1980, demandé à la commission du rapport et des études du Conseil d'Etat d'entreprendre l'examen des réformes qu'il convenait d'apporter au statut des associations internationales. Le rapport de cette commission a été remis au Gouvernement en mai 1981. Il n'est pas publié.

II. — LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE PROJET DE LOI

1. LA SUPPRESSION DU RÉGIME PRÉVENTIF INSTAURÉ EN 1939

a) La suppression du titre IV de la loi du 1^{er} juillet 1901 (art. 2 du projet de loi).

Les critiques formulées à l'encontre de la réglementation spéciale des associations étrangères ont amené les pouvoirs publics à réfléchir aux conditions d'un assouplissement de cette réglementation, d'autant que les autres pays du Marché commun connaissent pour la plupart d'entre eux des régimes moins discriminatoires à l'encontre des associations étrangères. Dans certains Etats, comme les Pays-Bas et les pays scandinaves, la liberté d'association des étrangers est même totale (1).

En France, la prise de conscience de la nécessité d'une libéralisation du régime actuel résulte de la constatation que celui-ci ne correspond plus ni à nos principes philosophiques, ni surtout à l'ouverture de notre pays au monde extérieur.

C'est ainsi qu'en réponse à une question écrite de M. Emile Koehl, député (2), M. Alain Peyrefitte, ministre de la Justice, annonçait au début de la présente année l'intention du Gouvernement de libéraliser sensiblement le régime des associations étrangères, par une modification de l'article 26 de la loi de 1901, qui définit les associations réputées comme telles. M. Peyrefitte indiquait en outre que des études étaient en cours en vue de soumettre à un régime juridique particulier les associations internationales, qui sont actuellement considérées comme étrangères.

Et en effet, dès le Conseil des ministres du 26 novembre 1980, le *précédent Gouvernement* avait retenu le principe d'une disposition législative permettant aux associations à but culturel ou social d'être réputées françaises, si la proportion de leurs administrateurs (et non pas de leurs membres) étrangers était inférieure au quart.

Notre collègue, M. Marcel Rudloff, sénateur du Bas-Rhin, chargé par un décret en date du 13 janvier 1981 d'une mission sur

(1) Cf. annexe II, le droit d'association en France et dans les autres pays de l'Europe occidentale.

(2) Q.E. n° 35850 dont la réponse est parue au J.O. Débats A.N. du 5 janvier 1981, page 69.

la vie associative, a même établi un rapport suggérant un certain nombre de mesures législatives afin d'adapter le régime des associations — notamment celui des associations étrangères — aux nécessités actuelles.

Plutôt que d'adopter une démarche progressive qui aurait consisté à libéraliser par étapes le régime des associations étrangères, *les auteurs du présent projet de loi* ont estimé préférable de revenir dès maintenant au régime de droit commun qui était celui applicable entre 1901 et 1939 à toutes les associations, quelle que soit la nationalité de leurs membres ou administrateurs.

b) L'institution d'un nouveau cas de dissolution judiciaire particulier aux associations étrangères (article premier du projet de loi).

La législation en vigueur (art. 3 de la loi de 1901), énumère, conformément aux principes généraux du droit civil, les cas de nullité des associations qui frappent celles qui sont « fondées sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois ou aux bonnes mœurs ». La loi ajoute, parmi les associations frappées de nullité, celles qui auraient pour but de porter à la fois atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement.

La sanction de cette nullité est la dissolution de l'association par le tribunal de grande instance, soit à la requête de tout intéressé, soit à la diligence du ministère public. En outre, des mesures provisoires peuvent être prises par le tribunal selon la procédure d'assignation à jour fixe (fermeture des locaux, interdiction de réunions, c'est-à-dire en fait cessation des activités de l'association). Cette procédure d'assignation, extrêmement rapide, est comparable à celle du référé. Elle permet de mettre fin rapidement à l'activité d'associations qui représentent un danger pour l'ordre public interne.

Le projet de loi (article premier) ajoute aux cas de nullité actuellement prévus par la loi de 1901 une nouvelle cause de dissolution par la voie judiciaire qui serait particulière aux associations étrangères.

Toutefois, il s'agirait uniquement :

— des associations *dirigées* en droit ou en fait par des étrangers ;

— et dont les *activités* sont de nature à porter atteinte à la situation diplomatique de la France.

La formule retenue est extrêmement large. Elle semble, en effet, donner au Gouvernement, par l'intermédiaire du parquet, des possibilités très étendues d'action en justice pour simples convenances diplomatiques.

Une telle formule n'est cependant pas totalement inconnue de notre droit. Elle est même directement inspirée d'un *arrêt récent du Conseil d'Etat, en date du 30 janvier 1980*, concernant le régime spécial des publications étrangères. (*Ministre de l'Intérieur c/S.A., librairie François Maspéro* [1].) Il paraît utile de rappeler ici les circonstances de cette affaire, ainsi que les motifs et le dispositif de l'arrêt.

Le ministre de l'Intérieur, se fondant sur les dispositions de l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881, sur la presse (2), qui lui confèrent le pouvoir d'interdire « la circulation, la distribution ou la mise en vente en France de journaux ou écrits, périodiques ou non, rédigés en langue étrangère... ou (même simplement) de provenance étrangère » avait interdit, sur l'ensemble du territoire français, la circulation, la distribution et la mise en vente du livre de M. Jules Chomé, avocat bruxellois, édité par la librairie Maspéro et intitulé « L'ascension de Mobutu ». Pour justifier cette mesure d'interdiction, le ministre avait notamment invoqué le fait que la publication de l'ouvrage en question était de nature à compromettre les relations diplomatiques entre la France et le Zaïre. En l'absence de précision donnée par la loi sur les motifs d'interdiction susceptibles d'être retenus par l'autorité administrative, le Conseil d'Etat a admis que des considérations diplomatiques pouvaient légalement fonder une mesure d'interdiction d'un livre étranger.

Cette jurisprudence a été critiquée, en tant qu'elle consacre le droit de l'administration d'apporter à une liberté publique (en l'espèce, la liberté de la presse) des restrictions justifiées par de simples exigences de politique extérieure, totalement étrangères aux nécessités de l'ordre public. Plusieurs commentateurs (3) ont par ailleurs souligné le risque que la reconnaissance d'un tel droit empêche l'administration de résister efficacement aux demandes de gouvernements étrangers qui voudraient faire obstacle à ce que certains de leurs ressortissants accueillis en France critiquent publiquement la politique de leur pays.

Est-il opportun dans ces conditions de transposer cette jurisprudence dans le cadre de la législation relative aux associations ?

(1) Cf. les conclusions de M. Bruno Genevois, commissaire du Gouvernement à l'*Actualité juridique du droit administratif* du 20 avril 1980, page 242, ainsi qu'en annexe IV, le texte de l'arrêt du Conseil d'Etat rendu contrairement aux conclusions de M. Genevois.

(2) Il est significatif de constater que ces dispositions, qui restreignent sensiblement la liberté de la presse, pour ce qui concerne les publications réputées étrangères, résultent d'un décret-loi pris à la même époque que le décret-loi relatif aux associations étrangères. Ce dernier est daté du 12 avril 1939, le décret-loi relatif au contrôle de la presse étrangère est du 6 mai de la même année.

(3) M. Claude Jordan, *Actualité juridique du droit administratif* du 20 avril 1980, page 247.

M. François Julien-Laferrière, *Gazette du Palais* du 20 octobre 1980, page 587.

Compte tenu du contrôle restreint traditionnellement exercé par le juge dans les domaines intéressant les relations internationales, convient-il de permettre la dissolution d'une association étrangère pour des motifs uniquement liés aux exigences de la diplomatie française ?

Appliquée aux associations françaises, la disposition proposée par le proj. de loi serait inacceptable car, à la limite, elle pourrait permettre au Gouvernement, par la voie de la saisine du tribunal de grande instance à la diligence du parquet, de contrecarrer les activités de toute organisation politique qui n'épouserait pas ses vues en matière de diplomatie. Limitée en revanche aux associations étrangères, elle se justifie essentiellement comme moyen d'empêcher certains groupements d'organiser à partir de notre territoire des actions de déstabilisation à l'encontre de gouvernements étrangers. En tout état de cause, la réalité de l' « atteinte à la situation diplomatique de la France » sera appréciée par le juge judiciaire.

L'intérêt du dispositif proposé par le projet de loi réside en effet essentiellement dans le fait qu'il supprime toute intervention préalable de l'autorité administrative. Dans le système actuel, lorsqu'un refus d'autorisation est annulé pour illégalité par le juge administratif, cette annulation est privée de toute portée pratique car elle intervient de façon tardive, le recours contentieux n'ayant pas, en droit administratif, de caractère suspensif (le sursis à l'exécution d'une décision administrative peut être ordonné par le juge ; mais il ne l'est que dans des cas très rares, en raison des conditions très restrictives auxquelles est subordonné son octroi.)

Désormais, l'association, dont la dissolution sera demandée par le parquet, continuera d'exister jusqu'à ce que la juridiction saisie ait statué.

En outre, la dissolution judiciaire ne peut être prononcée qu'après une procédure contradictoire, alors que la dissolution administrative d'une association est décidée, comme toute autre mesure de police, sans que l'administration soit tenue de respecter les droits de la défense.

2. LE MAINTIEN DE LA POSSIBILITÉ DE DISSOLUTION ADMINISTRATIVE DE CERTAINES ASSOCIATIONS AU TITRE DE LA LOI DU 10 JANVIER 1936

a) La dissolution administrative : une arme efficace.

L'administration garde à sa disposition l'arme très efficace de la dissolution administrative, au titre de la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combat et milices privées. Cette

loi lui permet de mettre fin immédiatement à l'existence d'associations dont les activités sont manifestement contraires à l'ordre public ou à l'intérêt national. La loi du 10 janvier 1936, bien qu'elle ne distingue pas entre associations françaises et étrangères, s'applique incontestablement à ces dernières. Elle trouvera d'autant plus à s'y appliquer d'ailleurs qu'il n'existera plus de contrôle préventif des associations étrangères.

b) Les garanties qui entourent l'utilisation des mesures de dissolution administrative.

Efficace, l'arme de la dissolution administrative n'est cependant pas de nature à remettre en cause la liberté d'association car elle est entourée d'une double garantie au niveau de son utilisation :

1° Elle ne peut être décidée que par *décret du Président de la République pris en Conseil des ministres*.

2° La loi énumère, de manière précise, les *cas de dissolution*. Ceux-ci, qui sont au nombre de trois, tiennent :

— au *comportement de l'association* : provocation à des manifestations armées dans la rue ;

— à son *aspect* : caractère de groupe de combat ou de milice privée ;

— à ses *buts* : attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement ou porter atteinte à l'intégrité du territoire national, buts auxquels il faut ajouter, depuis la loi du 1^{er} juillet 1972, le but raciste.

On notera que la loi du 10 janvier 1936 a expressément prévu le cas d'associations ou de groupements comportant des étrangers parmi leurs dirigeants ou leurs membres. Aux lourdes peines d'amende et d'emprisonnement (jusqu'à deux ans) prévues pour maintien ou reconstitution de ligue dissoute, s'ajoute la peine complémentaire obligatoire de *l'interdiction du territoire* que le tribunal est obligé de prononcer à l'encontre des condamnés de nationalité étrangère.

On le voit, que ce soit par le moyen de la dissolution administrative ou par la possibilité qui lui est offerte de faire constater par le juge judiciaire la nullité d'une association, le Gouvernement garde à sa disposition des moyens efficaces pour lutter contre d'éventuelles menées subversives, ou simplement préjudiciables à l'intérêt national, qui seraient le fait d'associations inspirées par des puissances ou des organisations étrangères.

III. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Votre Commission pense que la réforme proposée non seulement va dans le sens d'une libéralisation souhaitable, mais est également de nature à faciliter grandement la tâche de l'administration. Actuellement, cette dernière est obligée de tolérer un grand nombre d'associations qui devraient pourtant être réputées étrangères. En effet, il lui est matériellement impossible d'exercer son contrôle préalable sur les innombrables associations qui se forment pour répondre aux nécessités de la vie quotidienne et qui comportent des étrangers parmi leurs membres ou leurs administrateurs (associations de parents d'élèves, associations à but culturel ou social destinées notamment à faciliter l'alphabétisation des travailleurs étrangers, groupements de locataires, associations de défense du cadre de vie...).

Le système du contrôle a posteriori par la voie de la dissolution, qu'elle soit administrative ou judiciaire, apparaît ainsi à la fois conforme au principe de la liberté d'association, et suffisamment efficace pour lutter contre certains groupements aux activités nuisibles.

C'est pourquoi la Commission approuve l'économie générale du projet de loi. Elle suggère cependant d'y apporter certains aménagements techniques destinés à faciliter l'application de la loi. C'est ainsi qu'il lui a semblé nécessaire :

1° *d'adapter les règles applicables à la formalité de la déclaration* préalable des associations au cas des associations comportant des dirigeants étrangers ou ayant leur siège social à l'étranger (*article premier bis [nouveau]*) ;

2° *de préciser qu'est effectivement applicable aux territoires d'outre-mer et à Mayotte la loi de 1901 (art. 3 [nouveau])* ;

3° *d'indiquer dans quelles conditions les associations étrangères régulièrement autorisées* qui existent à l'heure actuelle pourront continuer à bénéficier de la capacité juridique attachée à leur autorisation, après l'entrée en vigueur de la réforme (*art. 4 [nouveau]*).

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

(*Dissolution judiciaire des associations.*)

L'article premier tend à compléter l'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901 qui énumère les causes de nullité des contrats d'association.

Comme tout contrat de droit civil, le contrat d'association est frappé de nullité absolue lorsqu'il est fondé sur une cause ou un objet illicite, la loi de 1901 mentionnant également, parmi les motifs de nullité, le cas où l'association a pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire *et* à la forme républicaine du Gouvernement.

La sanction de cette nullité est la dissolution de l'association par le tribunal de grande instance dans les conditions prévues à l'article 7 de la loi de 1901.

Les auteurs du *projet de loi* ont pensé que la suppression du régime d'autorisation préalable auquel sont aujourd'hui soumises les associations étrangères risquait de priver le Gouvernement du moyen d'empêcher la poursuite des activités d'associations qui, sans porter atteinte à l'ordre public interne, nuiraient aux relations diplomatiques entre la France et certains Etats étrangers. C'est pourquoi ils ont ajouté, parmi les motifs de dissolution judiciaire, le cas où une association :

— qui est *dirigée* en droit ou en fait par des étrangers,

— poursuit des *activités* « de nature à porter atteinte à la situation diplomatique de la France ».

On peut s'interroger sur la légitimité d'une telle disposition, en tant qu'elle est susceptible d'apporter à la liberté d'association des restrictions motivées par de simples convenances diplomatiques. Appliquée aux associations françaises, elle serait certainement inacceptable car elle donnerait au Gouvernement, par la voie de la saisine du tribunal à la diligence du parquet, le moyen d'exercer des pressions sur les organisations politiques qui critiqueraient ses options diplomatiques. Limitée en revanche aux associations étrangères, elle paraît utile pour mettre fin aux activités des membres de certains groupements étrangers qui, tirant parti des traditions d'accueil de notre pays, organiseraient, à partir du territoire français,

des actions de déstabilisation à l'encontre de gouvernements étrangers. En tout état de cause c'est au juge qu'il appartiendra d'apprécier la réalité de « l'atteinte à la situation diplomatique de la France ».

Compte tenu de ces considérations, votre Commission a approuvé l'article premier du projet.

Article premier bis (nouveau).

(Déclaration préalable.)

La suppression du régime spécial applicable aux associations étrangères rend nécessaires, selon votre Commission, des adaptations à la loi du 1^{er} juillet 1901.

Ces adaptations sont de deux ordres :

I. — Contenu de la déclaration préalable.

En l'état actuel du droit, les associations étrangères qui sollicitent l'autorisation exigée par la loi de 1901 doivent mentionner dans leur demande d'autorisation la *nationalité de leurs « membres étrangers et de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de l'administration ou de la direction de l'association ou de l'établissement »*. Pour permettre à l'administration d'exercer, en vue d'une éventuelle action en dissolution judiciaire, un contrôle sur les associations dirigées en droit ou en fait par des étrangers, votre Commission a jugé indispensable de prévoir l'obligation pour les associations déclarées de communiquer la nationalité de leurs dirigeants, tant dans leur déclaration que lors de tout changement survenu dans leur administration ou leur direction.

Tel est l'objet de la modification proposée au paragraphe I du présent article additionnel.

II. — Lieu du dépôt de la déclaration préalable des associations ayant leur siège social à l'étranger.

Les demandes d'autorisation des associations ayant leur siège social à l'étranger doivent, actuellement, être adressées à la préfecture du département où fonctionne l'association ou l'établissement (puisque une autorisation est nécessaire pour chaque établissement).

Il paraît utile de transposer cette disposition dans le cadre du régime de déclaration qui sera désormais applicable même aux associations dont le siège social est à l'étranger.

Votre Commission vous propose au paragraphe II du présent article de préciser que lorsque l'association aura son siège social à l'étranger, la déclaration sera faite à la préfecture du département où est situé le siège de son principal établissement.

Article 2.

(Suppression du régime d'autorisation préalable des associations étrangères.)

L'article 2 abroge le titre IV de la loi de 1901, issu du décret-loi du 12 avril 1939, qui soumet à un régime d'autorisation préalable les associations réputées étrangères.

Il convient, pour les raisons évoquées dans l'exposé général, d'approuver cet article qui marque le retour au droit commun du régime des associations étrangères.

Article 3 (nouveau).

(Application de la loi de 1901 aux territoires d'outre-mer et à Mayotte.)

Le décret n° 46-432 du 13 mars 1946 (*J.O.* du 16 mars, page 2205) a rendu applicables aux colonies françaises les titres premier et II de la loi du 1^{er} juillet 1901. Il en résulte qu'aujourd'hui, les dispositions en cause sont considérées comme applicables dans les territoires d'outre-mer.

Mieux vaut cependant l'indiquer dans la loi elle-même, en précisant que celle-ci s'applique aussi à la collectivité territoriale de Mayotte. Tel est l'objet du présent article additionnel.

Article 4 (nouveau).

(Dispositions transitoires.)

Cet article additionnel, introduit par la Commission, a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles les associations étrangères régulièrement autorisées, conformément aux dispositions actuelles du titre IV de la loi de 1901, continueront à jouir, après l'entrée en vigueur de la réforme, de la capacité juridique attachée à l'autorisation qui leur a été accordée.

..

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous demande d'adopter le présent projet de loi modifié par les amendements figurant dans le tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Loi du 1^{er} juillet 1901
relative au contrat d'association

TITRE PREMIER

.....

Art. 3. — Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement, est nulle et de nul effet.

.....

Art. 5. — Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6 devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs.

« La déclaration préalable en sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social. Elle fera connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ou de sa direction. Deux exemplaires des statuts seront joints à la déclaration. Il sera donné récépissé de celle-ci dans le délai de cinq jours.

Texte du projet de loi

Article premier.

Il est ajouté un alinéa 2 à l'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901 ainsi rédigé :

« Outre les cas énumérés au premier alinéa, les groupements présentant les caractéristiques d'une association dirigée en droit ou en fait par des étrangers sont nuls et de nul effet lorsque leurs activités sont de nature à porter atteinte à la situation diplomatique de la France. »

Propositions de la Commission

Article premier.

Sans modification.

Article premier bis (nouveau).

I. — Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901, les mots : « et domiciles » sont remplacés par les mots : « domiciles et nationalités ».

Texte en vigueur

Loi du 1^{er} juillet 1901
relative au contrat d'association

« L'association n'est rendue publique que par une insertion au *Journal officiel*, sur production de ce récépissé. »

Les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration ou direction, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts.

Ces modifications et changements ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour où ils auront été déclarés.

Les modifications et changements seront en outre consignés sur un registre spécial qui devra être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en feront la demande.

TITRE IV

ASSOCIATIONS ÉTRANGÈRES

(Décret-loi du 12 avril 1939.)

Art. 22. — Aucune association étrangère ne peut se former, ni exercer son activité en France, sans autorisation préalable du ministre de l'Intérieur.

Art. 23. — Elle ne peut avoir des établissements en France qu'en vertu d'une autorisation distincte pour chacun de ces établissements.

Art. 24. — L'autorisation peut être accordée à titre temporaire ou soumise à un renouvellement périodique.

Elle peut être subordonnée à l'observation de certaines conditions.

Texte du projet de loi

Art. 2.

Le titre IV de la loi du 1^{er} juillet 1901 est abrogé.

Propositions de la Commission

II. — Il est ajouté, entre le deuxième et le troisième alinéas de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901, un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque l'association aura son siège social à l'étranger, la déclaration préalable prévue à l'alinéa précédent sera faite à la préfecture du département où est situé le siège de son principal établissement. »

Art. 2.

Sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Loi du 1^{er} juillet 1901
relative au contrat d'association

Elle peut être retirée, à tout moment, par décret.

Art. 25. — Les associations étrangères existant au moment de la promulgation du présent titre, sont tenues de demander, dans le délai d'un mois, pour elles-mêmes et pour chacun de leurs établissements, l'autorisation exigée à l'article 22.

Art. 25. — 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.

Art. 27. — En vue d'assurer l'application de l'article précédent les préfets peuvent, à toute époque, inviter les dirigeants de tout groupement ou de tout établissement fonctionnant dans leurs départements, à leur fournir par écrit, dans le délai d'un mois, tous renseignements de nature à déterminer le siège auquel ils se rattachent, leur objet réel, la nationalité de leurs membres, de leurs administrateurs et de leurs dirigeants effectifs.

Ceux qui ne se conforment pas à cette injonction ou font des déclarations mensongères, sont punis des peines prévues à l'article 32.

Art. 28. — Les demandes d'autorisation sont adressées à la préfecture du département où fonctionne l'association ou l'établissement.

Pour être recevables, elles doivent mentionner le titre et l'objet de l'association ou de l'établissement, le lieu de leur fonctionnement, les noms, professions, domicile et nationalité des membres étrangers, et de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de l'administration ou de la direction de l'association ou de l'établissement.

Les étrangers résidant en France qui font partie de l'association doivent être titu-

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Loi du 1^{er} juillet 1901
relative au contrat d'association

latres d'une carte d'identité à durée normale.

Art. 29. — Les associations étrangères, auxquelles l'autorisation est refusée ou retirée, doivent cesser immédiatement leur activité et procéder à la liquidation de leurs biens dans le délai d'un mois à dater de la notification de la décision.

Art. 30. — Les associations étrangères, quelle que soit la forme sous laquelle elles peuvent éventuellement se dissimuler, qui ne demandent pas l'autorisation dans les conditions fixées ci-dessus, sont nulles de plein droit.

Cette nullité est constatée par arrêté du ministre de l'Intérieur.

Art. 31. — Le décret ou l'arrêté qui retire à une association étrangère l'autorisation de poursuivre son activité, lui refuse ladite autorisation ou constate sa nullité, prescrit toutes mesures utiles pour assurer l'exécution immédiate de cette décision et la liquidation des biens du groupement.

Art. 32. — Ceux qui, à titre quelconque, assument ou continuent à assumer l'administration d'associations étrangères ou d'établissements fonctionnant sans autorisations, sont punis d'un emprisonnement de un à cinq ans et d'une amende de 60 à 20.000 F.

Les autres personnes participant au fonctionnement de ces associations ou de leurs établissements sont punies d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de 60 à 8.000 F.

Les mêmes peines sont applicables aux dirigeants administrateurs et participants à l'activité d'associations ou d'établissements qui fonctionnent, sans observer les conditions imposées par l'arrêté d'autorisation ou au-delà de la durée fixée par ce dernier.

Art. 33. — Le présent titre n'est applicable ni aux associations étrangères reconnues d'utilité publique, ni à celles qui ont pour objet unique d'assurer l'exercice

Texte en vigueur

Loi du 1^{er} juillet 1901
relative au contrat d'association

d'un culte, en vertu des lois en vigueur,
ni aux congrégations religieuses.

Art. 34. — Les dispositions du présent
titre sont applicables à l'Algérie et aux
colonies et territoires d'outre-mer.

Art. 35. — Les mesures nécessaires pour
assurer l'application des dispositions du
présent titre seront déterminées par dé-
cret.

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Art. 3 (nouveau).

Il est ajouté à la loi du 1^{er} juillet 1901
un article 21 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 21 *bis.* — *La présente loi est
applicable aux territoires d'outre-mer, et à
la collectivité territoriale de Mayotte.* »

Art. 4 (nouveau).

*Les associations étrangères réguliè-
ment autorisées au moment de la publi-
cation de la présente loi pourront, soit con-
tinuer à exercer leurs activités conformé-
ment aux autorisations qu'elles ont reçues,
soit souscrire la déclaration prévue à l'ar-
ticle 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative
au contrat d'association.*

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article additionnel après l'article premier.

Amendement : Après l'article premier, introduire un article additionnel nouveau ainsi rédigé :

I. — Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901, les mots « et domiciles » sont remplacés par les mots : « domiciles et nationalités ».

II. — Il est ajouté, entre le deuxième et le troisième alinéa de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901, un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque l'association aura son siège social à l'étranger, la déclaration préalable prévue à l'alinéa précédent sera faite à la préfecture du département où est situé le siège de son principal établissement. »

Article additionnel après l'article 2.

Amendement : Après l'article 2, introduire un article additionnel nouveau ainsi rédigé :

Il est ajouté à la loi du 1^{er} juillet 1901 un article 21 bis ainsi rédigé :

« Art. 21 bis. — La présente loi est applicable aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte. »

Article additionnel après l'article 2.

Amendement : Après l'article 2, introduire un article additionnel nouveau ainsi rédigé :

Les associations étrangères régulièrement autorisées au moment de la publication de la présente loi pourront, soit continuer à exercer leurs activités conformément aux autorisations qu'elles ont reçues, soit souscrire la déclaration prévue à l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

ANNEXES AU RAPPORT

ANNEXE I

STATISTIQUES RELATIVES AUX ASSOCIATIONS ÉTRANGÈRES

Source : ministère de l'Intérieur.

ANNÉES	Autorisations	Refus d'autorisations	Constatations de nullité	Retraits après dissolution volontaire	Associations en activité en fin d'année (1)
1968	123	5	»	48	2.920
1969	124	8	1	51	2.99
1970	134	1	»	53	3.074
1971	150	3	»	67	3.157
1972	182	5	1	43	3.296
1973	136	11	»	93	3.339
1974	205	5	»	60	3.484
1975	210	18	»	78	3.616
1976	267	16	5	50	3.833
1977	315	25	3	49	4.099
1978	349	51	3	81	4.367
1979	346	28	4	51	4.662
1980	460	12	7	47	5.075
Jusqu'au 1 ^{er} septembre 1981	231	8	»	37	5.269
Totaux	3.232	194	(2) 24	808	»

(1) Les chiffres données dans cette colonne représentent en fin d'année le chiffre des associations autorisées depuis la mise en application du titre IV de la loi du 1^{er} juillet 1901 et encore en activité actuellement, compte tenu de nouvelles autorisations accordées et déduction faite des arrêtés de retrait intervenus.

(2) Il s'agit d'associations d'Afrique francophone qui, soumises au régime « étranger », n'ont pas sollicité d'autorisation.

ANNEXE II

LE DROIT D'ASSOCIATION EN FRANCE
ET DANS LES AUTRES PAYS DE L'EUROPE OCCIDENTALE

Source : « Les immigrés dans la cité », migrations et société, ministère du Travail, Paris, La Documentation française, 1978.

1. Tableau comparatif.

	Droit d'association	Droit d'adhérer et participer à un parti politique
France	<p>— Association étrangère : autorisation préalable :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un quart d'adhérents étrangers minimum et des administrateurs étrangers. <p>— Association française :</p> <ul style="list-style-type: none"> - déclaration préalable ; - le nombre de migrants ne doit pas dépasser le quart des effectifs. 	<p>Les étrangers sont exclus de la participation aux partis et de la direction de ceux-ci.</p>
R.F.A.	<p>— Association étrangère :</p> <ul style="list-style-type: none"> - association dirigée par une majorité de T.I. ou dont la majorité des membres sont étrangers ; - liberté d'association ; - mais les autorités peuvent exiger l'annonce de création d'une association étrangère. 	<p>A la C.D.U., les T.I. peuvent s'inscrire au parti comme « Invité ». Ils deviennent membres à part entière après avoir travaillé au moins trois ans au développement des idées de base et avoir été pendant un an « l'invité » du parti.</p>
Belgique	<p>— Association belge :</p> <ul style="list-style-type: none"> - liberté d'adhésion pour les T.I. mais la liberté de création d'une association est réservée aux citoyens (art. 20 de la constitution) ; - la personnalité juridique des associations est sans effet à l'égard des tiers si trois cinquièmes des associés ne sont pas belges. 	<p>Néant.</p>
Luxembourg	<p>Liberté d'association.</p>	<p>Néant.</p>
Pays-Bas	<p>Liberté d'association (art. 9 de la constitution).</p>	<p>Néant.</p>
Grande-Bretagne	<p>Les ressortissants du Commonwealth et d'Irlande ont les mêmes droits que les nationaux.</p>	<p>Néant.</p>
Danemark	<p>Liberté d'association.</p>	<p>Néant.</p>

	Droit d'association	Droit d'adhérer et participer à un parti politique
Suisse	Liberté d'association (art. 56 de la constitution fédérale).	<i>Art. 56 de la constitution.</i> — Les partis peuvent librement fixer les conditions d'acquisition de la qualité de membre et accepter également des étrangers en vertu de cette qualité. Cette clause est prévue dans tous les statuts des partis représentés aux chambres fédérales.
Autriche	Le droit à la liberté d'association est réservé aux citoyens (art. 12 de la constitution).	Néant.
Suède	Liberté d'association.	Les partis politiques n'interdisent pas aux étrangers d'être membres.

2. Commentaires sur la législation applicable dans différents pays.

— La République fédérale d'Allemagne.

La liberté de réunion et la liberté d'association constituent des droits expressément réservés aux Allemands (art. 8 et 9 de la loi fondamentale de 1949). 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 interdites plus facilement que les associations allemandes, pour des raisons de sécurité et d'ordre public, et d'intérêts extérieurs de la R.F.A. (art. 14 et 15 de la loi de 1953). Les étrangers jouissent, comme en France, de la liberté de réunion, avec cependant les mêmes restrictions qu'en ce qui concerne la liberté d'association (l'autorité pouvant interdire les réunions politiques qui menacent la sécurité publique).

— La Suisse.

La liberté d'association (art. 56 de la Constitution fédérale) ainsi que la liberté de réunion, garanties par le droit constitutionnel non écrit, s'appliquent aux étrangers. L'exercice de ces libertés ne peut toutefois être revendiqué que par des individus ou des organismes privés, mais non par des organismes d'Etats étrangers ou par des organisations paragouvernementales étrangères, même lorsqu'elles se présentent sous forme d'organisations de droit privé (associations, etc.). Il est soumis aux limitations imposées par le maintien de l'ordre, de la tranquillité et de la sécurité publics, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Or, l'activité des étrangers étant sujette, de par l'orientation essentielle de leurs intérêts vers l'extérieur, à glisser dans le domaine des relations extérieures, les restrictions qu'impose l'ordre public sont souvent plus immédiates pour eux que pour les autochtones.

Dépassant le droit actuellement en vigueur, l'article 63 du projet de loi fédérale sur les étrangers du 24 mars 1976 prévoit que les membres des associations « qui ont une activité politique ou dont il y a lieu d'admettre qu'elles se composent en majorité d'étrangers peuvent être tenues de donner des renseignements exacts sur l'activité de l'association, sur le nombre et l'identité de ses membres, ainsi que sur la provenance et l'utilisation

des fonds dont elle dispose ». Si elle clarifie le statut de l'étranger, la réglementation envisagée ne devrait pas manquer de rencontrer certaines réticences.

Un autre thème de débat sur le droit d'association des étrangers en Suisse, tourne autour de l'interprétation de l'article 56 de la Constitution (liberté d'association), sur le contenu à donner au mot « citoyen » et sur le point de savoir s'il inclut les étrangers, ou ne concerne que les nationaux. Les différentes constitutions cantonales n'ont pas un point de vue identique à ce sujet.

Par ailleurs, la doctrine constitutionnelle admet cette liberté pour les étrangers faisant partie d'associations non politiques. Selon le Centre de Contacts vaudois : « Cette position restrictive doit être fermement combattue : en Suisse, la liberté d'association devrait être entière, même si l'activité de ces associations se situe au niveau de la politique suisse ou du pays d'origine des adhérents. »

— La Suède et le Danemark.

Les étrangers ont les mêmes droits que les autochtones en matière de liberté d'association et de réunion. Cette affirmation est néanmoins contestée par le Conseil de l'Europe.

— Les pays du Benelux.

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. Elle admet que ces activités sont actuellement tolérées, avec des degrés selon les pays d'origine. En Belgique, le droit à la liberté d'association est réservé aux citoyens (art. 20 de la Constitution).

— L'Autriche.

Le droit à la liberté d'association est également réservé aux citoyens (art. 13 de la Constitution).

— La Grande-Bretagne.

Un certain nombre d'étrangers sont ressortissants du Commonwealth et disposent de ce fait des mêmes droits que les citoyens britanniques.

ANNEXE III

LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES NON GOUVERNEMENTALES ETABLIES EN FRANCE

Source : « Les Associations Internationales ». Rapport — non publié — de la commission du rapport et des études du Conseil d'Etat. Mai 1981.

- Académie d'Esperanto.
- Académie internationale d'astronautique.
- Académie internationale d'héraldique.
- Alliance internationale.
- Amitié et coopération.
- Association cambiste internationale.
- Association des délégués des organisations professionnelles des producteurs et ramasseurs de plantes médicinales et aromatiques de la C.E.E.
- Association des dermatologistes et syphiligraphes de langue français.
- Association pour l'enseignement de la pédiatrie en Europe.
- Association pour l'étude des problèmes de l'Europe.
- Association européenne pour l'administration de la recherche industrielle.
- Association européenne d'athlétisme.
- Association internationale pour l'étude du comportement des conducteurs.
- Association européenne de céramique.
- Association européenne du ciment.
- Association européenne du commerce en gros des viandes.
- Association européenne des directeurs d'hôpitaux.
- Association européenne des gaz de pétrole liquéfiés.
- Association européenne d'histoire contemporaine.
- Association européenne des photographes professionnels.
- Association européenne des polyoléfines textiles.
- Association européenne des spécialités pharmaceutiques grand public.
- Association européenne de thermographie.
- Association des industries du jute européennes (G.E.C.I.T.E.X.).
- Association internationale des aéroports civils.
- Association internationale d'archives sonores.
- Association internationale des arts plastiques.
- Association internationale pour l'avancement de la recherche et de la technologie aux hautes pressions.
- Association internationale de bibliophilie.
- Association internationale de broncho-pneumologie.
- Association internationale du cinéma scientifique.
- Association internationale des constructeurs de matériel roulant.
- Association internationale des critiques d'art .
- Association internationale des critiques de théâtre.
- Association internationale pour le développement des universités mondiales.
- Association internationale des documentalistes et techniciens de l'information.
- Association internationale de droit pénal.
- Association internationale des éducateurs de jeunes inadaptés.
- Association internationale des entrepreneurs de pose en pipe lines.
- Association internationale des entreprises d'équipement électrique.
- Association internationale d'épigraphie latine.
- Association internationale pour l'étude du comportement des conducteurs.
- Association internationale des études françaises.
- Association internationale des fabricants de confiserie.
- Association internationale des fabricants de superphosphate et d'engrais composés.

Association internationale des fondations Raoul-Follereau.
Association internationale des futuribles.
Association internationale de l'hôtellerie.
Association internationale des hydrogéologues.
Association internationale d'information scolaire, universitaire et professionnelle.
Association internationale de l'inspection du travail.
Association internationale des interprètes de conférence.
Association internationale des Lycéum clubs.
Association internationale des magistrats de la jeunesse.
Association internationale de médecine et biologie de l'environnement.
Association internationale de méditation transcendante.
Association internationale de meunerie.
Association internationale des parlementaires de langue française.
Association internationale de pédagogie expérimentale de langue française.
Association internationale permanente des congrés de la route.
Association internationale de la presse filmée.
Association internationale des professeurs et maîtres de conférences des universités.
Association internationale de recherche en informatique toxicologique.
Association internationale pour la recherche médicale et les échanges culturels.
Association internationale des sciences économiques.
Association internationale des sciences hydrologiques.
Association internationale des sciences physiques de l'Océan.
Association internationale de science politique.
Association internationale de signalisation maritime.
Association internationale des sociétés d'assurance mutuelle.
Association internationale des sociétés de microbiologie.
Association internationale des sociologues de langues française.
Association internationale de la soie.
Association internationale du théâtre pour l'enfance et la jeunesse.
Association internationale des universités.
Association de langue française pour l'étude du diabète et des maladies métaboliques.
Association des léprologues de langue française.
Association littéraire et artistique internationale.
Association des médecins de langue française.
Association médicale mondiale.
Association mondiale des femmes chefs d'entreprises.
Association mondiale pour la formation professionnelle touristique.
Association mondiale des physiologistes pharmacologues et biochimistes vétérinaires.
Association scientifique internationale du café.
Association technique internationale des bois tropicaux.
Association du traité Atlantique.
Association pour le volontariat à l'acte gratuit en Europe.
Association zen d'Europe.
Bureau gravimétrique international.
Bureau international des containers.
Bureau international de l'heure.
Bureau international des producteurs d'assurances et de réassurances.
Bureau international des sociétés gérant les droits d'enregistrement et de reproduction mécanique.
Bureau permanent international des constructeurs d'automobiles.
Centre catholique international pour l'U.N.E.S.C.O.
Centre de coopération pour les recherches scientifiques relatives au tabac.
Centre européen de dermopharmacologie.
Centre européen pour le développement industriel et la mise en valeur de l'outre-mer.
Centre européen d'éducation permanente.
Centre international d'études latines.
Centre international de coordination des recherches sur l'autogestion.
Centre international d'études esthétiques.
Centre international du film pour l'enfance et la jeunesse.
Centre international des syndicats libres en exil.
Centre libre d'études préparatoires aux organisations internationales.
Centre mondial d'information sur l'éducation bilingue.

- Centre de recherches économétriques appliquées.
- Centre de recherches et d'études pour une éducation mondialiste.
- Centre technique international de l'embouteillage et du conditionnement.
- Chambre de commerce internationale.
- Club européen de la santé.
- Collège international pour l'étude scientifique des techniques de production mécanique.
- Colloque européen des paroisses.
- Comité d'action pour les Etats unis d'Europe.
- Comité des associations européennes de fonderie.
- Comité pour la diffusion des arts et des lettres par le cinéma.
- Comité pour les données scientifiques et technologiques.
- Comité européen des assurances.
- Comité européen international du béton.
- Comité européen des constructeurs d'instruments de pesage.
- Comité européen des constructeurs de machines à bois.
- Comité européen des constructeurs de machines pour plastiques et caoutchouc.
- Comité européen des constructeurs de matériel frigorifique.
- Comité européen des fabricants de sucre.
- Comité européen des importateurs de machines à bois.
- Comité européen de l'institut international de l'ozone.
- Comité européen de liaison pour la cellulose et le papier.
- Comité européen de liaison des négociants et utilisateurs de combustibles.
- Comité européen de recherches pour la protection des populations contre les risques d'intoxication à long terme.
- Comité international des camps (UN.A.D.I.F.).
- Comité international de coopération dans les recherches nationales en démographie.
- Comité international de la culture du houblon.
- Comité international des entreprises à succursales.
- Comité international des films de l'homme.
- Comité international permanent des congrès de pathologie comparée.
- Comité international permanent de la conserve.
- Comité international de la rayonne et des fibres synthétiques .
- Comité international des sciences historiques.
- Comité interprofessionnel européen des professions intellectuelles.
- Comité de liaison international des broderies, rideaux et dentelles.
- Comité permanent pour le marché commun (Construction).
- Comité de la recherche spatiale.
- Comité scientifique chargé des problèmes de l'environnement.
- Comité technique international de prévention et d'extinction du feu.
- Commission internationale de botanique apicole.
- Commission internationale pour l'édition des sources de l'histoire européenne.
- Commission internationale du génie rural.
- Commission internationale des grands barrages.
- Commission internationale des méthodes d'analyse des pesticides.
- Commission internationale d'optique.
- Commission permanente internationale européenne des gaz industriels et du carbure de calcium.
- Communauté radiophonique des programmes de langue française.
- Confédération européenne de l'agriculture.
- Confédération européenne des anciens combattants.
- Confédération européenne pour la thérapie physique.
- Confédération internationale des anciens prisonniers de guerre.
- Confédération internationale de betteraviers européens.
- Confédération internationale des cadres.
- Confédération internationale pour la chirurgie plastique et reconstructive.
- Confédération internationale des cinémas d'art et d'essai.
- Confédération internationale de la coiffure.
- Confédération internationale du commerce et des industries des légumes secs.
- Confédération internationale du commerce des pailles.
- Confédération internationale du crédit populaire.
- Confédération internationale du lin et du chanvre.
- Confédération internationale des parents.

Confédération internationale de la représentation commerciale de la Communauté européenne.

Confédération internationale des sociétés d'auteurs et compositeurs.

Confédération internationale des travailleurs intellectuels.

Conférence internationale des grands réseaux électriques à haute tension.

Conférence internationale sur la guerre politique.

Conférence internationale de sociologie religieuse.

Conférence des régions périphériques maritimes de la Communauté européenne.

Conseil des communes d'Europe.

Conseil consultatif d'organisations juives.

Conseil pour les échanges internationaux pédagogiques.

Conseil européen des services communautaires juifs.

Conseil international de l'action sociale.

Conseil international des archives.

Conseil international de la chasse et de la conservation du gibier.

Conseil international du cinéma et de la télévision.

Conseil international de la danse.

Conseil international des économies régionales.

Conseil international pour l'éducation physique et le sport (C.I.E.P.S.).

Conseil international des femmes.

Conseil international de la langue française.

Conseil international des machines à combustion.

Conseil international des monuments et des sites.

Conseil international des moyens d'enseignement.

Conseil international des musées.

Conseil international de la musique.

Conseil international des organisations de folklore.

Conseil international de la philosophie et des sciences humaines.

Conseil international des sciences sociales.

Conseil international des unions scientifiques.

Constructeurs européens de locomotives thermiques et électriques.

Corps mondial de secours.

Eurunie.

Entente pour le développement des échanges, des loisirs et des vacances éducatifs, internationaux et sociaux.

Faculté internationale pour l'enseignement du droit comparé.

Fédération abolitionniste internationale.

Fédération aéronautique internationale.

Fédération des combattants alliés en Europe.

Fédération européenne des associations d'analystes financiers.

Fédération européenne des associations des instituts de crédit.

Fédération européenne d'associations nationales d'ingénieurs.

Fédération européenne des fabricants de carton ondulé.

Fédération européenne des fabricants de sacs en papier à grande contenance.

Fédération européenne de l'industrie du contreplaqué.

Fédération européenne de médecine physique et réadaptation.

Fédération des gynécologues et obstétriciens de langue française.

Fédération internationale des associations d'instituteurs.

Fédération internationale des associations contre la lèpre.

Fédération internationale des associations de distributeurs de films.

Fédération internationale des associations publicitaires d'annonceurs.

Fédération internationale des associations touristiques de cheminots.

Fédération internationale des associations de veufs et de veuves.

Fédération internationale d'astronautique.

Fédération internationale de l'automobile.

Fédération internationale des bourses de valeurs.

Fédération internationale catholique d'éducation physique et sportive.

Fédération internationale des centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active.

Fédération internationale du commerce, de l'industrie et de l'économie.

Fédération internationale culturelle féminine.

Fédération internationale pour l'économie familiale.

Fédération internationale des éditeurs de journaux.

Fédération internationale pour l'éducation des parents.
Fédération internationale d'éducation physique.
Fédération internationale des électriciens, électroniciens et spécialistes de l'automobile.
Fédération internationale d'escrime.
Fédération internationale des droits de l'homme.
Fédération internationale européenne de la construction.
Fédération internationale des femmes des carrières juridiques.
Fédération internationale des journalistes et écrivains du tourisme.
Fédération internationale libre des déportés et internés de la résistance.
Fédération internationale des maisons de l'Europe.
Fédération internationale des mouvements d'école moderne.
Fédération internationale des organisations de correspondances et d'échanges scolaires.
Fédération internationale des organisations de donneurs de sang.
Fédération internationale de podologie.
Fédération internationale des producteurs agricoles.
Fédération internationale des producteurs de jus de fruits.
Fédération internationale des professeurs de l'enseignement secondaire officiel.
Fédération internationale des professeurs de français.
Fédération internationale des professions immobilières.
Fédération internationale de rugby amateur.
Fédération internationale des sociétés de microscopie électronique.
Fédération internationale des sociétés d'ophtalmologie.
Fédération internationale sportive de l'enseignement catholique.
Fédération européenne des associations de conseils en organisation.
Fédération internationale des universités catholiques.
Fédération mondiale des anciens combattants.
Fédération mondiale des organisations d'ingénieurs.
Fédération mondiale des associations des centres de toxicologie clinique et des centres antipoisons.
Fédération mondiale des sociétés d'anesthésiologistes.
Fédération mondiale des villes jumelées.
Fédération naturiste internationale.
Fédération pour le respect de l'homme et de l'humanité.
Fédération universelle des associations d'agences de voyages.
Fondation européenne de la science.
Fondation internationale de l'innovation sociale.
Fondation du prix mondial de la paix.
Fondation pour la protection de la santé et de l'environnement.
Forum atomique européen.
Frère des hommes.
Groupement des associations dentaires francophones.
Groupement des associations des maiers des pays de la C.E.E.
Groupement européen de coordination d'industries textiles diverses.
Hommes sans frontières.
Information et diffusion internationales du livre de langue française.
Institut des affaires culturelles.
Institut atlantique des affaires internationales.
Institut du droit international des transports.
Institut d'études européennes.
Institut européen pour l'étude des fibres industrielles.
Institut international de droit d'expression française.
Institut international des droits de l'homme.
Institut international de philosophie.
Institut international de recherche et de formation.
Institut international du théâtre.
Institut de neurophysiologie et de psychophysiologie.
Institut de transport aérien.
Internationale de la liberté.
Jeunesse étudiante catholique internationale.
Journée européenne des écoles.
Ligue internationale de l'enseignement, de l'éducation et de la culture populaire.
Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme.
Mouvement gauche européenne.

Mouvement international d'apostolat des milieux sociaux indépendants.
Mouvement mondial des mères.
Mouvement international pour un monde juste et franc. Aide à toute détresse Quart-Monde.
Mouvement contre le racisme et pour l'amitié des peuples.
Office mondial d'information sur les problèmes d'environnement.
Organisation européenne pour l'équipement électronique de l'aviation civile.
Organisation européenne pour les recherches chimio-sensorielles.
Organisation internationale des experts.
Organisation internationale pour la lutte contre le trachome.
Organisation internationale de recherche sur la cellule.
Organisation mondiale pour la promotion sociale des aveugles.
Organisation de l'aérostation scientifique et de la surveillance des radiations (S.B.A.R.M.O.).
Organisation européenne des mécaniciens navigants.
Organisation internationale de lutte biologique contre les animaux et les plantes nuisibles.
Phylum international club.
Prévention routière internationale.
Registre international des citoyens du monde.
Réunion internationale des laboratoires d'essais et de recherches sur les matériaux et les constructions.
Secrétariat international des ingénieurs, des agronomes et des cadres économiques catholiques.
Service international des ursigrammes et jours mondiaux.
Société africaine de culture.
Société d'ergonomie de langue française.
Société européenne de chirurgie cardio-vasculaire.
Société européenne de chirurgie expérimentale.
Société européenne de radiologie cardio-vasculaire.
Société internationale d'acupuncture.
Société internationale de défense sociale.
Société internationale de droit pénal militaire et de droit de la guerre.
Société internationale pour l'éducation artistique.
Société internationale Fernand de Visscher pour l'histoire des droits de l'antiquité.
Société internationale d'histoire de la médecine.
Société internationale de prophylaxie criminelle.
Société internationale de psychopathologie de l'expression.
Société internationale de psychoprophylaxie obstétricale.
Société de législation comparée.
Société de linguistique romane.
Société médicale internationale d'endoscopie et de radiocinéma.
Société de neuro-chirurgie de langue française.
Société de nutrition et de diététique de langue française.
Société de pathologie comparée.
Société de recherches psychothérapeutiques de langue française.
Société de Saint-Vincent-de-Paul.
Transfrigoroute Europe.
Union des associations techniques internationales.
Union culturelle pour les échanges internationaux.
Union européenne de la carrosserie.
Union européenne du commerce du bétail et de la viande.
Union européenne des indépendants et lubrifiants.
Union européenne des sources d'eaux minérales.
Union européenne pour la technologie, l'orthopédie et la réadaptation.
Union des foires internationales.
Union internationale d'action morale et sociale.
Union des industries ferroviaires européennes.
Union internationale des architectes.
Union internationale des associations d'installateurs de chauffage, ventilation et conditionnement d'air.
Union internationale des chauffeurs routiers.
Union internationale des chemins de fer.
Union internationale d'éducation pour la santé.
Union internationale d'électrothermie.
Union internationale de l'exploitation cinématographique.

Union internationale des femmes architectes.
Union internationale des guides et scouts d'Europe.
Union internationale d'hospitalisation privée.
Union internationale des huissiers de justice et officiers judiciaires.
Union internationale d'hygiène et de médecine scolaires et universitaires.
Union internationale des industries graphiques de reproduction.
Union internationale des journalistes et de la presse de langue française.
Union internationale pour la liberté d'enseignement.
Union internationale des maisons familiales rurales.
Union internationale des organismes touristiques et culturels des postes et télécommunications.
Union internationale des organismes familiaux.
Union internationale des orientalistes.
Union internationale des orphelins de guerre.
Union internationale de phlébologie.
Union internationale de la presse scientifique.
Union internationale des sciences biologiques.
Union internationale contre la tuberculose.
Union mathématique internationale.
Union mondiale des intellectuels.
Union mondiale des organisations féminines catholiques.
Union mondiale pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence.
Union mondiale des voix françaises.
Union des riziculteurs de la C.E.E.
Union scientifique mondiale des sociétés d'acupuncture.
Union des travailleurs espérantistes des pays de langue française.

ANNEXE IV

ARRÊT DU CONSEIL D'ÉTAT DU 30 JANVIER 1980
MINISTRE DE L'INTÉRIEUR. C/S.A. LIBRAIRIE FRANÇOIS MASPERO

.....

Considérant qu'aux termes de l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881, tel qu'il a été modifié par le décret du 6 mai 1939, « la circulation, la distribution ou la mise en vente en France des journaux ou écrits, périodiques ou non, rédigés en langue étrangère peut être interdite par décision du ministre de l'Intérieur. Cette interdiction peut également être prononcée à l'encontre des journaux et écrits de provenance étrangère rédigés en langue française, imprimés à l'étranger ou en France » ;

Considérant, d'une part, qu'en se fondant, pour interdire la circulation, la distribution et la mise en vente de l'ouvrage de M. Choné intitulé : « L'ascension de Mobutu », édité par la société « Librairie François Maspéro », sur le fait que la publication de ce livre était de nature à nuire à la conduite des relations entre la France et le Zaïre, le ministre de l'Intérieur a, pour exercer les pouvoirs qu'il tient de l'article 14 précité de la loi du 29 juillet 1881, retenu un motif qui peut légalement justifier la mesure d'interdiction prévue par ce texte ; qu'en censurant ce motif le tribunal administratif a commis une erreur de droit ;

Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier, notamment de la correspondance adressée au ministre de l'Intérieur par le ministre des Affaires étrangères, que l'autre motif invoqué devant le juge administratif, et tiré du danger représenté par l'ouvrage pour l'ordre public interne, a revêtu en l'espèce un caractère surabondant ; qu'ainsi, la circonstance que ce motif dont le jugement attaqué a fait également état reposerait sur une appréciation manifestement erronée est sans influence sur la légalité de la décision attaquée ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, pour annuler cette décision, le tribunal administratif s'est fondé sur des motifs erronés ;

Mais considérant qu'il appartient au Conseil d'Etat, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par la société anonyme « Librairie François Maspéro » en première instance ou en appel ;

Considérant, en premier lieu, que la décision attaquée présente le caractère d'une mesure de police, qu'en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires prescrivant au ministre de recueillir les observations de l'auteur ou de l'éditeur de l'ouvrage dont il entend prononcer l'interdiction la « Librairie François Maspéro » n'est pas fondée à soutenir que la décision ne pouvait être légalement prise qu'après que la société aurait été mise à même de présenter ses moyens de défense ;

Considérant, en deuxième lieu, que, cette décision du 25 janvier 1974 étant antérieure à la publication au *Journal officiel* de la République française de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le moyen tiré des stipulations de cette convention ne peut qu'être écarté ;

Considérant, en troisième lieu, qu'en vertu des dispositions ci-dessus rappelées de l'article 14 modifié de la loi du 29 juillet 1881 l'interdiction par le ministre de l'Intérieur peut frapper les écrits, périodiques ou non, rédigés soit en langue étrangère, soit en langue française s'ils sont de provenance étrangère ; qu'il est constant que l'ouvrage « L'ascension de Mobutu » est l'œuvre d'un auteur de nationalité étrangère, a été rédigé à l'aide d'une documentation d'origine étrangère ; qu'ainsi cet ouvrage, bien qu'il ait été écrit en langue française, imprimé et publié en France, doit être regardé au sens de l'article 14 précité de la loi du 29 juillet 1881 ; que, par suite, le ministre pouvait légalement en interdire la circulation, la distribution et la mise en vente ;

Considérant, enfin, qu'il ne résulte pas des pièces du dossier que l'appréciation à laquelle le Ministre s'est livré pour estimer que la publication était de nature à compromettre les relations franco-zairoises soit entachée d'erreur manifeste ;

Considérant que, de tout ce qui précède, il résulte que le Ministre est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a annulé sa décision en date du 25 janvier 1974 ;

Décide :

Article premier. — Le jugement du tribunal administratif de Paris, en date du 5 juillet 1978, est annulé.

Art. 2. — La demande présentée devant le tribunal administratif de Paris par la société anonyme « Librairie François Maspero » est rejetée.