

**Partition et distinction des groupements de personnes :
l'histoire d'une construction politique**
Analyse à partir des débats parlementaires

Anne Fretel – MCF – Chercheure au Clersé (UMR-8019 CNRS), associée à l'IRES
Université Lille 1 – Faculté de Sciences économiques et sociales
Cité Scientifique - bât SH2, bureau 106
59 655 Villeneuve d'Ascq Cedex
anne.fretel@univ-lille1.fr

La loi relative à l'économie sociale et solidaire (ESS) du 31 juillet 2014 marque par la relative unanimité du vote qu'elle a suscitée. Elle marque aussi par l'affirmation de l'ESS comme « un grand tout » composé des coopératives, des mutuelles, des associations, des fondations et de certaines sociétés commerciales¹. Cette loi se veut inclusive, « englobante »². En cela elle semble trancher avec la dynamique historique ayant conduit à morceler les groupements de personnes en un ensemble d'organisations aux statuts distincts.

Cet article se propose de revenir sur la partition juridique des groupements de personnes³ telle qu'elle s'est dessinée depuis la Révolution française et tout au long du XIX^{ème} siècle. L'hypothèse défendue est que cette partition a été dictée par la volonté de l'Etat de garder le monopole de l'intérêt général et de cantonner les groupements intermédiaires à la gestion d'intérêts communs identifiables, limitant par là-même leur dimension proprement politique. L'article se base sur les registres de justification politique avancés lors des débats parlementaires portant sur la reconnaissance de ces corps intermédiaires. Cela n'épuise évidemment pas le sujet de la politique menée vis à vis des groupements de personnes : d'une part, au-delà des lois érigées, se développent des pratiques administratives et une jurisprudence qui peuvent nuancer, filtrer voire modifier les intentions énoncées par le législateur (Soubiran-Paillet 1999) ; d'autre part, le débat politique ne se cantonne pas à son expression en assemblée⁴. Mais cette optique permet néanmoins, nous semble-t-il, de saisir des positions de principe et de faire émerger des représentations qui ont structuré les modalités de reconnaissance des corps intermédiaires en France.

¹ Au-delà des statuts, ces diverses organisations sont liées par le respect de principes communs : poursuivre un but social autre que le seul partage des bénéfices, inscrire leur activité dans une lucrativité encadrée, s'appuyer sur une gouvernance démocratique et participative.

² Expression utilisée par J.-F. Draperi (2014).

³ Le terme « groupement de personnes » est repris de Draperi (2011). Il désigne, par opposition aux sociétés de capitaux, toutes les réponses collectives fondées sur des engagements humains pour faire face à des difficultés économiques et/ou sociales. Ces réponses collectives ont eu des noms variés dans le temps (corporations, cercles, société de secours mutuel, associations ...). Ce terme générique permet d'appréhender l'ensemble de ces initiatives indépendamment de leurs évolutions notamment juridiques. Ce terme est d'autant plus utile qu'historiquement les objectifs visés par les groupements de personnes sont souvent multiples : « ces organisations ont en commun de ne pas dissocier l'association compagnonnique, la coopération de production, la prévention des risques, la formation, la défense des intérêts professionnels, le secours mutuel, l'entraide » faisant ainsi preuve d'une « multifonctionnalité » (Draperi 2016). Nous parlerons aussi parfois dans cet article de « fait associatif » en mettant derrière la même signification que celle que l'on met derrière le terme « groupements de personnes ».

⁴ C'est notamment ce que souligne Chloé Gaboriaux dans ces travaux. Voir notamment Gaboriaux (2011).

Après avoir rappelé la cohérence de la ligne de politique des différents régimes politiques, de la Révolution française aux débuts de la Troisième République, qui ont eu en commun de ne pas pleinement reconnaître les corps intermédiaires (1), nous montrerons comment leur partitionnement, modalité de leur reconnaissance juridique, a été une façon de maîtriser les objectifs de ces groupements et d'en limiter le pouvoir instituant (2).

1- 1789-1901 : entre refus et suspicion, de la difficulté de reconnaître pleinement les groupements de personnes

La Révolution française peut être analysée comme un point d'inflexion dans l'appréhension qui est faite par le pouvoir politique des corps intermédiaires, même s'il est vrai que le pouvoir politique a toujours eu une certaine suspicion vis-à-vis des groupements de personnes (Gibaud 1989 ; Bardout 1991 ; Draperi 2016). C'est un nouveau cadre de pensée qui est posé pour appréhender les groupements collectifs, leur laissant peu de place, coincés entre la reconnaissance de droits individuels – notamment économiques – et la définition d'un nouveau cadre politique instituant l'Etat comme représentant de la Nation (1.1). Entre interdiction (décret d'Allarde et Loi Le Chapelier) et lois préventives (articles du code pénal), durant tout le XIXème, le fait associatif peine à être reconnu (1.2).

1.1- Le moment de la Révolution française : un nouveau cadre posé vis-à-vis des groupements de personnes

Si les groupements de personnes ont presque toujours fait l'objet de suspicion et de méfiance de la part des autorités politiques, la Révolution Française marque une étape dans la compréhension et la place laissées aux corps intermédiaires. Les groupements – notamment les organisations professionnelles telles que les corporations, les jurandes ou les associations politiques – apparaissent contraire à la fois du nouvel ordre économique et du nouvel ordre politique en gestation.

Sur un plan économique, la Révolution de 1789 met en exergue les libertés individuelles (notamment la liberté de propriété et la liberté de travail) et cherche à développer une société fondée sur une égalité juridique des conditions de départ. Dans ce cadre, la forme contractuelle, alliance de liberté et d'égalité⁵, est la pierre angulaire du nouvel ordre économique en voie de constitution devant se décliner dans tous les domaines. La corporation ayant notamment produit des réglementations de métiers (prix, normes de production, fixation des salaires, réglementation des mouvements de main d'œuvre) est perçue comme une entrave à la promotion de ces nouvelles libertés individuelles à défendre. Les discussions à l'assemblée sont claires au moment du vote du décret d'Allarde ou de la Loi Le Chapelier. D'Allarde souligne que « *la faculté de travailler est un des premiers droits de l'homme. Ce droit est sa propriété (...) c'est sans doute la première propriété la plus sacrée, la plus imprescriptible* »⁶. C'est au nom de ce principe qu'il remet en cause les jurandes comme étant une entrave au libre exercice des facultés individuelles. L'adoption du décret conduira, à travers son article 7, à promouvoir la liberté du travail : « *à compter du premier avril prochain, il sera libre à toute personne de faire tel négoce, ou d'exercer telle profession art ou métier qu'elle trouvera bon* »⁷. La loi Chapelier du 14 juin 1791 vise à « *l'anéantissement de toutes espèces de corporations des citoyens du même état ou profession* » (article 1) et précise dans l'article suivant que « *les citoyens d'un même état ou*

⁵ Le contrat permet, en effet, de mettre en avant le libre choix des individus, étant entendu qu'un contrat ne peut être passé qu'entre sujets égaux, c'est-à-dire ayant la même capacité à contracter.

⁶ Archives parlementaires, séance à l'Assemblée du 15 février 1791, p. 199.

⁷ Archives parlementaires, séance à l'Assemblée du 2 mars 1791, p. 626.

profession (...) ne pourront, lorsqu'ils se trouveront ensemble (...) prendre des arrêtés ou délibérations, former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs», si malgré tout des décisions étaient prises, elles seraient jugées « *inconstitutionnelles, attentatoires à la liberté et à la déclaration des droits de l'homme* » (article 4). Comme le résume Gibaud (1989), l'association se trouve « au conflit de deux libertés » et pour les Révolutionnaires, c'est le droit du travail, appréhendé comme la liberté d'activité, qui prime sur la liberté d'association. « *Finalement c'est au nom de la liberté (individuelle) que les révolutionnaires refusèrent la liberté aux associations* » (Amblard, 2001, p. 37).

Mais les groupements de personnes sont aussi remis en cause au nom du projet politique qui s'ancre dans une mythologie que Rosanvallon (2004) qualifie de « culture politique de la généralité »⁸. D'un point de vue politique, l'égalité que les révolutionnaires cherchent à instaurer s'entend au sens d'unité. La Nation devient le symbole d'une nouvelle société politique. L'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme énonce, d'ailleurs, que « *le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation* ». L'individu disparaît sous les traits d'un collectif, anonyme, dont la forme politique est celle du peuple souverain. La constitution de ce collectif, formé d'individus juridiquement égaux⁹, vise à rompre avec la société d'ordres. La culture politique de la généralité se traduit par la promotion de la loi comme support de la régulation sociale, elle devient un gage préservant de l'arbitraire et du particularisme de l'Ancien régime¹⁰. Les groupements de personnes sont alors vus comme un obstacle à la réalisation de cette culture de la généralité par les distinctions catégorielles qu'ils engendrent ou le rôle d'écran qu'ils peuvent induire. La Constitution de 1791 le souligne avec force : « *la souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice (...). La nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation* »¹¹. S'appuyant sur ce principe, Le Chapelier déclare, à l'Assemblée, : « *l'Assemblée nationale, considérant que nulle société, club, association de citoyens ne peut avoir, sous aucune forme, une existence politique, ni exercer aucune action ni inspection sur les actes des pouvoirs constitués et les autorités légales ; que sous aucun prétexte, ils ne peuvent paraître sous un nom collectif, soit pour former des pétitions ou des députations, pour assister à des cérémonies publiques* »¹². Les groupements de personnes comme institution instituante sont remise en cause. Pour les révolutionnaires, seule la Nation – comme collectif uni – peut être porteuse d'une dimension politique, d'où une méfiance très forte vis-à-vis des clubs en tant qu'associations politiques. Comme le résume Soubiran-Paillet (1999, p. 22) « *la loi Le Chapelier pose une question importante, celle de l'agrégation des intérêts et de son dépassement possible à l'intérieur d'une société ou d'une association, éventuellement dotée de la personnalité civile. La loi Le Chapelier conduit à la condamnation des corps, à leur interdiction. Ce qui est visé, plus que l'agrégation des intérêts individuels,*

⁸ Rosanvallon appréhende la notion de « culture de la généralité » à la fois comme forme sociale, qualité démocratique et mode de régulation.

⁹ Cette égalité juridique n'implique pas pour autant une société d'égaux sur un plan économique. Rosanvallon (1992, p. 40-41) pointe ce paradoxe : « *ambiguïté de cette démocratie qui a procédé de manière très précoce à l'intégration du grand nombre dans le corps abstrait de la citoyenneté (par le suffrage universel), en même temps qu'elle semblait s'accommoder plus facilement des situations d'exclusion économique et sociale, comme si la seule affirmation symbolique du peuple Un suffisait à sa réalisation* ».

¹⁰ Les choses sont clairement énoncées dans la déclaration des DDH : « *Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas* » (article 5), « *Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la Loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis ; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la Loi doit obéir à l'instant* » (article 7).

¹¹ Extrait de la constitution de 1791.

¹² Discours de Le Chapelier, prononcé le 29 septembre 1791 à l'Assemblée Nationale, Archives parlementaires, tome 31 p. 624.

c'est la formation de groupements prétendant à une existence indépendante à celle de leurs membres, apte à leur donner le pouvoir de représentation au sein d'une assemblée. Les individus peuvent avoir des intérêts et les revendiquer, mais pas les corps ».

Il résulte de cette période une interdiction des associations professionnelles et une suspicion forte vis-à-vis de toute forme de regroupement collectif. L'œuvre de la Révolution française n'est néanmoins pas si univoque. On peut d'un certain point de vue parler de régénération des groupements de personnes plus que de leur négation (Fretel, 2006). Les hommes de 1789 intègrent *une* vision de ces groupements, autorisés tant qu'ils accompagnent l'œuvre révolutionnaire, aident à faire vivre l'idée de fraternité et à faire Nation. Le Chapelier lui-même leur reconnaît des vertus. Au parlement, il évoque « *ces sociétés que l'enthousiasme pour la liberté a formées, auxquelles elles doivent son prompt rétablissement, et qui, dans les temps d'orages, ont produit l'heureux effet de rallier les esprits, de former des centres communs d'opinion, et de faire connaître à la minorité opposante l'énorme majorité qui voulait et la destruction des abus, et le renversement des préjugés, et l'établissement d'une Constitution libre* »¹³. D'un point de vue juridique, si les groupements professionnels ainsi que les clubs sont interdits, la loi du 21 août 1790 sur le droit de réunion peut être lue comme une loi assurant une certaine liberté à ces groupements : « *Les citoyens ont le droit de s'assembler paisiblement et de former entre eux des sociétés libres, à la charge d'observer les lois qui régissent tous les citoyens* ». Les révolutionnaires au gré des difficultés politiques varient dans leur positions ». C'est la lecture qu'en fait Bardout (1991, p. 75) qui résume toute l'ambiguïté de cette période : « *les textes se succèdent, se bousculent, s'entrechoquent, contradictoires ; 1789 nous lègue une législation profuse où s'ébauchent les nouveaux principes révolutionnaires en la matière, redessinés au gré des renversements politiques, déformés au prisme des nécessités pratiques : il faut d'abord asseoir le pouvoir, malgré les associations, grâce à elles, contre elles* ».

En tout cas, formellement, les dispositions de 1791 mettent à mal les groupements collectifs même si une dynamique associative et une dynamique d'entraide se remettent en place après la Révolution (Gibaud 1989). Le législateur voit dans l'argument économique de la liberté individuelle et dans l'argument politique de la construction de la Nation des motifs justifiant la limitation des corps intermédiaires. Ces deux registres argumentaires seront mobilisés durant tout le XIX^{ème}.

1.2- La permanence du refus tout au long du XIX^{ème} siècle

Les groupements de personnes, durant tout le XIX^{ème} siècle, sont une « liberté en souffrance » (Jaume, 2001). Les débuts de l'Empire conduisent à l'adoption d'une législation dite préventive à leur égard qui autorise, ou non, à travers les articles 291 et suivants du code pénal, la constitution de groupements collectifs de plus de vingt personnes. En dépit des changements de régimes portés au pouvoir notamment par une dynamique associative (Révolution de 1830 et Révolution de 1848 - Gibaud 1989 ; Bardout 1991 ; Jaume 2001), cette législation se maintient et se renforce, puisqu'en 1834, le seuil de vingt personnes est supprimé conduisant à demander une autorisation préalable pour tous groupements collectifs, quelle que soit leur taille. Pourtant, chaque changement politique est l'occasion de revenir sur la législation vis-à-vis des groupements de personnes. Ces débats qui s'engagent sont notamment dictés par les conséquences de plus en plus visibles des transformations économiques à l'œuvre. Le danger d'une individualisation des relations économiques fondées uniquement sur une logique contractuelle est de plus en plus perceptible au fil du siècle et la nécessité du renforcement de protections collectives, du côté des travailleurs, admise. Le besoin de corps intérimaires intermédiaires, *γ.c* pour des considérations politiques, est

¹³ Discours de Le Chapelier, prononcé le 29 septembre 1791 à l'Assemblée Nationale, Archives parlementaires, tome 31 p. 617.

énoncé. Lors d'un débat en 1871 à l'Assemblée visant à discuter de l'opportunité d'une reconnaissance du droit d'association, Chesnelong député légitimiste déclare : « *l'association est conforme à la nature de l'homme ; elle est le supplément naturel de sa faiblesse. Qu'est-ce qu'en effet une nation, sinon une vaste association de droits, de devoirs, d'intérêts, de traditions se rattachant au passé, d'efforts se continuant dans le présent pour préparer l'avenir, où tous les courages, tous les dévouements, se confondent pour former une grande chose qui s'appelle une patrie et en perpétuer à travers les siècles la puissance et l'honneur ? Mais au-dessous de cette grande association, il doit y avoir des associations partielles, qui en sont les annexes nécessaires et qui concourent à son action [...]. L'État en haut, la poussière sociale en bas, et, entre les deux, pas d'intermédiaire. Voilà la situation ; elle est contre nature ; et c'est pour cela qu'une loi sur les associations est nécessaire* »¹⁴.

Mais ces considérations ne suffisent pas pour autant à peser et à faire oublier les enjeux politiques hérités de 1789. La reconnaissance des groupements de personnes est vue comme un risque d'instituer un Etat dans l'Etat en donnant un pouvoir à des corps intermédiaires qui dépasseraient la seule agrégation des intérêts individuels. Si d'un côté, le droit de s'associer est vu comme un droit naturel, de l'autre, ce que peut produire ces groupements collectifs inquiète. Ces positions antagonistes traversent tous les courants politiques. En 1834, lorsque que le débat s'engage sur le maintien ou non de la législation pénale vis-à-vis des corps intermédiaires, Dupin, député libéral, déclare : « *je trouve cet article [parlant de l'article 291 du code pénal] excellent ; je n'ai jamais compris qu'un gouvernement régulier pût s'en passer, ni qu'il pût être licite à ce simples particuliers de se constituer, sans autorisation préalable, en sociétés particulières, avec une organisation propre, qui leur laisserait la faculté illimitée de former un Etat dans l'Etat* » (Dupin, cité par Jaume 2001, p. 83). Les mêmes arguments émergent lors du débat pour la reconnaissance du droit d'association au début de la Troisième République en 1871. Tolain, député radical, propose un projet de législation unique abrogeant les articles 291 à 294 du code pénal et la loi du 10 avril 1834. La commission Berthauld¹⁵, chargée de rapporter sur cette proposition, va s'opposer à cette proposition de loi, jugée trop libérale, rappelant que si le droit d'association « *est un puissant instrument de civilisation et de progrès, il peut être un énergique moyen de trouble et de désorganisation* »¹⁶. Les discussions vont s'organiser autour de ce double constat. D'un côté, l'importance de la liberté d'association comme droit naturel est fermement affirmée. Haussonville (député de droite républicain) déclare ainsi : « *Le droit d'association est un droit naturel et qui me paraît aussi indispensable à l'homme, considéré comme être moral, que le droit d'aller et venir est indispensable à l'homme* »¹⁷. « *La faculté de s'associer n'est-elle pas un droit naturel inviolable ?* »¹⁸. Mais d'un autre côté, le risque que fait courir à l'État la promotion d'un tel droit est mis en évidence. Chesnelong résume l'enjeu ainsi : « *suivant les uns, la liberté de s'associer, c'est la liberté même de contracter, suivant les autres, la liberté de s'associer, c'est la liberté de créer des États pour troubler de petits ou même de grands États* »¹⁹. Comme le souligne Rosanvallon (2004, p. 316), les débats parlementaires voient « *se décliner sur tous les tons les termes de cette contradiction entre l'affirmation philosophique d'une liberté nécessaire et la peur panique d'un désordre social* ». Jaume (2001) parle d'une continuité du « *postulat atomistique* » et souligne que « *le débat sur le droit d'association au XIXe siècle frappe par son caractère répétitif : les*

¹⁴ Intervention de M. Chesnelong au sénat, 6 mars 1883, in JO (2001), *L'avènement de la loi de 1901 sur le droit d'association*, p. 156.

¹⁵ Berthauld étant à cette époque représentant à l'Assemblée nationale, membre du parti opportuniste.

¹⁶ Intervention de Berthauld, Séance du 14 décembre 1871, in JO (2001), *L'avènement de la loi de 1901 sur le droit d'association*, p. 11.

¹⁷ Intervention d'Haussonville, Séance du 14 décembre 1871, *ibid.*, p. 20.

¹⁸ Haussonville, *ibid.*, p. 22.

¹⁹ Séance du 14 décembre 1871, *ibid* p. 12.

divers gouvernements redoutent dans l'association [notamment celle] à caractère politique une forme de pouvoir (ou de contre-pouvoir), d'organisation, et d'unité d'opinion, qui menacerait le fonctionnement et même la légitimité de l'Etat » (Jaume, 2001, p. 75).

Relatif paradoxe, durant le XIX^{ème}, quelques corps intermédiaires peuvent se voir, à certains moments, tolérés voire valorisés. Comme le rappelle Bardout (1991), Napoléon admet et incite à la constitution de certains corps comme le corps des fonctionnaires, le corps de boulangers ou des bouchers, les chambres de métiers. Mais ils ne sont tolérés qu'en tant qu'« institutions relais du pouvoir impérial », ce qui les transforme en « institutions para-publiques » (Bardout 1991) toujours soumises au bon vouloir du législateur quant à leur pérennité. Ces espaces de relative tolérance sont aiguillés par des considérations économiques « *l'industrialisation et l'urbanisation naissantes révèlent les limites du dogme de l'individu isolé. Les autorités successives appliquent la loi du 14 juin 1791 avec un pragmatisme modulé. Le barrage opposé à l'association s'accompagne d'un filtrage subtil. La pratique d'assistance est tolérée, sans que jamais se relâche la vigilance à l'égard des effets pervers qu'elle pourrait induire* » (Gibaud 1989, p. 148). Au-delà de cet état de fait, la seule parenthèse législative est celle qui s'opère après la Révolution de 1848. La loi du 28 juillet, reconnaît le principe général de liberté en matière d'association et de réunion, droit qui se voit réaffirmé dans l'article 8 de la Constitution du 4 novembre²⁰. Mais même durant ce « printemps des associations », les clubs restent soumis à la suspicion et doivent obligatoirement se déclarer et assurer auprès de l'autorité publique la publicité de leurs réunions (Bardout 1991, Jaume 2001). La parenthèse est d'ailleurs de courte durée car les difficultés à instaurer la Seconde République conduisent à suspendre en juin 1849 le droit d'association, suspension qui sera reconduite en juin 1850 et en juin 1851. Si, comme le souligne Jaume (2001), cette suspension se veut une « loi de circonstances », « explicitement à une durée déterminée », le coup d'Etat et l'installation du Second Empire réactualisent la loi de 1834 et les articles du Code pénal en mars 1852.

Nous avons repris dans l'encadré 1 ci-dessous les principaux éléments de la législation vis à vis du fait associatif entre 1789 et 1901.

Encadré 1 : Evolution de la législation vis-à-vis des groupements de personnes
Principaux éléments entre 1789 et 1901

1789 26 août : Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen omettant le droit d'association
1790 21 août : Loi reconnaissant le droit de se rassembler et de former des « sociétés libres »
1791 2 et 17 mars : Décrets d'Allarde abolissant les jurandes et maîtrises
1791 14 juin : Loi Le Chapelier qui interdit les associations professionnelles
1791 29 septembre : Décret interdisant les clubs et associations politiques
1792 18 août : Suppression des confréries
1793 24 juin : Constitution garantissant dans son article 122 le droit de réunion en sociétés populaires et le droit de s'assembler paisiblement
1793 30 octobre (9 brumaire de l'an II) : Décrit exigeant la publicité des réunions de sociétés populaires et interdiction des clubs et sociétés populaires de femmes
1795 23 août (6 fructidor an III) : Convention qui dissout toutes les assemblées populaires ou club
1797 25 juillet (7 thermidor an V) : Interdiction de toutes sociétés s'occupant de questions politiques
1810 12 février : Mise en place de mesures préventives avec les articles 291-294 du code pénal interdisant toutes associations de plus de vingt personnes de se former sans agrément du gouvernement

²⁰ Cet article stipule : « *les citoyens ont le droit de s'associer, de s'assembler paisiblement et sans armes, de pétitionner, de manifester leurs pensées par voie de presse ou autrement. L'exercice de ces droits n'a pour limite que les droits ou la liberté d'autrui et la sécurité publique* ».

1834 10 avril : Loi qui renforce l'article 291 du code pénal : toutes les sociétés y.c. celles de moins de 20 personnes doivent bénéficier d'une autorisation préalable pour se réunir – renforcement des mesures préventives vis-à-vis du fait associatif

1848 25 février : Loi reconnaissant l'association ouvrière

1848 28 juillet : Décret autorisant les clubs à exister par simple déclaration, mais l'interdiction des sociétés secrètes est maintenue.

1848 4 novembre : Constitution reconnaissant le droit d'association et de réunion (article 8 - droit de s'associer et s'assembler paisiblement et sans armes, article 13 – encouragement aux associations volontaires)

1849 19 juin : Loi interdisant les clubs pour un an, reconduite le 6 juin 1859 et le 21 juin 1851

1852 25 mars : Décret rétablissant le régime de l'article 291 complété par les dispositions de la loi de 1834

1852 15 juillet : Décret sur les Sociétés de secours mutuels approuvées

1864 25 mai : Abolition du délit de coalition (reconnaissance du droit de grève)

1867 24 juillet : Loi sur les sociétés, offrant *via* son titre trois un espace pour les coopératives

1868 6 juin : Droit de réunion sur simple déclaration préalable, pour les réunions politiques ou religieuses l'obligation d'autorisation préalable demeure

1881 30 juin : Loi sur le droit de réunion qui supprime l'autorisation préalable pour toute réunion publique

1884 21 mars : Loi reconnaissant les syndicats

1898 1^{er} avril : Loi relative aux sociétés de secours mutuels dite « Charte de la Mutualité »

1901 1^{er} juillet : Loi relative au contrat d'association, son titre III introduit un régime d'exception pour les congrégations

1902 4 décembre 1902 : Loi tendant à réprimer le fait d'ouverture ou de tenue sans autorisation d'un établissement congréganiste

1904 7 juillet : Loi relative à la suppression de l'enseignement congréganiste

1905 9 décembre : Loi séparant l'Eglise et l'Etat qui reconnaît dans son article 4 les associations culturelles dont l'objet est l'exercice du culte

2- La politique des « petits pas » : morceler les groupements de personnes pour les contrôler et en contenir la dimension politique

Le cadre législatif préventif et les oscillations plus ou moins accommodantes des différents gouvernements n'empêchent pas pour autant le développement d'une dynamique des groupements de personnes faisant preuve de leur propre autonomie et épousant habilement, au fil des années, les espaces leur assurant une certaine tolérance (Gueslin 1987 ; Gibaud 1989 ; Bardout 1991 ; Soubiran-Paillet 1999). Face à cette permanence et cette vitalité des corps intermédiaires (*cf.* Encadré 2 ci-dessous), le législateur se retrouve, en quelque sorte contraint, de faire avec l'existant. Les débats sur la définition d'un cadre juridique d'ensemble pour ces groupements – *via* la reconnaissance d'un droit d'association général – n'aboutissant pas, il opère une politique des « petits pas » (Bardout 1991) conduisant à reconnaître, sous certaines conditions, certains types de groupements collectifs (*cf.* Encadré 1). Ainsi de la mutualité (2.1). Ainsi des associations professionnelles (2.2). Ces deux exemples donnent à voir la façon dont le législateur modèle les corps intermédiaires en leur accordant un espace légal à condition qu'ils ne déstabilisent pas le pouvoir politique et en coupant dans la façon dont il les définit avec des poches de résistance que ces groupements collectifs peuvent abriter. Le législateur sépare, en quelque sorte, le bon grain de l'ivraie. Autre stratégie, lors de la discussion d'une loi générale portant sur les associations, ces dernières sont reconnues comme relevant d'une logique contractuelle de droit privé (2.3). A chaque étape, tels que les débats se profilent, il s'agit de limiter la « dangerosité » potentielle – dangerosité de l'association qui n'apparaît plus liée à sa taille (plus ou moins vingt membres) mais à son but. Au final, il y a bien un partitionnement des groupements collectifs qui va engendrer des trajectoires distinctes de ces groupements (2.4).

2.1- La mise au pas de la mutualité

Bien qu'ayant remis en place le cadre répressif envers les groupements de personnes tel qu'il existait avant la Seconde République, Napoléon III opère une ouverture vers les Sociétés de secours mutuels (SSM), soucieux de promouvoir une politique sociale afin de pacifier les rapports sociaux. Il considère en effet que « *les sociétés de secours mutuels (...) ont le précieux avantage de réunir les différentes classes de la société, de faire cesser les jalousies qui peuvent exister entre elles, de neutraliser en grande partie les résultats de la misère en faisant concourir le riche, volontairement par le superflu de sa fortune, et le travailleur, par le produit de ses économies, à une institution où l'ouvrier laborieux trouve toujours conseil et appui. On donne ainsi aux différentes communautés un but d'émulation, on réconcilie les classes et on moralise les individus* »²¹. Il met en œuvre cette politique par l'instauration d'un nouveau cadre réglementaire pour les SSM. Aidé dans sa tâche par Armand de Melun, Napoléon III crée, par le décret du 26 mars 1852, le statut de sociétés approuvées.

Les SSM ont dès lors trois statuts : celui de société libre – c'est-à-dire non reconnue –, celui, fondé sous la Seconde République, de société reconnue d'utilité publique, et le nouveau statut de société approuvée. Ce dernier statut se veut attractif. Les SSM se voient octroyer certaines dispenses fiscales, elles peuvent faire d'avantageux placements à la Caisse des dépôts, bénéficier d'une personnalité civile plus étendue que les sociétés reconnues d'utilité publique et recevoir une aide de la commune ou de l'État. À côté de ces attraits, le décret en change la morphologie : afin de réconcilier les classes sociales et, surtout, de dissocier la pratique mutualiste des revendications professionnelles²², les sociétés approuvées ne doivent plus être fondées sur une base professionnelle, mais sur une base géographique. Elles sont soumises en outre à l'autorité du maire ou du curé et doivent accueillir des membres honoraires jouant le rôle d'autorités morales. Cette disposition vise à veiller à la nature des débats qui peuvent être tenus dans ces assemblées pour les canaliser et en limiter la teneur politique et revendicative. Cette nouvelle architecture change le visage de la mutualité. A partir du décret napoléonien, les courants mutualistes – marqués par leurs rôles de prévoyance – et mutuellistes – supports des revendications ouvrières – se séparent (Gueslin 1987). Si, pendant un temps, les organisations ouvrières se sont, pour partie, abritées derrière la façade officielle de la mutualité impériale, la reconnaissance du droit de grève en 1864 et le relâchement de la répression des organisations ouvrières conduisent les ouvriers à se tourner vers le mouvement présyndical. L'objectif de Napoléon III est atteint, la mutualité « *d'institution spécifiquement ouvrière, évolue vers un modèle d'organisation interclassiste. Son inscription dans le cadre territorial tend à l'éloigner des lieux de travail* » [Gibaud (1998), p. 39].

Devenues des organisations de nature économique, et non plus politique, ayant un but bien défini, les SSMA servent de support, de relais, à l'intervention publique. Elles se voient confier un rôle sanitaire. Comme le note Gibaud (1998, p.39), « *d'une intervention séculaire destinée à compenser les pertes de salaire du chef de famille en cas de maladie, elles [les mutuelles] s'orientent peu à peu vers l'organisation et la distribution des soins. Le*

²¹ L.N. Bonaparte, *Extinction du paupérisme*, cité par Gueslin (1991), p. 214, Discours d'août 1850 prononcé à l'occasion de l'ouverture d'une caisse de secours des ouvriers de Lyon.

²² Les SSM bénéficiant d'une relative bienveillance, elles ont été le support du développement d'associations ayant des revendications plus politiques. Comme le note Dreyfus (2001, p. 25) « *durant cette période, la physionomie de la nébuleuse mutualiste est difficile à cerner (...). Dans cet ensemble, de nombreuses sociétés sont amenées à jouer le rôle d'un syndicat avant l'heure et offrent un cadre à une action ouvrière collective qui se cherche. Durant ces décennies, la prise en charge de la solidarité va fréquemment de pair avec l'organisation des luttes et de l'action revendicatrice* ». Au sein de ce mouvement se conjuguent donc pratique mutualiste et pratique mutuelliste (Gueslin 1987).

remboursement des visites médicales et des frais pharmaceutiques, ainsi que la mise à disposition des sociétaires d'un médecin ayant passé un contrat avec la mutuelle, commencent à prendre le pas sur les indemnités journalières [...]. Les autorités confient, de fait, aux sociétés de secours mutuels une mission officieuse d'assurance maladie volontaire »²³. Les débuts de la Troisième République renforcent cette institutionnalisation de la mutualité à travers le vote de la charte de 1898 qui vise à rallier la mutualité à la République. Cette charte accorde la personnalité civile aux trois types de SSM (libre, approuvée, et reconnue d'utilité publique). Le contrôle administratif exercé sur les sociétés approuvées se limite à la surveillance des règles de gestion et ne semble plus avoir de dimension politique. Mais il n'y en a plus besoin. La politique bonapartiste a produit ses effets : lors du premier congrès de la mutualité, qui a lieu en 1883, son président, Maze, réaffirme le rôle de la mutualité en tant que vecteur de paix sociale à travers le brassage des classes qu'elle réalise entre les sociétaires, refuse le socialisme et voit dans le principe de neutralité politique une des valeurs de la mutualité.

2.2- Le cantonnement des associations professionnelles aux questions économiques

La possibilité d'une loi générale portant sur le droit d'association étant bloquée, face à la nécessité économique d'assurer des espaces de négociation en bonne et due forme entre patronat et travailleurs, Tolain, en 1876, propose de commencer par reconnaître le droit syndical. Les débats ne débutent réellement qu'en 1881 et s'étalent jusqu'en 1884. L'intérêt – économique – de discussions organisées portant sur des questions professionnelles entre ouvriers et patrons avait été perçu par les parlementaires les années antérieures à travers l'action menées par des chambres syndicales qui se sont développées sans statut officiel et ont été tolérées par les autorités (Soubiran-Paillet 1999).

L'enjeu, dès le début des débats est de distinguer les associations professionnelles des associations politiques. Il s'agit, notamment, de « *soustraire les ouvriers à des influences néfastes* » du socialisme (Bardet 1991, p. 7) et de ne pas autoriser des formes de groupement pouvant faire ombre à l'Etat. Les députés vont alors chercher à construire une forme organisée du mouvement ouvrier détachée de toutes considérations politiques. Comme le souligne Soubiran-Paillet (2001, p. 109-110) « *députés et sénateurs républicains vont œuvrer pour dissocier, dans les représentations de leur collègues, l'association ouvrière de l'association politique séditeuse. L'association ouvrière dont ils veulent l'avènement ne doit pas être confondue avec l'association révolutionnaire (...). La voie est toute tracée par des organisations déjà installées sur le territoire des relations professionnelles [les chambres syndicales] (...). Il est possible en partant des faits d'envisager des collectivités sur les lieux de travail qui se cantonnent à l'espace professionnel, sans franchir le seuil de l'espace politique* ». Et c'est ce qui se produit. Assez vite, les parlementaires s'accordent pour attribuer aux syndicats un rôle en matière de défense des intérêts économiques. Et pour éviter que le syndicat ne puisse porter des revendications plus larges, pouvant empiéter sur le champ politique de l'Etat, l'ajout du terme « exclusivement » devant le terme « intérêts économiques » est adopté²⁴. Les parlementaires refusent que les syndicats puissent s'occuper de questions politiques. Barthe (député siégeant à gauche) ou Bassetière (député siégeant à l'extrême droite) l'affirment clairement. Le premier indiquant « *tout le monde est*

²³ Cette nouvelle orientation se retrouve dans la structure de leur budget, la part des dépenses maladie tendant à s'accroître tout au long de l'Empire, passant de 32,85 % pour la période 1855-1859 à 61,76 % en 1871-1875. Le nouveau statut connaît un certain succès puisqu'à la fin de l'Empire la mutualité approuvée représente 73 % des sociétés et accueille près des deux tiers des mutualistes (Toucas 1999).

²⁴ L'ajout de ce terme fait débat étant ajouté ou supprimé selon des reformulations entre chambres (Bardet 1991 ; Soubiran-Paillet 1999).

d'accord pour reconnaître que les syndicats ne doivent pas s'occuper de politique», et le second renchérissant et déclarant « vous ne voudriez pas que la politique s'introduise dans l'association ?»²⁵.

Ce corsetage du champ de discussion des associations professionnelles n'est cependant pas suffisant. Si le syndicat n'est autorisé à s'occuper que d'intérêts économiques, il peut cependant constituer une organisation puissante s'il réunit l'ensemble des salariés. Les parlementaires vont alors se prémunir face à ce risque en autorisant les syndicats à ne se constituer qu'entre membres d'une même profession. Centrer ces associations sur un espace professionnel, c'est l'assurance que les discussions ne puissent porter *que* sur des intérêts communs, propres à la profession, laissant de côté toutes questions relevant d'intérêts collectifs, plus larges, pouvant aller jusqu'à l'intérêt général²⁶. Est ainsi préservé le monopole de l'État en la matière.

Un dernier risque peut peser sur l'État : celui des unions syndicales. Comme le résume Bérenger (député de la gauche républicaine), « *autoriser les professions les plus contraires à se réunir, alors que leurs intérêts ne peuvent rien avoir de commun [fait] que les délibérations ne pourront alors porter que sur des intérêts de classe qui ne sont que des intérêts politiques* »²⁷. L'union de syndicats est perçue comme une association plus grande susceptible d'être un État dans l'État. La solution retenue consiste alors à accepter la possibilité d'unions syndicales, mais sans leur reconnaître de personnalité morale. L'article 5 de la loi stipule en ce sens, « *les syndicats professionnels régulièrement constitués d'après les prescriptions de la présente loi pourront librement se concerter pour l'étude et la défense de leurs intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles. Ces unions devront faire connaître, conformément au deuxième paragraphe de l'article 4, les noms des syndicats qui les composent. Elles ne peuvent posséder aucun immeuble ni ester en justice* ».

À l'issue du processus parlementaire reconnaissant les syndicats, ceux-ci voient leur rôle cantonné aux questions économiques et sociales relevant de professions particulières. Est exclu de leur champ de discussion tout enjeu politique pouvant relever de l'intérêt général. Comme le note Soubiran-Paillet (1999, p. 146), « *la loi de 1884 légitime et protège au travers de ses énoncés des activités qui sont conformes à la défense d'intérêts précis. Ces intérêts reconnus sont institutionnalisés, conceptualisés, tandis que d'autres formes sont écartées, tel l'intérêt politique* ». Barbet (1991, p. 6) indique de même que cette loi a contribué « *à construire la définition d'un objet syndical séparé du politique* », elle « *a créé un champ professionnel juridiquement circonscrit et symboliquement subordonné* » (p. 21).

2.3- « Loi générale » pour les associations : faire de l'association un contrat de droit privé pour laisser côté les congrégations

Comme nous l'avons souligné, la question de la reconnaissance juridique du fait associatif est posée à l'Assemblée dès 1871, mais il faudra attendre trente ans de débats – soit 34 propositions de lois – avant que ne soit adopté le « régime général » de l'association avec la loi 1901, régime dit général mais qui, là encore, exclut une forme particulière de groupements de personnes : les congrégations, et ce pour des raisons politiques. Entre

²⁵ Session parlementaire de juin 1883, cité par Bardet (1991, p. 21).

²⁶ Art. 2 de la loi du 21 mars 1884 relative à la création de syndicats professionnels : « *Les syndicats ou associations professionnelles, même de plus de vingt personnes exerçant la même profession, des métiers similaires, ou des professions connexes concourant à l'établissement de produits déterminés, pourront se constituer librement sans l'autorisation du Gouvernement* », Art. 3. « *Les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricole* ».

²⁷ Intervention en 1882 au Sénat de Bérenger, cité par Bardet (1991, p. 24).

temps, la mutualité s'est vue reconnaître un cadre – impérial – et une fonction, la coopérative s'est vue ouvrir un espace dans le sillage du droit commercial²⁸ et les associations professionnelles (syndicats) ont obtenu leur propre législation.

Encadré 2 : Nombre des associations existants en France en 1900
Repris de Gide (1900, p. 45)

Présentant les chiffres issus de l'Office du travail, Gide dans son introduction à l'Exposition universelle de 1900 souligne la vitalité et la diversité des groupements de personnes. Officiellement se sont plus de 45 000 organisations réparties comme suit qui existent (alors même qu'une loi générale portant sur le droit d'association se fait attendre en France) :

Associations professionnelles et syndicats : 7 246
Association de secours mutuel et prévoyance : 11 232
Associations coopératives : 1 918
Associations scolaires : 2 468
Associations charitables : 990
Associations d'études, d'apprentissage, de sociétés savantes : 2 303
Associations de sport et jeux : 7 480
Associations musicales, orphéons : 6 453
Cercles : 3 677
Associations diverses : 1 481

Gide estime que ces 45 000 organisations sont sous estimées et propose un chiffrage de l'ordre de 5 millions de français faisant partie d'une association en 1900.

Simon (sénateur de gauche) est rapporteur du nouveau projet de loi présenté en 1882 sur le droit d'association. Il considère qu'il est temps d'instituer une législation pour « *les associations ayant pour but de s'occuper d'objets religieux, littéraires, scientifiques, politiques ou autres* »²⁹, c'est-à-dire pour celles qui sont encore sous le joug du décret de 1810 renforcé par la loi de 1834. Pour autant une législation unique ne lui paraît toujours pas possible car il distingue deux types d'associations dont les buts ne sont pas similaires. Il y a, d'un côté, les associations laïques et, de l'autre, les congrégations : « *Comment ne pas voir la différence [...] entre une association qui met dans le corps politique une énergie nouvelle, et une congrégation qui anéantit des forces individuelles, et ne crée une force collective que pour un but étranger, et souvent contraire au mouvement social ?* »³⁰. Les débats achoppent sur ce point. Les parlementaires peinent à penser un « droit général » de l'association qui laisserait de côté les congrégations. Mais après l'affaire Dreyfus et la volonté de défendre la république portée par le cabinet Waldeck-Rousseau, l'anticléricalisme s'affirme pleinement (Machelon 2002). Le nouveau projet de loi portant reconnaissance de l'association déposé en 1899 se construit autour d'une distinction assumée dont Waldeck-Rousseau résume l'enjeu : « *une seule question se pose [...] elle consiste à rechercher, si l'on peut sans injustice pour les associations véritables et sans danger pour l'État embrasser dans un même ordre de dispositions, ce qui constitue l'association civile ou religieuse, et ce qui constitue la congrégation* »³¹. Poser cette distinction et l'assumer permet d'ouvrir un espace pour une législation sur les associations : « *la vieille revendication de la liberté d'association cesse dès lors d'être politiquement irréaliste. Jusque-là, les nombreux projets et propositions qui tendaient à la satisfaire buttaient sur une contradiction insoluble. Il était impossible de*

²⁸ Nous ne développerons pas ici ce qui relève de définition des contours du droit coopératif. Notons juste que la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés vient indirectement reconnaître l'existence des Sociétés coopératives et sert d'armature juridique à leurs créations jusqu'à la loi-cadre du 10 septembre 1947 portant sur le statut de la coopération. Le mouvement coopératif a d'ailleurs refusé dans la seconde moitié du XIX^e siècle une loi spécifique craignant une mainmise du pouvoir politique sur son objet. Pour plus de détail voir notamment Seeberger (2012).

²⁹ Rapport présenté par Simon, in JO (2001), *L'avènement...*, p. 112.

³⁰ Rapport présenté par Simon, in JO (2001), *L'avènement...*, p. 112.

³¹ Intervention de M. Waldeck-Rousseau au sénat, 7 mars 1883, in JO (2001), *L'avènement ...*, p. 159.

reconnaître la liberté d'association sans que s'ensuivent pour les congrégations des immunités que les responsables politiques ne pouvaient envisager d'accepter ; impossible aussi d'escompter des républicains modérés qu'ils excluent les congrégations du droit commun libéralisé. L'anticlérisme a désormais raison du statut quo, et la loi votée en 1901 va prendre place dans la galerie des batailles républicaines, entre l'expulsion des congrégations non autorisées, en 1880, et la séparation des Églises et de l'Etat en 1905 » (Machelon 2002, p.49-50).

Après les cercles politiques, les formes pré-syndicales de groupements, c'est à présent au tour des congrégations que s'exprime le risque d'un État dans l'État³². Tolain déclare : « *elles [les congrégations] se considèrent comme placées au-dessus de la société civile, et comme destinées à la dominer un jour* »³³. Trois arguments principaux sont mis en avant pour justifier du danger pour l'État : les congrégations ont un but qui engage entièrement l'individu à travers la formulation de vœux et le rattache, de ce fait, à une autre société ; leur durée de vie – sans limite – leur permet de se constituer un capital qui peut dépasser celui de l'État³⁴ ; elles fonctionnent sur la base du droit canonique (Durant 2002). Le choix de Waldeck-Rousseau va alors être de distinguer des formes d'engagements en résumant l'engagement associatif à un engagement contractuel : « *les associés ordinaires [...] font entre eux un contrat d'association qui leur assure des avantages égaux, une coopération égale dans l'œuvre qu'ils se proposent ; les congrégationalistes ne font pas à proprement parler un contrat ; ils ne s'engagent pas vis-à-vis les uns des autres, et pour un but terrestre : ils s'engagent à Dieu et se donnent tout entiers* ». Et de poursuivre, dans la congrégation « *on se lie par des vœux, on se lie par des serments, on dénature sa personne, on abdique son individualité [...], toutes les volontés individuelles s'effacent et disparaissent devant l'être collectif, moral, qui représente tous les membres et constitue une société dans l'État, une société qui vit par une organisation qui lui est propre* »³⁵. L'enjeu est bien de définir jusqu'où peut aller une association : est-ce « *un groupement doté d'une individualité et d'une autorité propre ou un simple outil juridique en faveur de l'action coordonnée des citoyens ?* » (Bardout 1991, p. 170). Très clairement le législateur va opter pour la seconde solution.

La solution trouvée est de cantonner l'association à n'être qu'un contrat temporaire, relevant du droit civil, et disposant d'une personnalité civile limitée. Ce faisant, cette loi devient « une loi de combat » qui utilise « le langage droit civil pour contrer le droit canonique » (Machelon 2002, p. 50). Viviani résume bien l'œuvre du législateur : « *À l'association, et pour qu'elle joue pleinement son premier rôle, nous donnons la liberté en laissant aux mains de l'État certaines garanties sous la forme d'un contrôle [...]. Mais qu'est-ce que la liberté pure et simple ? La liberté ne doit pas être une velléité et un désir : elle doit être aux mains de l'homme une possibilité d'action. Voilà pourquoi à l'association, pour qu'elle puisse accroître sa liberté, nous remettons un instrument assez puissant, afin qu'elle puisse accomplir son œuvre, et en même temps assez inoffensif pour que, le jour où, entraînée par sa propre fièvre, l'association bouillonnera et débordera au-delà de son œuvre, elle ne puisse pas s'en prendre à l'État* »³⁶. Ainsi, l'article 1 de la loi 1901 stipule que « *l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicable*

³² Ce risque s'exprime d'autant plus que les congrégations ont pris une place importante dans le secteur sanitaire et social et celui de l'éducation. Waldek Rousseau parle même d'« occupation stratégique de toutes les avenues par lesquelles on doit passer depuis l'enfance pour arriver à l'âge d'homme », Discours du 28 octobre 1900 cité par Machelon (2002, p. 51).

³³ Intervention de Tolain, in JO (2001), *L'avènement* ..., p. 140.

³⁴ C'est tout le débat sur la « mainmorte » et au cours du débat sur la loi 1901 porté par Waldeck-Rousseau, celui-ci l'estime à un milliard (discours à Toulouse du 28 octobre 1900).

³⁵ Intervention de M. Waldeck-rousseau au sénat, 7 mars 1883, in JO (2001), *L'avènement* ..., p. 161.

³⁶ Intervention de M. Viviani à la chambre de députés, 15 janvier 1901, in JO (2001), *L'avènement* ..., p. 264.

aux contrats et obligations». Sur cette base, trois catégories d'associations sont distinguées : les associations non déclarées, les associations déclarées et celles reconnues d'utilité publique. Le niveau de publicité de l'association et son contrôle par l'Etat va de pair avec le type de personnalité civile obtenue, ce qui est mentionné dans les articles 2 et 5 de la loi³⁷. Les capacités financières de l'association sont étendues si elle est reconnue d'utilité publique, ce qui lui impose un contrôle plus strict de ses activités par l'administration³⁸. Mais par la loi 1901, « *il s'agissait moins, en somme de donner la liberté à tous que de l'enlever à quelques-uns* » (Machelon 2002, p. 50). Ainsi le titre III de la loi portant sur les congrégations, dans ses articles 13 à 18, les maintient sous le régime préventif : « *aucune congrégation religieuse ne peut se former sans une autorisation donnée par une loi, qui déterminera les conditions de son fonctionnement* ».

Au-delà du débat distinguant congrégations et associations, les premiers articles de la loi 1901 illustrent le rôle que le législateur autorise aux associations. Sa réponse est bien dans le droit fil conducteur de 1789. Nous rejoignons Rosanvallon (2004, p. 321-322) qui considère que « *le processus qui conduit à dissocier association et congrégation n'est pas séparable d'une interrogation sur le fait associatif en soi. Tout se passe comme si les congrégations comme forme sociale (et non pas seulement comme forme religieuse) concentraient les dimensions jugées préoccupantes de l'association en général. La dissociation opérée dans le texte de 1901 peut ainsi être comprise comme une façon de procéder à une sorte de partage entre les bons et les mauvais côtés de l'association elle-même* ». Et cette dissociation conduit la loi 1901 à reconnaître l'association avant tout comme une association-contrat et non comme une association-institution. Rosanvallon (2004, p. 331) de poursuivre, « *l'association est bien restée pour la majorité des civilistes [...] une réalité d'ordre contractuel, située sans ambiguïté dans la sphère privée. Les associations sont pour eux, comme les sociétés commerciales, de pures interfaces instrumentales permettant de prolonger et d'organiser des activités industrielles. Elles ne se meuvent aucunement dans la sphère publique et n'accèdent à aucune généralité. La loi prévoit, il est vrai, des régimes juridiques nettement distincts entre les associations, selon qu'elles sont déclarées ou non, reconnues ou non d'utilité publique. Mais le trait dominant qui les caractérise revient bien à les exclure globalement de la production de l'intérêt général* », « *la loi qu'ils ont votée ne reconnaît que l'acte d'association et elle ignore l'institution qui résulte de cette opération* ».

2.4- La partition des groupements de personnes : une incohérence juridique, une volonté politique

Alors que les groupements de personnes sont pensés comme un fait social global au cours du XIXe siècle (Durkheim), leur reconnaissance juridique conduit à les partitionner en distinguant et créant/renforçant des activités distinctes qui ne l'étaient pas si nettement dans la pratique, « *ces associations sont alors multi-fonctionnelles, à la fois syndicats, mutuelles, parti, coopérative, société d'entraide, d'éducation etc. La liberté amènera leur spécialisation* » (Bardout 1991, p. 125). Les juristes qui ont analysé ces lois au début du XXème siècle soulignent cet éclatement juridique *sui generis*.

³⁷ « *Les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable, mais elles ne jouiront de la capacité juridique que si elles se sont conformées aux dispositions de l'article 5* » (art. 2) ; « *Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6 [ester en justice et recevoir des dons] devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs* » (art. 5).

³⁸ Pour être reconnue comme telle, une association doit satisfaire plusieurs conditions : elle doit avoir comme but une mission d'intérêt général ou d'utilité publique, une pratique d'au moins trois ans comme association déclarée, des ressources en adéquation avec leur objectif, l'adhésion d'au moins 200 membres, une intervention sur un plan national, et des statuts conformes au modèle approuvé par le Conseil d'État.

Nourrisson (1920) est l'un des premiers à s'être interrogé sur le droit d'association et sur son évolution. Publié en 1920, son ouvrage analyse les différents statuts qui ont résulté de l'ensemble des débats parlementaires. Assez critique, il considère que la législation des corps intermédiaires manque de cohérence. Il met notamment l'accent sur le fait que les syndicats sont autorisés à créer des mutuelles³⁹ alors qu'il existe par ailleurs une charte générale de la mutualité. La séparation formelle entre syndicats et mutuelles est donc floue, point que souligne également Houis (1907) dans sa thèse sur la mutualité. Autre point d'étonnement, le fait que la loi de 1884 soit plus favorable aux syndicats que la loi de 1901, alors même que cette dernière constitue, en théorie, le régime général des associations. La loi de 1884 a été perçue, lors de son élaboration, comme une loi d'exception. En raison des risques de conflits sociaux, le législateur a commencé par encadrer les associations ouvrières. La loi 1901, elle, a été appréhendée par les parlementaires comme le régime juridique du droit commun des associations. Or, après 1901, la loi de 1884 n'a pas été abrogée. Hayem (1907, p. 344), lui aussi juriste, souligne ce paradoxe : « *il serait tout à fait étrange de soutenir que le droit commun constitué par la loi du premier juillet 1901 ne serait droit commun que pour les associations soumises antérieurement à cette date aux lois pénales, mais non celles qui, soumises autrefois à ce même droit pénal, auraient eu le bonheur d'y échapper par l'effet de lois spéciales [comme la loi de 1884] qui auraient fait à tout jamais des contrats sui generis. Il nous paraît manifeste, au contraire, que les diverses associations qui ont successivement, au cours du XIXe, échappé aux rigueurs du droit pénal, n'ont pas cessé pour cela d'être des associations* ». Nourrisson (1920, t2, p. 302) a la même conclusion : « *ici apparaît un des principaux griefs que l'on peut élever contre la loi 1901. Elle se présente comme une loi générale sur le contrat d'association et laisse subsister une loi précédente, loi d'exception qui n'accordait la liberté qu'à une certaine catégorie d'associations [...]. Une refonte complète des deux lois en une seule aurait dû s'imposer* ». Mais ce qui étonne encore plus, c'est que la loi 1901 ouvre un statut juridiquement moins favorable aux associations qu'aux syndicats. Ces derniers jouissent en effet d'une plus grande personnalité civile. Nourrisson indique à propos de ces différences, qu'il juge peu justifiables, « *d'un côté la loi de 1884 oblige les syndicats à une déclaration qui n'est plus imposée aux associations par la loi de 1901 ; d'un autre côté, la capacité de recevoir à titre gratuit paraît reconnue aux syndicats tandis qu'elle semble refusée aux associations simplement déclarées* » (idem). Et de conclure : « *si la première partie de cette loi [loi 1901] a posé un principe général de liberté, elle ne constitue pas une œuvre législative complète. Elle devrait être améliorée en ce qui concerne la capacité des associations. Elle devrait être refondue et raccordée avec la loi de 1884 afin de ne laisser en dehors des dispositions générales sur les associations les dispositions forcément spéciales qui se réfèrent aux associations économiques* » (t2, p. 303).

Au final, Hayem et Nourrisson soulignent que les groupements de personnes ont été morcelés sans réels fondements juridiques. « *Etrange que des œuvres ayant la même destination, sorties d'un même mouvement, répondant aux mêmes besoins, animées d'un même idéal social, poursuivant la même fin sociale, soient, au point de vue juridique, soumises à des régimes divers* » (Hayem 1907, p. 125). Nourrisson va plus loin en concluant que la loi 1901 ne doit pas être lue comme un aboutissement juridique, mais comme un point de départ devant conduire à une législation unifiée : « *la loi de 1901 n'est donc pas, au point de vue du principe, une formule définitive. Malgré tout cependant elle est une*

³⁹ La loi de 1884 dans son article 6 ouvre aux syndicats la possibilité de créer des mutuelles : « *les syndicats professionnels de patrons ou d'ouvriers [...] pourront, sans autorisation, mais en se conformant aux autres dispositions de la loi, constituer entre leurs membres des caisses spéciales de secours mutuels et de retraites. Ils pourront librement créer et administrer des offices de renseignements pour les offres et les demandes de travail* ».

conquête importante et la base est jetée pour l'établissement du droit commun. Elle est un point de départ des revendications nécessaires et le moyen de les faire aboutir »⁴⁰.

Si la législation morcelée des groupements de personnes n'a pas à proprement parler de justification juridique, quelle explication peut-on en donner ? Si des impératifs historiques peuvent être une clef de compréhension (peur sociale, combat pour la laïcité), la principale explication nous semble être de nature politique. Soubiran-Paillet (1999, 119-120) souligne qu'« *il faut se rappeler que le droit est un outil primordial dans la construction de la légitimité du pouvoir politique et que toute règle juridique est convenue à renforcer ce pouvoir (...). La raison juridique seconde les impératifs politiques* ». L'État en reconnaissant les groupements de personnes par catégorie s'est ainsi assuré qu'ils seraient cantonnés à la gestion d'intérêts communs, non politiques, et s'est renforcé dans son rôle de garant de l'intérêt général⁴¹. Il a contourné le risque que la reconnaissance pleine et entière de la liberté d'association pouvait lui faire courir en la consentant par fragments : « *la reconnaissance générale de la liberté d'association se heurtait [...] aux objections soulevées et aux craintes inspirées par certaines catégories d'associations : les associations professionnelles, les associations politiques, les associations religieuses et surtout les congrégations [...]. L'État s'est attaché à restreindre l'importance des associations en restant maître d'accorder la personnalité civile complète et d'en contrôler l'exercice* » (Nourrisson 1920, p. 358, t2). Cette construction politique heurte les pratiques des groupements collectifs. Les premières années suivant le vote de la loi 1901, les associations, au sens large du terme, effectuent des choix : quels statuts adopter sachant qu'une partie des activités, et donc des buts poursuivis, étaient mélangés au sein de ces groupements ? « *De tels choix n'étaient pas innocents. Ils engageaient l'avenir, celui des associations impliquées, bien sûr, mais aussi souvent, par mimétisme ou par ricochet, celui d'associations agissant dans des domaines voisins* » (Le Béguec 2001, p.73). Si la dynamique des groupements de personnes ne se réduit pas aux autorisations/interdictions du législateur, la construction des familles de ce que l'on nomme aujourd'hui l'économie sociale lui doit beaucoup.

Conclusion

La relecture proposée des justifications politiques vis-à-vis de la législation des groupements de personnes met en avant que son partitionnement juridique a été l'instrument de sa mise sous tutelle, tout du moins, le moyen de contrôler et de limiter de son pouvoir. Si des considérations économiques relatives au besoin de tutelles, absentes au moment de la Révolution, ont pesé sur la nécessité de laisser un espace aux corps intermédiaires, les considérations politiques ont toujours primé conduisant à façonner la dynamique des corps intermédiaires. Si l'accent a été mis dans cet article sur le rôle du législateur en la matière, la dynamique des groupements de personnes doit aussi beaucoup à ses propres acteurs qui ont creusé le sillon d'une spécialisation. Mais l'hypothèse faite ici est que le législateur a porté une empreinte originelle au relatif cloisonnement de ses groupements.

Aujourd'hui l'économie sociale est « naturalisée », centrée autour des statuts des mutuelles, des associations, des coopératives et des fondations, en point d'en oublier les racines syndicales. Le mouvement de « réunification » est venu du secteur lui-même à la fin des

⁴⁰ Nourrisson (1920), T. 2, p. 350.

⁴¹ Même si de nombreux Républicains sont conscients que cet intérêt général ne peut vivre que si il est alimenté par une prise de conscience de la part des individus de leur composante citoyenne. Les groupements collectifs sont alors vus comme une interface pouvant assurer une telle transformation (Garoriaux 2011). Le rôle des corps intermédiaires est aussi pleinement reconnu par la sociologie naissante et l'association dans ses conceptualisations au XIXe s'adosse à l'Etat social (Fretel 2008).

années 70 et au début de années 80, cherchant à se rassembler autour de valeurs communes. La loi ESS de 2014 est-elle alors une nouvelle posture de la part du législateur ? Le détour historique effectué dans cet article peut conduire à le questionner. Si à première vue la loi du 31 juillet peut être lue comme une loi cherchant à sortir l'économie sociale de son morcellement historique en construisant une entité plus large, à y regarder de plus près, elle est marquée par une certaine continuité. L'ESS telle qu'elle y est définie est avant tout appréhendée comme un acteur économique et non politique, cantonné à un « mode d'entreprendre ». Comme le soulignent Archambault et Bloch-Lainé (2016, p. 2), « *c'est prioritairement une loi économique, parce que son objectif essentiel est la création d'emplois, en se fondant sur l'observation que, au cours des trente dernières années, la progression des emplois a été deux fois plus rapide dans les entreprises de l'économie sociale que dans les autres entreprises du secteur privé, grâce essentiellement au dynamisme associatif. Il convient donc de favoriser la croissance de ces entreprises créatrices d'emplois et c'est là l'objectif premier de la loi* ». Les rapports des commissions parlementaires n'ont eu de cesse de positionner l'ESS en tant qu'économie. Les questionnements politiques sont largement absents ce qui explique sans doute le relatif unanimité vis-à-vis de la loi.

Bibliographie

Amblard C. (2001), « Cent ans de pratique associative : un point de vue juridique (1^{er} partie) », *Recma*, n°282, p. 33-41.

Archambault E. et Bloch-Lainé J.-M. (2016), « Associations et économie sociale et solidaire, ancrage ou dilution », in Lafore R (dir). *Refonder la solidarité. Les associations au cœur de la protection sociale*, Dalloz, <halshs-01217937>, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01217937>

Archives parlementaires de 1787 à 1860 : Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises, Première série, 1787 à 1799. Tome XXXI, Mavidal M.-J. et de M.-E. Laurent (dir.), Paris.

Andrieu C., Le Béguec G. et Tartakowsky D. (dir), (2001), *Association et champ politique – Loi 1901*, Publication de la Sorbonne, Paris.

Bardet D. (1991), « Retour sur la loi de 1884 », *Genèses*, mars, p. 5-30.

Bardout J.-C. (1991), *L'histoire étonnante de la loi 1901*, éd. 2001, Juris, Lyon.

Draperi J.-F. (2016), « Cinq siècles de répressions associatives », *Document de travail, CNAM*, Acte 1, juin.

Draperi J.-F. (2014), « Une loi englobante », *Recma*, n°333, p. 4.

Draperi J.-F. (2011), *L'économie sociale et solidaire : une réponse à la crise ?*, Dunod, Paris.

Dreyfus M. (1988), *La Mutualité, une histoire maintenant accessible*, La Mutualité française, Paris.

Dreyfus M. (2001), *Liberté, égalité, Mutualité, 1852-1967*, Éditions de l'Atelier, Paris.

Dreyfus M. et Gibaud B. (dir.) (2000), *1900-2000, La mutualité dans le siècle*, La Mutualité française, Paris.

Dreyfus M., Gibaud B., et Gueslin A. (dir.) (1999), *Démocratie, solidarité et mutualité : autour de la loi de 1898*, Actes du colloque du 24 et 25 septembre 1998, Economica, Paris.

- Dreyfus M., Ruffat M., Viet V., et Voldman D. (Dir.), (2006), *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- Durand J.P. (2002), « Droit français des congrégations et droit canonique : éléments conflictuel et impossibles rencontres (XVIIIe-XXe siècles) », in Lalouette J. et Machelon J.-P. (dir), *Les congrégations hors la loi ? Autour de la loi du 1er juillet 1901*, p. 15-30.
- Fretel A. (2008), *L'association entre libéralisme économique et état social. Une analyse des schèmes de justification de l'économie sociale au XIXème et XXème siècle*, Thèse, Université Paris 1.
- Fretel A. (2006), « Révolution française et association : régénération plus que négation », *Recma*, n°299, février, p. 83-91.
- Gaboriaux C. (2011), « La loi 1901faute de mieux. Les républicains face à l'association au tournant du XXe siècle », *La revue Tocqueville*, Vol. XXXII, n°2, p. 53-65.
- Gibaud B. (1998), *Mutualité, assurances (1850-1914), les enjeux*, Economica, Paris.
- Gibaud B. (1989), *Au conflit de deux libertés – révolution et droit d'association*, Mutualité française, Paris.
- Gide Ch. (1903), *Rapport au jury international, Introduction générale, sixième partie : économie sociale*, Exposition universelle internationale de 1900.
- Gueslin A. (1987), *L'invention de l'économie sociale*, Economica, Paris.
- Gueslin A. (1991), « De la charité médiévale à la Sécurité sociale », in A. Gueslin et P. Guillaume (dir.), *Actes du colloque Économie de la protection sociale du Moyen Âge à l'époque contemporaine*, Association française des historiens économistes, le Comité d'histoire de la Sécurité sociale et le CHEC, 16-18 janvier, Paris.
- Hayem H. (1907), *Domaines respectifs de l'association et de la société*, Arthur-Rousseau, Paris.
- Houis P. (1907), *La mutualité et les sociétés de secours mutuels*, Thèse de doctorat, Nantes.
- Jaume L. (2001), « Une liberté en souffrance : l'association au XIXe siècle », in Andrieu, Le Béguec et Tartakowsky (dir), *Association et champ politique – Loi 1901*, p. 75-100.
- Journaux Officiels (2001), *L'avènement de la loi de 1901 sur le droit d'association*, Débats parlementaires 1871-1901, Éditions des JO, Paris.
- Lalouette J. et Machelon J.-P. (2002), *Les congrégations hors la loi ? Autour de la loi du 1er juillet 1901*, Letouze et Ané, Mayenne.
- Le Béguec G. (2001), « Le moment 1901 », in Andrieu C., Le Béguec G. et Tartakowsky D. (dir), *Association et champ politique – Loi 1901*, p. 67-74.
- Machelon J.-P. (2002), « Le titre III de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association », in Lalouette J. et Machelon J.-P. (dir), *Les congrégations hors la loi ? Autour de la loi du 1er juillet 1901*, p. 49-57.
- Nourrisson P. (1920), *Histoire de la liberté d'association en France depuis 1789*, Recueil Sirey, Paris.
- Rosanvallon P. (1992), *La crise de l'État providence*, Seuil, Paris.
- Rosanvallon P. (2004), *Le modèle politique français*, Seuil, Paris.

Seeberger L. (2012), *Essai sur le droit coopératif français de ses origines à la Vème République : entre pratiques et normes juridiques*, Mémoire de M2, Université de Montpellier I.

Soubiran-Paillet F. (1999), *L'invention du syndicat, 1791-1884 : itinéraire d'une catégorie juridique*, LGDJ, Paris.

Soubiran-Paillet (2001), « De l'association politique et ouvrière du premier XIXè siècle au syndicat de 1884 : histoire d'une dissociation », Andrieu C., Le Béguet G. et Tartakowsky D. (dir), *Association et champ politique – Loi 1901*, p. 101-113.

Toucas P (1999), « Les sociétés approuvées du Second Empire », in M. Dreyfus, B. Gibaud et A. Gueslin (dir.), *Démocratie, solidarité, Mutualité – Autour de la loi de 1898*, p. 14-25.