

① Définition et aspects juridiques de la loi de 1901 – J.M. Budet
(séance du 12 septembre 2001)



La loi relative au contrat d'association est adoptée par le Sénat le 22 juin 1901, votée par la Chambre des députés le 28 juin, promulguée le 1er juillet, sous la signature d'Emile Loubet, président de la République et de Waldeck-Rousseau, président du Conseil, ministre de l'Intérieur et des Cultes et publiée le 2 juillet 1901 au Journal Officiel.

Il n'apparaît pas possible d'aborder les aspects juridiques et de comprendre le succès extraordinaire de ce texte centenaire sans une approche historique qui s'inscrit dans le cadre des journées du groupe d'histoire des hôpitaux. Tout au long de cette année 2001, **la célébration de la liberté d'association**, érigée en grande cause nationale est assurée notamment par la mission interministérielle pour la célébration de la loi de 1901; les journées du patrimoine sont ainsi l'occasion de revenir sur l'histoire mouvementée de cette centenaire si vivante.

C'est donc en juin 1901 qu'aboutit un long combat pour la liberté :

Cette victoire, la République la doit à l'entêtement et à l'habileté d'un homme : **Waldeck Rousseau**. Issu d'une famille républicains, Pierre, Marie, René, Ernest Waldeck-Rousseau naît à Nantes, le 2 décembre 1846. Son père, René Valdec Rousseau (1809-1882), qui prit le nom de Waldeck-Rousseau, était avocat à Nantes, militant républicain, mutualiste et associatif. En 1848, alors que son fils Pierre n'a que deux ans, il est élu député à l'Assemblée constituante. Conseiller municipal puis maire de Nantes d'août 1870 à 1874, membre de la Société des droits de l'homme et de l'une des premières associations ouvrières, il est également président de la Caisse de secours mutuel de Nantes. Pierre Waldeck-Rousseau suit sa scolarité à Nantes, étudie le droit à Poitiers, présente sa thèse à Paris. Il embrasse la carrière d'avocat et, le 24 avril 1869, prête serment au barreau de Saint-Nazaire alors que le Second Empire vit ses derniers jours. En 1871, alors simple stagiaire avocat au barreau de Saint-Nazaire, il est nommé membre de la commission municipale de Saint-Nazaire, chargée de remplacer l'ancienne administration compromise avec l'Empire. Militant républicain, il est élu secrétaire du Club démocratique, participe au journal républicain L'avenir et plaide déjà en faveur des associations pourchassées. Il s'inscrit au barreau des avocats de Rennes en 1873, ville dont il devient député, élu sur la liste de l'Union républicaine. Il siège à l'Assemblée nationale sur les bancs de la gauche, de 1879 à 1882.

En 1881, âgé d'à peine 35 ans, il est nommé ministre de l'Intérieur du gouvernement Gambetta (14 novembre 1881 - 26 janvier 1882), portefeuille dont il sera à nouveau titulaire dans le second cabinet Jules Ferry (23 février 1883 - 6 avril 1885).

Avocat des associations et de la République, le parlementaire et ministre Waldeck-Rousseau multiplie alors les initiatives en faveur de la liberté d'association, à cette époque, nous le verrons plus loin régie par l'article 291 du code pénal.

Le 11 février 1882, il dépose une proposition de loi relative à la liberté d'association. En octobre 1883, il dépose un projet dans le même sens, avec l'autorité que lui confère son investiture ministérielle. La même année, il intervient de manière décisive à la Chambre dans la discussion sur le projet de loi relatif aux associations de prévoyance mutuelle et les sociétés de secours mutuels et crée la commission extraparlamentaire relative aux coopératives ouvrières de production, dans le dessein d'aboutir à une loi sur les associations coopératives.

Pierre Waldeck-Rousseau, suivant ainsi les traces de son père, s'engage aussi dans la bataille politique pour faire voter la loi relative à la liberté des syndicats professionnels, ce qui sera fait le 21 mars 1884. En sa qualité de ministre de l'Intérieur, il explique aux préfets le soutien que les syndicats sont en droit d'attendre de la République. Associations, syndicats, coopératives, mutuelles, tels sont donc les grands chantiers que Waldeck-Rousseau veut faire aboutir.

A la chute du cabinet Jules Ferry, le 30 mars 1885, Waldeck-Rousseau, désespérant des combinaisons politiques, retourne dans sa région natale, se marie, et se consacre avec succès à sa profession d'avocat. Refusant de se représenter aux élections législatives, il n'a plus aucun mandat politique de 1889 à 1894. Puis, il revient en qualité de sénateur de la Loire.

Le 1er avril 1898, la loi relative aux sociétés de secours mutuels, dite charte de la mutualité, pour laquelle il a tant œuvré, est enfin promulguée.

Au plus fort de l'affaire Dreyfus, alors que la République paraît à nouveau menacée et qu'il lui faut des hommes nouveaux, n'ayant trempé ni dans le boulangisme ni dans le scandale de Panama, Waldeck-Rousseau apparaît comme un recours.

Le 26 juin 1899, il est investi président du Conseil, fonction qu'il cumule avec celle de ministre de l'Intérieur et des Cultes, à la tête du gouvernement de " Défense républicaine ".

Fort de la nouvelle donne politique et de l'unité des républicains, Waldeck-Rousseau en profite pour faire aboutir la grande loi de liberté dont il rêvait. Le 14 novembre 1899, il dépose à la Chambre le projet de loi relatif au contrat d'association qui, contrairement aux 33 projets et rapports qui l'ont précédé, sera celui qui réunira sur lui une majorité et abrogera ainsi l'article 291 honni du code pénal qui régissait, depuis le Premier Empire, le sort des associations.

Les débats parlementaires durent du 14 janvier au 24 juin 1901 et sont passionnés. Certains députés craignent les associations ouvrières ou internationales. D'autres redoutent plus encore les congrégations religieuses soupçonnées d'anti-républicanisme ; leurs adversaires, au contraire, se méfient de toute loi qui viserait à contrôler les associations religieuses. Waldeck-Rousseau, qui ne veut pas de la restauration des corporations de l'Ancien Régime, entend asseoir la liberté d'association sur la liberté individuelle telle que proclamée en 1789.

La loi relative au contrat d'association est donc adoptée par le Sénat le 22 juin 1901, votée par la Chambre des députés le 28 juin, promulguée le 1er juillet, sous la signature d'Emile Loubet, président de la République et Waldeck-Rousseau, président du Conseil, ministre de l'Intérieur et des Cultes et publiée le 2 juillet 1901 au Journal Officiel.

Le 3 juin 1902, Waldeck-Rousseau, malade, démissionne. C'est Emile Combes qui le remplace à la présidence du Conseil, et qui applique, en 1903, les dispositions de la loi relatives aux congrégations avec une rigueur et un sectarisme que Waldeck-Rousseau dénonce, dans un dernier discours au Sénat, le 27 juin 1903. Il meurt le 10 août 1904.



W. ROUSSEAU

Cette aventure personnelle illustre le combat mené par quelques hommes entrés dans l'histoire pour installer les fondements de la République et de la Liberté. Il n'est pas inutile ici de rappeler quel était le décor politique en 1901.

La France qui a perdu l'Alsace et la Lorraine est en pleine conquête coloniale.

La guerre civile de la Commune est terminée depuis 30 ans.

Le mot " République " n'est inscrit dans la constitution que depuis 26 ans, par un vote de 353 voix contre 352, grâce à "l'amendement Wallon" de 1875.

La loi sur la laïcité de l'enseignement n'a qu'à peine 20 ans.

1901 est l'année où, sous l'action de Léon Bourgeois, les deux courants du radicalisme, le radicalisme solidariste et le radicalisme traditionnel des programmes de Gambetta (Belleville, 1869) et de Clemenceau (Montmartre, 1881) se fondent en un parti à la double appellation (Parti républicain-radical et radical-socialiste) : le plus vieux parti de France est né.

Nous sommes surtout en pleine affaire Dreyfus. C'est à cela que l'on doit l'élection d'Émile Loubet, partisan de la révision du procès, à la présidence de la République en février 1899, alors qu'il était président du Sénat. Quatre mois plus tard, les radicaux modérés se sont ralliés à la gauche pour former "le bloc de gauches". Il y a eu un renversement de majorité.

Paul Deschanel préside l'Assemblée nationale et Waldeck- Rousseau est nommé, nous l'avons vu, président du conseil, ministre de l'intérieur, ministre des cultes (c'est toujours le ministre de l'intérieur qui aujourd'hui a en charge la tutelle des cultes) . A ce titre, il doit gérer, selon les termes du concordat de 1801, les personnels des clergés séculiers ; non seulement les curés et la hiérarchie de la religion catholique mais également ceux des autres cultes et comme rien n'était prévu pour les clergés réguliers, ceux des ordres religieux, des congrégations religieuses.

Certains historiens prétendent que cette loi devait permettre, selon son auteur, M.Waldeck- Rousseau, à ces religieux de s'intégrer dans la société républicaine.

Le projet de loi présenté est très différent de ce qui est en définitive voté et les débats des plus violents.

Si le texte finit par être voté, c'est que l'anticléricalisme est ce qui divise le moins les républicains, et qu'ils sont majoritaires tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

Un rappel historique de la naissance difficile du droit d'association est à cette étape nécessaire, sans remonter au-delà de la Révolution française.

1790 – L'Assemblée constituante consacre pour la première fois le droit d'association, par la loi du 21 août 1790 reconnaissant aux citoyens le droit de s'assembler et de former entre eux des sociétés libres. La loi du 13 novembre 1790 précise : *Les citoyens ont le droit de former entre eux des sociétés libres, à la charge d'observer les lois qui régissent tous les citoyens*

1791 - La loi Le Chapelier des 14-17 juin 1791 interdit tout rassemblement, corporation ou association d'ouvriers et artisans de même état et profession qui sont considérés comme une persistance inavouée des corporations de l'Ancien Régime. Elle interdit en particulier aux gens de métier, lorsqu'ils se trouvent ensemble, de nommer ni président, ni secrétaires, ni syndics, de tenir des registres, prendre des arrêtés ou délibération, former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs. Ces principes sont édictés au

nom de la liberté individuelle. Cette loi vise les fraternités de compagnons qui orchestrent l'agitation ouvrière.

1804 - L'article 1832 du Code civil précise : *La société est un contrat par lequel deux ou plusieurs personnes conviennent de quelque chose en commun en vue de partager un bénéfice.*

1810 L'article 291 du code pénal prohibe toute association non autorisée de plus de vingt personnes.

Art. 291. Nulle association de plus de vingt personnes, dont le but sera de se réunir tous les jours ou certains jours marqués, pour s'occuper d'objets religieux, littéraire, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du Gouvernement, et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société.

Art. 292. Toute association de la nature ci-dessus exprimée qui se sera formée sans autorisation, ou qui, après l'avoir obtenue, aura enfreint les conditions à elle imposées, sera dissoute. Les chefs, directeurs ou administrateurs de l'association seront en outre punis d'une amende de 16 francs à 200 francs.

Art. 293. Si, par discours, exhortations, invocations ou prière, en quelque langue que ce soit, ou par lecture, affiche, publication ou distribution d'écrits quelconques, il a été fait, dans ces assemblées, quelque provocation à des crimes ou à des délits, la peine sera de 100 francs à 300 francs d'amende, et de trois mois à deux ans d'emprisonnement, contre les chefs, directeurs et administrateurs de ces associations. ...

Art. 294. Tout individu qui, sans la permission de l'autorité municipale, aura accordé ou consenti l'usage de sa maison ou de son appartement, ..., pour la réunion des membres d'une association même autorisée, ou pour l'exercice d'un culte, sera puni d'une amende de 16 francs à 200 francs.

L'Empire, comme les régimes qui suivront, considère les associations comme une souche de subversion révolutionnaire. Il craignait la multiplication des clubs politiques et des sociétés secrètes.

1820 L'article 20 de l'ordonnance du 5-6 juillet interdit aux étudiants des facultés de médecine et de droit de former entre eux aucune association sans en avoir obtenu la permission des autorités locales. Il leur est défendu d'agir ou d'écrire en nom collectif comme s'ils formaient une corporation ou une association légalement reconnue.

1830. Devant le regain des clubs, associations politiques et sociétés secrètes pendant la Restauration puis la Monarchie de Juillet, la répression s'accroît.

Beaucoup de voix s'élèvent pour réclamer le droit d'association.

Félicité de Lamennais s'indigne contre le régime de la Monarchie de Juillet: le pouvoir royal souhaite réprimer la ferveur des journées révolutionnaires de 1830 et mettre fin l'existence des clubs qui ont sans doute favorisé sa venue mais qui peuvent tout aussi bien menacer son existence.

1834 - La loi du 10 avril 1834 dite "loi d'inquiétude" aggrave l'article 291 du code pénal.

Art. 1er. Les dispositions de l'article 291 du code pénal sont applicables aux associations de plus de vingt personnes, alors même que ces associations seraient partagées en sections d'un nombre moindre, et qu'elles ne se réuniraient pas tous les jours ou à des jours marqués.

L'autorisation donnée par le gouvernement est toujours révocable.

Art. 2. Quiconque fait partie d'une association non autorisée sera puni de deux mois à un an d'emprisonnement, et de 50 francs à 1,000 francs d'amende. En cas de récidive, les peines pourront être portées au double.

Le condamné pourra, dans ce dernier cas, être placé sous la surveillance de la haute police (interdiction de séjour) pendant un temps qui n'excédera pas le double du maximum de la peine. L'article 463 du code pénal pourra être appliqué dans tous les cas.

Art. 3. Seront considérés comme complices et punis comme tels, ceux qui auront prêté ou loué sciemment leur maison ou appartement pour une ou plusieurs réunions d'une association non autorisée.

Art. 4. Les attentats contre la sûreté de l'Etat commis par [ces] associations, pourront être déférés à la juridiction de la chambre des pairs, conformément à l'art. 28 de la Charte constitutionnelle.

Les délits politiques commis ... seront déférés au jury, conformément à l'art 69 ...

Art. 5. Les dispositions du code pénal auxquelles il n'est pas dérogé ... continueront de recevoir leur exécution.

Des députés comme Lamartine et Berryer tenteront, en vain, de s'y opposer. Guizot, au contraire, justifiera ces mesures.

1848 - La révolution de 1848 consacre une liberté d'association éphémère : l'article 8 de la Constitution républicaine du 4 novembre 1848 proclame le droit de s'associer et s'assembler paisiblement et sans

armes ; l'article 13 encourage les associations volontaires.

Art 8 de la Constitution : *Les citoyens ont le droit de s'associer*. Cependant, les sociétés secrètes sont interdites par l'article 13 du décret du 28 juillet 1848.

Ceux qui seront convaincus d'avoir fait partie d'une société secrète seront punis d'une amende de 100 à 500 francs, d'un emprisonnement de six mois à deux ans, et de la privation des droits civiques d'un an à cinq ans.

Ces condamnations pourront être portées au double contre les chefs ou fondateurs des dites sociétés. Le droit de s'associer est donc rétabli en 1848, mais comme il n'y eut pas de textes d'application à cette proclamation trop générale, les tribunaux avaient refusèrent de l'appliquer. Et l'Empire ne tarda pas à arriver

1852 Le décret du 25 mars maintient l'interdiction des sociétés secrètes et supprime à la fois et la liberté d'association et la liberté de réunion

1867 Les sociétés commerciales et industrielles obtiennent du second empire une grande amélioration sur leur sort.

1869 27 décembre - Jules Favre, Ernest Picard, Jules Grévy et Gambetta présentent une proposition de loi :
Article unique : *L'article 291 du code pénal est abrogé.*

1871 - Les députés Tolain, Locroy, Floquet et Brisson déposent une proposition de loi tendant à l'abrogation de toute législation restrictive de la liberté d'association, le 28 mars 1871., considérant que toute restriction apportée au droit d'association est une atteinte au principe républicain. Article unique : *Les articles 291, 292 du code pénal et la loi du 10 avril 1834 sont abrogés.*

Cette première proposition sera suivie de 33 projets, contre-projets et rapports parlementaires avant d'aboutir au vote de la loi de 1901. Parallèlement à cet acharnement législatif, les textes se multiplient ouvrant progressivement la porte de la liberté malgré quelques soubresauts.

Loi du 14 mars **1872**

Art. 1er. *Toute association internationale qui, sous quelque dénomination que ce soit et notamment sous celle d'Association internationale des travailleurs, aura pour but de provoquer à la suspension du travail, à l'abolition du droit de propriété, de la famille, de la patrie, de la religion ou du libre exercice des cultes, constituera, par le seul fait de son existence et de ses ramifications sur le territoire français, un attentat contre la paix publique.*

Art. 2. *Tout Français qui, ..., s'affiliera ... à L'Association internationale des travailleurs ... sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 50 francs à 1,000 francs Art. 3. La peine d'emprisonnement pourra être élevée à cinq ans, et l'amende à 2,000 francs, à l'égard de tout Français ou étranger qui auront accepté une fonction dans une de ces associations ou qui auront sciemment concouru à son développement*

Loi du 30 juin **1881**

Art. 1er. Les réunions publiques sont libres. Elles peuvent avoir lieu sans autorisation préalable, sous les conditions prescrites par les articles suivants Art. 7. Les clubs demeurent interdits

Loi du 21 mars **1884** - Les associations professionnelles et syndicales obtiennent une liberté relative.

1er avril **1898** - Loi Waldeck-Rousseau relative aux sociétés de secours mutuels.

1889 - Le gouvernement de la République fait condamner sept prévenus comme coupables d'être membre d'une association de plus de vingt personnes. Il renchérisait sur le fameux "Procès des Treize" qui eut lieu sous l'Empire.

Dans le même temps **la liberté d'association est progressivement acquise à l'étranger :**

Actes du 19 juillet **1797** et du 12 juillet **1799** - La liberté d'association est instaurée en **Angleterre**, sauf pour les sociétés secrètes, les sociétés qui auraient des ramifications ou des succursales, ou qui correspondraient avec d'autres sociétés.

2 avril **1848** - La liberté d'association est proclamée dans les principes du peuple **Allemand**

26 septembre **1848** - **L'Italie** abroge les dispositions du code pénal sarde qui reproduisaient les prohibitions des articles 291 et suivant du code pénal français

1867 - La loi constitutionnelle, dans son article 12, donne au citoyen **Autrichien** "le droit de se réunir et de former des associations"

30 juin **1876** - La constitution **Espagnole**, dans son article 13, pose en principe "le droit de se réunir publiquement et de s'associer".

17 juin **1887** - **Espagne** : Adoption d'une loi autorisant la constitution d'associations. En faisant adopter cette loi, le gouvernement libéral, de retour au pouvoir après l'intermède Canovas (1884 - 1885), offre au pays un cadre de libertés publiques sans précédent.

Le rapporteur du projet de loi en 1901 ne manqua pas de le rappeler :

..la force des choses a arraché au législateur, toutes les fois qu'il s'agit de ces intérêts pour lesquels l'interdiction de l'union dans l'effort rendrait la vie sociale impossible, des concessions importantes : article 1832 du code civil, articles 18 et suivants du code de commerce, loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels, loi du 21 juin 1885 sur les associations syndicales, loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes, loi du 6 novembre 1894 sur les sociétés de crédit agricole, loi du 1er avril 1898 sur les sociétés de secours mutuels, loi du 9 avril 1898 sur les chambres de commerce, tous ces textes autorisent les plus nombreux groupements d'activités et d'efforts . De telle sorte que la situation faite actuellement au droit d'association, dans le pays de la révolution française, peut-être ainsi définie : Voulez-vous poursuivre par l'association un gain, un profit matériel, vous arriverez peut-être à la fortune ; mais si vous essayez de poursuivre par le même moyen une pensée plus haute et absolument désintéressée, vous ne rencontrerez que la police correctionnelle, le déshonneur et la prison. ...nous avons jugé que cette situation était intolérable, que cette réforme réalisée dans le plus grand nombre des Etats, - j'énumère l'Espagne, l'Allemagne, l'Autriche, l'Angleterre, la Belgique, la Suède, le Danemark, la Suisse, les Etats Unis,- ne pouvait plus être ajournée en France. ...c'est dans ces conditions que nous demandons à la chambre de donner une solution au grave problème qui, depuis trente ans, a fatigué dans le Parlement tant de bonnes volontés et de généreux efforts. ...

33 projets et propositions en 30 ans

14 décembre 1871 - Projet délibéré par la commission chargée de cet examen, et rapportée par **M. Bertauld**, à l'occasion de la proposition **Tolain**

23 mars 1876 - **MM. Naquet, Barodet, Louis Blanc, Clémenceau, Floquet et Lockroy** proposent l'abrogation des restrictions apportées à l'exercice du droit d'association.

16 janvier 1877 - Proposition de **M. Cantagrel**

1er juin 1878 - Proposition de **MM. Louis Blanc, Boysset, Lockroy, Floquet, Clémenceau ...**

18 mars 1879 - Nouvelle proposition de **M. Cantagrel**.

27 novembre 1879 - Proposition de **M. Marcel Barthe**

18 mars 1880 - Amendement **Brisson**

17 juin 1880 - Proposition de **M. Dufaure**

6 décembre 1881 - Proposition de **M. Gatineau**

11 février 1882 - Proposition **Waldeck-Rousseau, Martin-Feuillée et Moyne**

11 février 1882 - Proposition de **MM. Jules Roche, Barodet, Beauquier, Salis, Gatineau, Raspail, Mathey, Lockroy, Peytral, Camille Pelletan ...**

23 février 1882 - Proposition de **M. Eynard-Duvernay**

27 juin 1882 - Rapport de **M. Jules Simon** sur proposition **Dufaure** et projet modifié déposé au Sénat.

4 décembre 1882 - Proposition de **M. Georges Graux**.

23 octobre 1883 - Projet de **M. Waldeck-Rousseau**

24 mai 1886 - Proposition de **M. le comte Duchâtel**

8 juin 1886 - Proposition de **M. Cuneo d'Ornano**

3 avril 1888 - Proposition de **M. Marmonier**.

5 juin 1888 - Projet du ministère **Floquet**

12 juillet 1888 - Proposition de **M. Laffon** et d'un grand nombre de ses collègues.

19 novembre 1889 - Nouvelle proposition de **M. Cunéo d'Ornano**

22 février 1890 - Proposition de **M. Reybert** .

21 décembre 1891 - Proposition de **M. Goblet**

16 janvier 1892 - Projet présenté par le ministère présidé par **M. de Freycinet (MM. Fallières et Constans)**

24 avril 1894 - Proposition de **M. Lemire**

14 mai 1895 - Nouvelle proposition de **M. Cunéo d'Ornano**

9 novembre 1895 - Rapport de M. Goblet sur ces deux propositions avec présentation d'un texte nouveau.

13 juin 1898 - Reproduction de la dernière proposition de loi présentée par MM. Cunéo d'Ornano, Arnous, Laroche Joubert, Camille Fouquet, Paul de Cassagnac, Lasies, Prex-Paris, le général Jacquy, Gaston Galpin, Napoléon Magne, Louis Roy de Loulay.

Proposition de loi sur le droit d'association, présentée par M. Cuneo d'Ornano lors de la séance du 13 juin 1898

Messieurs, le droit de s'associer est le fondement des sociétés. Toute nation est une association. Mais le droit individuel ne s'épuise pas dans la constitution de l'Etat. Au-dedans de cette association générale qui s'appelle la nation, toute personne conserve le "droit naturel" de constituer d'autres unions qui, pourvu qu'elles ne mettent pas en péril la grande association ou l'Etat, doivent pouvoir librement s'établir, afin de multiplier la force des idées et des personnes, car, on dit avec raison que par l'association, un et un font trois.

D'ailleurs, il n'est pas de pays où la liberté d'association soit plus indispensable que ceux où la démocratie se développe. Sinon, vous verrez les esprits s'habituer à tout attendre de l'Etat, qui demeure l'association unique et provoque ainsi lui-même le socialisme d'Etat. Multipliez plutôt les associations libres, attirez l'initiative individuelle vers ces unions qui, spontanément se formeront et décongestionneront le gouvernement central. La société fera elle-même, par ses organes redevenus libres et grâce aux usages et aux mœurs nouvelles mieux que par des dispositions législatives, les réformes sociales qui s'imposent.

C'est la Constitution qui devrait placer au-dessus des lois le droit d'association.

24 novembre 1898 - Proposition de M. Charles-Gras et plusieurs de ses collègues (Texte du rapport de M. Gallet)

25 novembre 1898 - Proposition de loi sur la liberté d'association présentée par MM. Lemire, Henry Cochin, lieutenant-colonel du Halgouet, comte de Pomereu, Gayreau, marquis de l'Estourbeillon, F. Forest, Paul Lerolle, Savary de Beauregard, Jules Baron, marquis de Keroüartz,, Jules Galot, marquis de La Ferronnays.

Proposition de loi sur la liberté d'association, présentée par M. Lemire lors de la séance du 25 novembre 1898

Messieurs, la liberté d'association est de droit naturel, parce que les hommes sont essentiellement sociables et que la famille et l'Etat ne peuvent suffire à tout.

Cette liberté doit être reconnue chez tous les peuples libres, quelle que soit leur constitution, et elle est fondamentale dans un pays républicain.

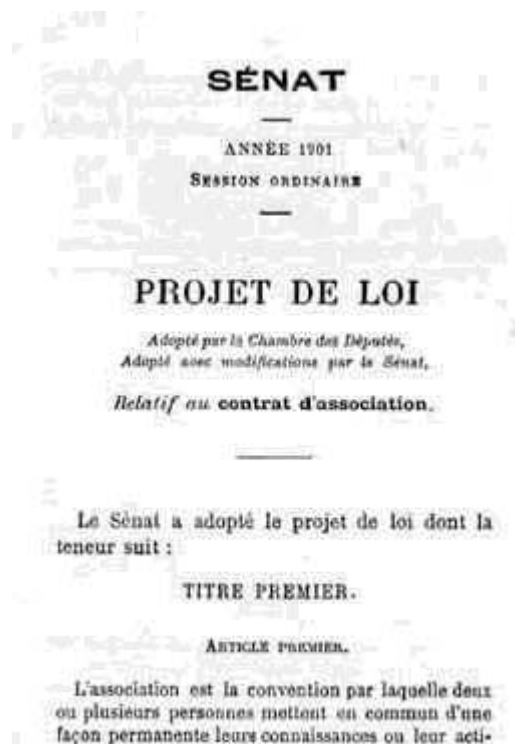
Sans elle, on oscille perpétuellement entre l'ingérence de l'Etat et l'impuissance de l'individu, et la plupart des problèmes sociaux aujourd'hui posés demeurent insolubles.

8 juin 1899 - Projet préparé par M. Charles Dupuy, annoncé par lui-même dans ses détails à la commission et soumis au conseil d'Etat.

14 novembre 1899 - Projet présenté au nom de M. Emile Loubet, Président de la république française, par M. Waldeck-Rousseau, président du conseil

Renvoyé à la commission relative au droit d'association, ce projet commencera à être débattu le 15 janvier 1901.

La loi du 1er juillet 1901 - sur le contrat d'association- est enfin votée et paraît au Journal Officiel daté du 2 juillet 1901.



Loi 1901

Cette loi de 1901 synonyme aujourd'hui pour nous tous de la liberté d'association a survécu et triomphé malgré quelques tentatives qui ont marqué son siècle d'existence et dont elle s'est plutôt bien sortie. Si les enjeux religieux et sociaux se sont peu à peu estompés avec l'installation de la République, la reconnaissance internationale des droits de l'homme et du citoyens, la séparation de l'Eglise et de l'Etat acquise dès 1905, la peur de la révolution, de l'étranger et de l'atteinte à l'autorité de l'Etat est restée tout au long du siècle une menace pour la liberté d'association.

Quelle a été la vie de cette loi depuis 1901 ?

Du côté des libertés, la reconnaissance internationale a donc fortement progressé :

1948 – L'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies proclame universellement le droit de s'associer librement (New-York, 10 décembre 1948).

1950 – L'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales consacre la liberté de réunion et d'association (signée le 4 novembre 1950, publiée en France par le décret du 3 mai 1974).

1966 – L'article 22 du pacte relatif aux droits civils et politiques, texte international de portée contraignante pour les Etats signataires, garantit le droit de s'associer librement (16 décembre 1966).

1990 - La Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant consacre, en son article 15, la liberté d'association des mineurs (6 septembre 1990).

1999 – La Cour européenne des droits de l'Homme de Strasbourg, dans une décision relative à la liberté d'association condamne toute adhésion associative obligatoire comme étant contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, 29 avril 1999, Chassagnou et autres c. France).

Du côté des menaces, on peut citer des ruptures liées aux crises sociales, à la guerre et au régime de Vichy,

1936 Loi du 10 janvier relative aux groupes de combat et milices privées **1939** – Le décret-loi du 12 avril 1939 porte statut particulier des associations étrangères et associations composées d'étrangers . La loi du 9 octobre 1981 abroge les discriminations à l'encontre des étrangers introduites par ce décret-loi de 1939 et rétablit ainsi la liberté d'association dans sa plénitude de principe et sa généralité.

1971 - Par décision du 16 juillet 1971, le Conseil constitutionnel saisi le 1er juillet 1971 (date symbolique !) par le président du Sénat censure l'essentiel du projet de loi Marcellin qui tendait à réformer la liberté

d'association en la soumettant à un mécanisme d'autorisation préalable, et fait de la liberté d'association un principe à valeur constitutionnelle.

Les prises de position notamment dans la presse furent nombreuses et virulentes lors de cette affaire de 1971 et la décision du Conseil Constitutionnel commentée avec soulagement.

Les événements de 1968 n'étaient pas loin et le gouvernement essayaient plusieurs revers devant les tribunaux : le 21 juillet 1970, le Conseil d'Etat avaient donné raison à Alain Krivine et à Pierre Roussel, dit Lambert, en annulant le décret du 12 juin 1968 prononçant la dissolution de leurs mouvements respectifs et le 25 janvier 1971 Simone de Beauvoir obtenait la condamnation du préfet de police qui refusait d'enregistrer l'association des " amis de la cause du peuple ". Dans l'esprit de Raymond Marcellin, la vérification préalable par le juge devait remédier à ces difficultés et à ce désordre.

Dans sa décision du 16 juillet 1971 relative aux dispositions de la loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, le Conseil constitutionnel censure le texte et considère *qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association ; que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ; qu'en vertu de ce principe les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable ; qu'ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire ;*

Denis Perier-Daville écrit alors dans LE FIGARO :

Cette décision du Conseil constitutionnel est d'une portée considérable. Elle est d'ailleurs sans précédent dans l'histoire de cette juridiction (...)

cette nouvelle jurisprudence n'est pas sans rappeler celle de la cour suprême américaine, qui vient encore tout récemment de réaffirmer sa doctrine à propos de la liberté de la presse : il existe, en matière de droits fondamentaux et des libertés des citoyens, une sorte de "réduit sacré", des règles juridiques permanentes qui garantissent les droits des citoyens et qui s'imposent à la volonté éphémère des gouvernants et des législateurs.

Mais quel est le contenu de la loi de 1901 ?

Elle comporte aujourd'hui encore trois parties comme à son origine, depuis l'abrogation en 1981 des dispositions relatives aux étrangers qui avaient été introduites, nous l'avons vu, en 1939 : le titre premier concerne les associations simples, le titre second les associations reconnues d'utilité publiques habilitées à recevoir des dons et legs, le troisième, les congrégations.

Ce texte comprenait, en 1901, 21 articles dont 9 pour la libre association, 3 pour les associations reconnues, 1 pour les associations d'étrangers, 6 pour les congrégations. Les autres articles excluaient du champ de la loi les sociétés, les syndicats et les mutuelles et abrogeait les dispositions pénales antérieures. Le texte actuel comprend 22 articles (dont un art. 21 bis pour les territoires d'outre-mer). Les quatre premiers articles sont inchangés ; les modifications apportées en 1948, puis en 1987 concernent principalement la capacité reconnue des associations à ester en justice, à recevoir des dons, mais aussi les modalités de la reconnaissance d'utilité publique ; pour les congrégations, la loi du 8 avril 1942 a assoupli définitivement les contraintes et supprimé tout caractère illicite aux congrégations même non autorisées. Ce texte centenaire n'a donc pas été bouleversé et seuls ses aspects coercitifs à l'égard des congrégations, puis des étrangers, ont été amendés ou supprimés. Ce qui en 1901 traitait en apparence des associations, mais en réalité des congrégations est devenu une grande loi à valeur quasi-constitutionnelle dont toute modification ou tentative de réforme peut être interprétée comme une atteinte aux libertés fondamentales, nous l'avons vu pour l'essai manqué de 1971.

La loi d'Empire du 19 avril 1908 constitue une exception :

Dans les départements qui constituaient "l'Alsace-Lorraine" entre 1870 et 1918, qui n'étaient donc pas sous juridiction française en 1901- ceux que l'on appelle les départements concordataires parce que le concordat de 1801 y est toujours en vigueur (le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle), les associations sont régies par la loi d'Empire du 19 avril 1908, Code Civil Local issu de la loi allemande - articles 21 à 79.

Les associations doivent comporter un minimum de 7 personnes au lieu de deux. Celles qui désirent obtenir la personnalité morale et la capacité juridique doivent s'inscrire auprès du Tribunal d'Instance de leur siège et publier une insertion dans la presse locale, aux annonces légales d'un journal agréé par la Préfecture.

Les dispositions concernant la reconnaissance d'utilité publique ne s'appliquent pas aux associations "inscrites" car c'est inutile : Elles ont la pleine capacité juridique pour passer des contrats, acheter, vendre, louer; elles ne connaissent aucune restriction dans le domaine d'acquisition des biens immobiliers et peuvent recevoir des dons et des legs.

Ces dispositions ont été maintenues en vigueur par la loi du 16/1/1924.

Cette loi et le règlement d'administration publique du 16 août 1901 qui l'accompagne établissent un cadre très souple que la lecture des premiers articles suffit à éclairer.

Le contrat d'association repose sur quatre critères :

- La mise en commun
- Un apport de connaissance ou d'activités
- La permanence
- Un but.
-

Les statuts sont très libres. Ils constituent le support écrit du contrat. Les modèles de statut sont en conséquence simplement indicatifs sauf pour les associations visant la reconnaissance d'utilité publique. L'existence juridique est liée à la formalité de déclaration.

La République est protégée par l'article 3.

Article 1er

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 applicables aux contrats et obligations.

Article 2

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.

Article 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.

Article 4

Tout membre d'une association qui n'est pas formée pour un temps déterminé peut s'en retirer en tout temps, après paiement des cotisations échues et de l'année courante, nonobstant toute clause contraire.

Article 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 loi du 1^{er} juillet 1901, cadre juridique de la création et du fonctionnement des associations, définit donc l'acte de constitution de celles-ci comme 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".

Ce texte repose sur **une triple distinction**.

Tout d'abord, il souligne explicitement le *caractère permanent* du rapport unissant les associés, à qui est réservée la décision d'en fixer la durée. Ce caractère durable fait de l'association une *institution* à proprement parler, et l'oppose à la réunion, laquelle constitue seulement un rassemblement provisoire d'individus confrontant leurs opinions et leurs intérêts: l'association perdure jusqu'à sa dissolution, même si ses membres ne se réunissent pas, tandis que la réunion ne dure que le temps de la rencontre effective. Cette distinction, aujourd'hui nettement inscrite dans le droit, est nécessaire à une bonne intelligence de l'histoire mouvementée de la liberté d'association; ainsi, durant la période révolutionnaire, la distinction

n'était pas si claire: la loi du 13 novembre 1790 reconnaissait que "les citoyens avaient le droit de s'assembler paisiblement et de former entre eux des sociétés libres", mais en fait elle concernait la seule liberté de réunion.

La seconde distinction concerne *la finalité* de l'association. Le législateur laisse le soin de sa définition aux associés eux-mêmes, se limitant à une formulation négative: son but exclut le partage des bénéfices. L'association, dont les activités sont dans le principe même "désintéressées", est par conséquent distincte du groupement – nommé "société" dans le droit français – visant à réaliser et de partager des bénéfices. Tout au long du siècle, la législation française a reconduit cette interdiction de distribuer des bénéfices aux membres de l'association. À la différence des sociétés dont la réalisation de bénéfices est la condition d'existence et de fonctionnement, l'association vit matériellement grâce à la cotisation de ses membres et à l'octroi de subventions. Si elle vient à faire des bénéfices, elle doit impérativement les affecter au but commun, et, même en cas de dissolution, l'actif ne peut être partagé entre les associés.

On peut cependant s'interroger sur les limites de l'évolution actuelle devant l'importance de l'économie associative : quelles sont les frontières entre certaines associations et des sociétés ? L'activité commerciale la plus lucrative n'est en rien interdite aux associations pourvu que ses membres restent désintéressés. Le juriste François Terré, dans un discours prononcé devant l'Académie des Sciences morales et politiques le 9 juillet ironisait ainsi sur ce difficile partage entre ce qui est intéressé et ce qui ne l'est pas, en faisant remarquer que l'on nomme associés les membres d'une société et sociétaires les membres d'une association.

La loi sur les sociétés de 1978, en introduisant la notion de partage d'économies résultant notamment de la constitution de groupements d'intérêt économique, contribue à réduire encore les différences. D'ailleurs, dans de nombreux pays étrangers, cette distinction est d'abord fondée sur la nature de l'activité et de l'objectif poursuivi. Dans ce contexte, la question d'une harmonisation européenne du droit d'association reste posée.

La troisième distinction concerne *l'individu* contractant de l'association, libre à l'égard de la puissance publique. Ici est posée la question des frontières pouvant exister entre l'Etat et certaines associations. Rappelons-nous le principe libéral posé par M. Lemire lors de la séance du 25 novembre 1898 : ***la liberté d'association est de droit naturel, parce que les hommes sont essentiellement sociables et que la famille et l'Etat ne peuvent suffire à tout.***

Cette distinction est cependant fortement battue en brèche dans un pays où le recours à l'Etat est érigé en principe. Tantôt, l'Etat utilise le cadre associatif qu'il finance, tantôt il récupère les initiatives des associations qui prennent des proportions trop importantes.

Le statut associatif est ainsi fortement sollicité pour échapper éventuellement aux contraintes publiques ou aux charges de l'entreprise. En 1998, l'Etat a ainsi distribué 6,5 milliards pour l'emploi, 1 milliard pour la culture. L'association devient alors le bras armé de la collectivité publique :

Emplois-jeunes, subventions viennent soutenir un mouvement associatif qui fait aussi largement appel à la générosité publique ; les collectivités locales soutiennent une multitude d'associations.

A l'hôpital et autour de l'hôpital, les associations sont actives et nombreuses. L'Assistance publique – Hôpitaux de Paris a ainsi consacré en juillet 2001 un guide de bonnes pratiques rappelant les domaines couverts par ces associations sources de souplesse et de dynamisme mais aussi de risques potentiels :

- Associations de service d'origine médicale ayant pour but l'amélioration de l'équipement, du quotidien, la formation continue, la recherche,..
- Associations de type social autour des personnels (sport, culture, amicales..)
- Associations initiées par les directions pour une gestion plus souple de certaines activités (animation, formation, international,..) ou pour associer des partenaires nouveaux (réseaux de soins)
- Associations de patients ou tournées vers les patients dont le but est d'améliorer la prise en charge et les conditions de vie.

Le cadre à valeur constitutionnelle offert par Waldeck-Rousseau a connu et connaît un succès remarquable qui rend cette loi pratiquement intouchable et les questions posées du fait de certaines dérives ou de certains excès ne sont que peu de choses au regard de l'engouement suscité.

Cent ans après la création le 9 juillet 1901 de la première association La Ligue Française de l'Enseignement, le succès est en effet retentissant :

- **800 000 associations**
- **un budget annuel de 300 milliards**

- **907 000 emplois à temps plein**
- **4 Français sur 10 membres d'une association**
- **40% de multi-adhérents**
- **70 000 créations annuelles avec une espérance de vie, il est vrai, limitée (50% de disparitions à 5 ans)**

Les finalités sont variées : sport (43%), culture (27%), loisirs (21%), personnes âgées (15%), parents d'élèves, santé-social, activité religieuse, humanitaire, environnement,...

On conçoit qu'Alexis de Tocqueville ait écrit en 1840 dans *De la démocratie en Amérique* (1835-1840): "Dans les pays démocratiques, la science de l'association est la science mère; le progrès de toutes les autres dépend de celle-là."

Pourtant, la place des associations dans la démocratie ne va nullement de soi et vie associative et vie démocratique furent longtemps considérées en France comme des termes contradictoires.

L'association au sens matériel du terme, l'assemblément, le groupement des hommes vivant en communauté est un **fait naturel** d'ordre sociologique et psychologique. Il est irrépressible et inévitable. Serait-il interdit, rien ne pourrait empêcher le groupement de se faire de façon occulte et secrète. C'est là un besoin de l'homme vivant en communauté, que le groupement soit ponctuel, précaire, durable ou permanent.

On a découvert des indices de groupements de secours mutuel en basse Egypte autour de 1400 avant JC.. **Les XII Tables instrument fondateur de Rome, en ferait état si l'on en croit le Digeste : " les associés forment entre eux le contrat de leur choix sous réserve de ne pas porter atteinte aux lois de la république "**

(cité dans note 3.p 246 du Rapport 2000 du Conseil d'État)

Alexis de Tocqueville, déjà cité, consacre deux chapitres dans son ouvrage publié en 1840 " De la démocratie en Amérique " à la liberté d'association civile et politique. Ces écrits souvent cités par les législateurs de la IIIème République constituent sans doute une source d'inspiration importante que les critiques sévères portées à l'auteur par ses contemporains ne peuvent atténuer.. Stendhal ne se privait en effet de railler en 1836 *cet auteur qui ne voudrait pour rien au monde vivre sous une démocratie semblable à celle de l'Amérique, pour la raison aime mieux faire la cour à M. le ministre de l'intérieur qu'à l'épicier du coin de la rue.*

" Après la liberté d'agir seul, la plus naturelle à l'homme est celle de combiner ses efforts avec les efforts de ses semblables et d'agir en commun. Le droit d'association me paraît donc presque aussi inaliénable de sa nature que la liberté individuelle. Le législateur ne saurait vouloir le détruire sans attaquer la société elle-même. "

On ne saurait conclure ces propos sur la loi de 1901 dont nous avons tenté de présenter les principaux aspects sous l'éclairage historique sans citer son " père ",Waldeck-Rousseau : " L'association ne m'apparaît pas comme une concession de l'ordre politique. Elle m'apparaît comme l'exercice naturel, primordial, libre de l'activité humaine. "

