



La loi 1901, ses origines, son évolution

Conférence présentée par Bernard Furnon à
l'Amicale Laïque d'Ambierle le 23 septembre 2011

Sources :

- ✓ Les associations de Charles Debasch et J.Jacques Bourdon – PUF Que sais-je ? 2006
- ✓ Encyclopédia Universalis au mot association
- ✓ Différents articles de la Ligue de l'Enseignement parus en 2001 à l'occasion du centenaire de la loi sur les associations.
- ✓ L'histoire étonnante de la loi 1901- Claude Bardout - Ed. Juris 2001

INTRODUCTION :

- Association, la définition : il suffit de lire l'article 1 de la loi 1901 de Pierre Waldeck-Rousseau :

« 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. »

L'association devient personnalité juridique, dite personne morale par la démarche de déclaration en préfecture.

Dans cette définition, on relève 4 points importants :

- contrat
 - entre au moins deux personnes
 - avec mise en commun des compétences
 - sans but lucratif, l'objectif étant autre que le partage des bénéfices.
- Aujourd'hui on compte en France environ 1 100 000 associations.

Plus de 70 000 nouvelles associations se créent chaque année depuis l'année 2000.

C'étaient 48 000 en 1985, 23 500 en 1975.

Plus d'un Français sur deux est membre d'une ou plusieurs associations.

En France, il existe 14 000 000 de bénévoles de plus de 15ans.

A travers l'histoire, il a toujours existé des groupements associatifs. Nous allons essayer de les décrire et de voir quelle a été l'attitude des gouvernements vis-à-vis d'eux. Cet exposé sera divisé en trois parties :

1/ Les lointaines origines des associations de l'antiquité à la révolution de 1789 en passant par les corporations du Moyen Age.

2/ L'association, de la Révolution de 1789 à la loi de 1901.

3/ Evolution de la loi de 1901 de Waldeck-Rousseau à nos jours.

1^{ERE} PARTIE - L'ASSOCIATION DE L'ANTIQUITE A LA REVOLUTION DE 1789 :

Dès l'antiquité des groupements associatifs ont existé, avec paiement de cotisations par leurs membres. Ces groupements se sont souvent heurtés aux Pouvoirs publics.

I/ De l'antiquité au Moyen Âge :

- Dès 1400 avant J.C., on relève l'existence de mutuelles en Egypte (par exemple, la mutuelle des forgerons constituée en prévision des accidents).
- Chez les Grecs, les associations (les hétéries) répondent aux différents besoins de la vie sociale : cérémonies funéraires, secours mutuel face à la maladie, rencontres conviviales telles repas pris en commun... Des cotisations sont prélevées auprès des adhérents ; le président est désigné par tirage au sort.
- Chez les Gallo-romains les collèges corporatistes se perpétuent surtout dans le sud. Dans le nord, se développent les ghildes amenées par les Germains de Scandinavie ou les Bretons d'Angleterre (repas pris en commun avec serment de solidarité) mais elles sont surveillées par l'église qui réprime ivresse et serment.

II/ Les corporations du Moyen Âge :

Surtout à partir du XI^e siècle, les corporations regroupent les gens d'un même métier ; elles connaîtront leur âge d'or au XVI^e et XVII^e siècles.

La corporation est une association qui détient la personnalité morale (elle jouit de tous les droits d'une personne et peut détenir un patrimoine). Elle s'organise en trois classes : les maîtres qui commandent, les valets (compagnons à partir du XIV^e) qui servent, les apprentis qui s'instruisent. C'est une hiérarchie instituée ; elle est une organisation typique de l'ordre féodal avec toutes ses irrégularités et ses injustices. Elle est très contrôlée par l'Etat. Les noms des métiers qui entrent en corporations sont différents de ceux d'aujourd'hui (cervoisières = brasseurs ; taverniers = marchands de vin ; huissiers = fabricants de portes...).

Parallèlement aux corporations, se créent des confréries hors des couvents, chargées des œuvres charitables en direction des membres des corporations (à une corporation, correspond une confrérie). Ce sont des groupements de laïcs qui adoptent pour chacune un saint patron. Chaque confrérie se réunit dans une chapelle. C'est une sorte de société de secours mutuel, un bureau de bienfaisance, une compagnie de pompe funèbre, une association culturelle. Elle peut compter en son sein des pénitents (robe, corde à la taille, cagoule percée de deux trous pour les yeux) qui s'appliquent la discipline.

A partir des confréries d'artisans, des grands chantiers, des cathédrales, se créent des associations de compagnons aux XII^e et XIII^e siècles. Ce sont des rebelles qui s'excluent des corporations, deviennent non sédentaires et organisent leur tour de France. Ce sont des organisations plus démocratiques, plus revendicatives (ordre de grève parfois). Mais elles sont de temps en temps rivales en particulier au moment des guerres de religions avec des affrontements violents.

Une véritable floraison d'associations est constatée au Moyen Âge : du XI au XIII^e siècle se créent les communes, associations volontaires de sujets tenus par un serment de solidarité.

Les couvents louent leur force de travail et se regroupent en congrégations, réunions de plusieurs maisons de même obédience qui se fédèrent à leur tour en ordres, très indépendants par rapport à l'Etat (congrégation de Cluny, ordre des Franciscains, des frères prêcheurs...)

En résumé, l'association médiévale est marquée par la solidarité :

- commune : les habitants se liguent contre les agressions extérieures.
- couvent et congrégation : les moines mettent tout en commun.
- confrérie : les paroissiens paient des cotisations pour secourir les indigents, subvenir aux frais du culte.

L'association est marquée aussi par son autonomie : elle élit ses dirigeants, a ses propres rites, résiste à l'oppression. Aussi est-elle très mal vécue par le pouvoir royal.

Elles sont dissoutes mais se reconstituent sous une autre forme.

De Charlemagne à la veille de la Révolution, le régime royal interdit toute association si elle ne procède pas du Roi, comme les corporations.

Celles-ci sont organisées par Louis XI en 61 compagnies sous les ordres du Lieutenant du Roi. Elles vont être généralisées pour tous les métiers sous Henri III.

Mais, au fil des siècles, les corporations vont se scléroser, s'opposer au progrès technique, en particulier dans le tissage. De plus, la promotion vers la maîtrise devient héréditaire, ce qui explique la création de sociétés de compagnons. La bourgeoisie va s'opposer aux corporations et lutter pour la liberté du travail. Elle est suivie par le ministre Turgot en 1776 qui supprime maîtrise et jurandes (organismes qui levaient l'impôt pour les corporations). Mais les corporations résistent et Louis XVI doit renvoyer Turgot remplacé par Necker qui rétablit la maîtrise. Quelle va donc être l'action de la Révolution vis à vis des corporations et des associations ?

2^{IEME} PARTIE – DE LA REVOLUTION DE 1789 A LA LOI DE 1901

La loi de 1789 va adopter des décisions contradictoires vis-à-vis des associations. Rousseau déclare dans le contrat social : « *pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale, il importe qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'Etat* ».

Pour simplifier, nous distinguerons corporations, associations ouvrières, d'une part et associations politiques, clubs d'autre part.

I/ Droit d'association et loi Le Chapelier :

- la nuit du 4 août 1789 décrète l'abolition des privilèges dont celui des maîtres dans les corporations avec le soutien des compagnons et des apprentis qui veulent devenir des citoyens à part entière et créer des sociétés mutualistes remplaçant la mendicité des confréries.
- Le décret d'Allarde (17 mars 1791) va confirmer cette suppression des corporations, instaurer la liberté du commerce et de l'industrie et la loi de l'offre et de la demande dans la production. Il ne dit rien des associations ouvrières.
- La loi Le Chapelier (14 juin 1791) réaffirme la suppression des corporations mais aussi interdit toute association ou coalition qu'elle soit ouvrière ou patronale. Seule compte la liberté d'entreprendre ; les relations patrons-ouvriers sont régies par des conventions libres d'individu à individu. Jaurès parlera de « cette loi terrible » en évoquant la loi Le Chapelier.

II/ Associations politiques et clubs :

Le grand enthousiasme qui accompagne la Révolution a pour conséquence une volonté de débattre, de se réunir.

Le règlement royal avait divisé Paris en 60 districts en vue des élections aux Etats Généraux

(13 avril 1789). Après les élections, ces districts se transforment en assemblées puis en associations avec statuts, désignation d'un président, d'un secrétaire. Elles deviennent des clubs (club des Cordeliers, des Jacobins) et la Constitution du 3 septembre 1791 reconnaît la liberté des citoyens à s'assembler comme un droit naturel et civil comblant ainsi un vide de la Déclaration des Droits de l'Homme qui a omis le droit d'association.

Mais la bourgeoisie supporte mal cette existence politique des clubs. Elle n'admet pas de corps intermédiaire entre le citoyen et l'Etat. Aussi, le Directoire organise la fermeture de toute société politique et supprime le droit de réunion (arrêté du 27 ventôse an VII).

III/ L'interdiction du droit d'association :

- L'Empire et le code pénal de 1810 dans son article 291 vont supprimer toute liberté d'association :

« *Nulle association de plus de 20 personnes... 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* ».

Pour la bourgeoisie, les seules libertés utiles sont celles du libéralisme économique (laisser-faire, laisser-passer).

Il y aura délit à partir de cet article 291 pour chaque dérogation à un ou plusieurs des quatre éléments :

- constitution d'une association
- de plus de 20 personnes
- se réunissant certains jours
- sans autorisation du gouvernement.

Pourtant compagnonnages, sociétés secrètes, associations d'ouvriers ou cercles bourgeois se perpétuent sans que la police ne parvienne à les dissoudre tous.

- Il faudra faire preuve d'une sévérité renforcée sous la Restauration

(Louis-Philippe) après la révolution de 1830 qui a inscrit la liberté d'association à son programme (plaidoyer de Lamartine).

La loi du 10 avril 1834 aggrave les dispositions de l'article 291 : toute association peut être hors la loi même si elle se compose de moins de 20 personnes. Non seulement ses responsables peuvent être poursuivis mais aussi ses membres.

L'association doit ruser pour exister.

IV/ Espoirs et régressions jusqu'en 1901 :

- Liberté éphémère de 1848 : le gouvernement révolutionnaire proclame le 19 avril 1848 une République démocratique et sociale (suffrage universel, droit de réunion, droit d'association ...). Associations et clubs se multiplient. René Waldeck-Rousseau, député de Rennes et père de Pierre Waldeck-Rousseau préconise des sociétés de secours mutuels, des caisses de prévoyance, des systèmes de retraite pour les travailleurs gérés par des associations ouvrières. Les premières coopératives ouvrières de production apparaissent. Mais le coup d'état du 2 décembre 1851 met fin à ce printemps associationniste.

- Le décret du 25 mars 1852 rétablit l'article 291 et la loi de 1834. Une seule exception est tolérée : le droit d'existence est accordé aux sociétés de secours mutuel subventionnées par l'Etat. Leur but est de rassembler les ouvriers sous la tutelle de l'Empire et de l'Eglise. C'est l'application de la doctrine du catholicisme social. Les présidents sont nommés par l'Etat. Détournées de leur but initial, ces sociétés donneront naissance aux syndicats ouvriers.

- A partir de 1864, l'empereur se montre plus libéral :

- 25 mai 1864, le droit de coalition est accepté, c'est presque le droit de grève.
- 24 juillet 1867, des coopératives qui existaient depuis 1830, encouragées par Louis Blanc en 1848, sont reconnues.
- 6 juin 1868, l'empereur signe la loi qui autorise les réunions publiques mais avec demande préalable. Le droit d'association n'est pas encore reconnu, pourtant Jean Macé crée la Ligue de l'Enseignement le 15 novembre 1866 (des cercles de la Ligue de l'Enseignement naissent dans 72 départements).

- L'action de Pierre Waldeck-Rousseau (1846-1904) :

Il se bat pour faire reconnaître les syndicats. Il s'agit pour lui de concilier plusieurs avis opposés :

- 1- le refus des bourgeois
- 2- le projet social de l'Eglise (réunir dans un même syndicat patrons et ouvriers)
- 3- l'avis des Républicains très réformistes (ne pas effrayer leurs électeurs)
- 4- le projet des socialistes plus collectif (union syndicale).

Il y réussit par la loi du 21 mars 1884 :

Art.1 = abrogation de la loi Le Chapelier mais sans revenir aux corporations.

Art 2 = des syndicats sont libres de se constituer sans l'autorisation du gouvernement (l'union des syndicats suscitera une vive opposition).

Les ouvriers français décerneront à Waldeck-Rousseau le titre de « père des syndicats professionnels ».

Une autre étape franchie par Pierre Waldeck-Rousseau est le vote de la loi du 1^{er} avril 1898 qui affranchit les mutuelles de la surveillance de l'Etat. Cette loi permet d'unifier les différentes sociétés afin de créer la charte de la mutualité. 17 sociétés étaient reconnues par l'Empire, on atteint très vite 25 000 sociétés (selon Henri Desroche).

- Victoire de Pierre Waldeck-Rousseau et loi du 1^{er} juillet 1901 :

Pendant 20 ans (de 1881 à 1901), pas moins de 33 projets seront proposés, tous repoussés. Pourtant le

30 juin 1881 la République avait proclamé le droit de réunion sans déclaration préalable.

Malgré tout, les associations fleurissent : Universités Populaires, Ligue des Droits de l'Homme (1898), Cercles catholiques ouvriers, Clubs de la bourgeoisie (aéroclub de France). En 1900, on compte 45158 associations. L'article 291 est devenu obsolète.

P. Waldeck-Rousseau, président du Conseil, dépose sur le bureau de la Chambre des députés son projet de réforme le 14 novembre 1899. La loi est promulguée le 1^{er} juillet 1901.

Elle comprend deux parties : l'une relative au droit d'association, l'autre relative au droit des congrégations. C'est cette seconde partie qui avait mis en échec les projets antérieurs.

- Congrégation, définition : « groupement de personnes vivant en commun sous l'autorité d'une règle approuvée par l'autorité cultuelle d'appartenance ». La congrégation est donc soumise au pape.

En conséquence, pour Waldeck-Rousseau, « elle n'est pas une association formée pour développer l'individu : elle le supprime ; il n'en profite pas : il s'y absorbe » (1882). Comme la corporation, elle est hiérarchique, fermée...

De plus, elle est marquée par l'existence de la « main morte » : ce sont « des biens inaliénables qui ne donnent pas ouverture aux droits de succession ». Les congrégations se constituent des patrimoines qui augmentent sans cesse grâce aux vœux de pauvreté de ses membres. Elles sont en opposition avec les principes de liberté individuelle et de libre circulation des biens.

La loi 1901 va donc soumettre la création des congrégations à une autorisation gouvernementale.

- Association :

L'article 291 est supprimé.

Article 1 : l'association est envisagée comme un simple contrat.

Article 2 : liberté de s'associer sans contrôle.

Article 3 : liberté de définir l'objet de l'association.

La loi ne définit aucune obligation d'ordre statutaire, les statuts sont libres.

La déclaration en préfecture est nécessaire pour bénéficier de la capacité juridique. Cette déclaration doit comporter le titre, l'objet de l'association, son siège, ses statuts, les membres chargés de son administration.

La préfecture délivre un récépissé de déclaration et un imprimé permettant l'insertion au Journal Officiel : la personnalité juridique est acquise par l'association à la date de parution au J. O.

L'acquisition d'un patrimoine est autorisée mais limitée à ce qui est nécessaire à l'exercice des activités de l'association sauf dans le cas où elle est reconnue d'utilité publique (décision du ministère de l'Intérieur).

Cette loi étant votée, comment va-t-elle évoluer ?

3^{IE}ME PARTIE - EVOLUTION DE LA LOI 1901 JUSQU'A NOS JOURS :

I/ Régressions jusqu'en 1945

▪ Face aux milices privées des mouvements d'extrême-droite qui menacent la démocratie (comme l'Action Française de C. Maurras), le Front Populaire vote, le 10 janvier 1936, une loi qui prévoit la dissolution administrative possible de certaines associations. Cette loi est toujours en vigueur aujourd'hui.

▪ La loi du 12 avril 1939 va plus loin : elle prive les associations d'étrangers de la liberté consacrée par la loi 1901 (« *Aucune association étrangère ne peut se former ni exercer son activité en France sans autorisation préalable du ministère de l'Intérieur* »)

▪ A partir de juin 1940, la loi 1901 est remise en cause. On assiste à un retour des corporations : création de l'Ordre des médecins, des architectes, des experts-comptables.

Les confédérations syndicales sont dissoutes, leurs biens confisqués (loi du 10 août 1940) et leurs dirigeants arrêtés.

Les associations doivent participer à l'encadrement de la jeunesse pour le relèvement du pays (Ecole d'Uriage : école de formation des cadres)

La Ligue de l'Enseignement est dissoute en avril 1942 parce qu'elle n'a pas voulu participer à cette formation orientée de la jeunesse.

Les congrégations sont soutenues ainsi que les associations familiales.

Les juifs, les francs-maçons sont pourchassés dans les associations qui restent cependant des lieux de résistance.

II/ Liberté retrouvée puis à nouveau contestée après 1945 :

▪ Le gouvernement provisoire déclare par l'ordonnance du 9 août 1944 que « *la forme du gouvernement de la France est et demeure la République* ». En conséquence, les actes du gouvernement de Vichy sont déclarés nuls et non avenue. Ce sont les groupes fascistes qui sont dissous et leurs biens confisqués (le Parti Populaire Français par exemple).

La loi 1901 redevient le droit commun de l'association et celle de 1884 celui des syndicats. On assiste alors à une floraison d'associations d'éducation populaire (MJC, Francs et Franches Camarades, Peuple et Culture, Travail et Culture, Fédération Léo Lagrange, Secours Populaire...)

▪ Mais les vestiges de la législation corporatiste de Vichy demeurent, n'ayant pas été constatés comme nuls (ordres professionnels maintenus, libéralisation en faveur des congrégations non annulée...) Les dispositions favorables aux associations familiales sont conservées ; une ordonnance est même prise instaurant une Union Nationale des Associations Familiales, ce qui est contraire à la loi de 1901 (mélange des prérogatives de l'Etat et de la liberté d'association).

▪ Pendant les « 30 glorieuses », de nombreuses subventions sont accordées aux associations de jeunesse ayant obtenu un agrément (sorte d'autorisation préalable utilisée autrefois par Vichy). C'est un moyen de pression sur les associations par le retrait possible de l'agrément.

▪ Les associations d'étrangers tombent sous le coup de la loi de 1939 qui est réutilisée par Poniatowski et Marcellin, ministres de l'Intérieur successifs. Mieux même, en 1978, un contrôle préalable peut exister pour toute association ayant un étranger au C.A. Waldeck-Rousseau défendait pourtant « *un internationalisme juste et nécessaire des idées de la raison et du progrès* ».

▪ Raymond Marcellin tente de réintroduire l'autorisation préalable du préfet pour lutter contre les « groupes subversifs ».

1/ Dissolution de la Gauche prolétarienne (27 mai 1970).

2/ Création des amis de la Cause du Peuple.

3/ Marcellin demande au préfet de refuser le récépissé.

4/ Simone de Beauvoir intente un recours en tribunal administratif qui annule la décision du préfet.

5/ Projet de loi de Marcellin instaurant l'autorisation préalable.

6/ Poher, président du Sénat, dépose un recours auprès du Conseil Constitutionnel qui réaffirme le principe de la liberté d'association.

III/ Fin des discriminations en octobre 1981 mais naissance progressive de deux grandes catégories d'associations :

- La loi du 9 octobre 1981 abroge la loi de 1939. Les discriminations contre les étrangers sont supprimées.
- La cour européenne de Strasbourg garantit le droit de ne pas adhérer (1988 : affaire Chassagnon, non-obligation pour un propriétaire d'adhérer à une association communale de chasse).
 - Explosion du nombre d'associations (voir chiffres de l'introduction) mais modification des formes de militantisme (agir immédiatement, éviter les lourdeurs des fédérations, privilégier la liberté individuelle, se tourner vers l'action humanitaire...).
 - Evolution quantitative mais aussi qualitative.

L'économie sociale a fait évoluer un certain nombre d'associations qui se tournent vers :

- le caritatif médiatique (utiliser la publicité, donner sa charité en spectacle : Téléthon...)
- l'activité marchande (la direction des impôts fait état pour 1995 de 36000 associations déclarant en tout 130 milliards de chiffre d'affaires). L'association se détourne de son but initial : ne pas rechercher de bénéfices. Une loi a donc été votée veillant au critère de désintéressement, à l'absence de concurrence avec le secteur commercial, les conditions d'exercice étant mesurées par la règle des 4 P : produit, public, prix, publicité.
- Les délégations de service public qui peuvent entraîner un contrôle de plus en plus sévère de l'Etat.

Ainsi, on aboutit actuellement à l'existence de deux sortes d'associations :

- les plus grosses se rapprochent du statut d'entreprises commerciales.
- les petites restent libres mais sans grand pouvoir.

CONCLUSION

La loi 1901 est une véritable conquête longue et difficile pour parvenir à une nouvelle liberté, celle de la liberté d'association. Elle comporte aussi une avancée dans le domaine de la laïcité grâce à la surveillance exercée sur les congrégations, groupements qui constituaient un véritable état dans l'Etat en opposition aux principes de base des associations.

Le milieu catholique a critiqué la loi 1901 en prétendant qu'elle était spécialement dirigée contre les congrégations. Cette opinion est très exagérée, mais un contrôle était nécessaire vis à vis de ce type d'association hors normes. Emile Combes ira plus loin, il modifiera la loi 1901 pour aller en 1904 jusqu'à interdire d'enseignement ces mêmes congrégations.

D'autres ont affirmé que la loi 1901 n'était qu'une simple annulation de la loi Le Chapelier. C'est une thèse très réductrice ; la loi Waldeck-Rousseau apporte en effet à l'association les principes de liberté et de démocratie.

La loi 1901 est-elle un retour au collectif au détriment de l'individu ? Non, elle allie liberté individuelle et solidarité collective. Elle n'a rien d'obligatoire contrairement à l'adhésion aux corporations de métiers. Elle préserve la liberté de l'individu.

Cependant, un danger menace la loi 1901. L'association remplit de plus en plus des fonctions normalement dévolues aux services publics mais avec un moindre coût pour le budget de l'Etat. Dans ces conditions, elle est soumise à des appels d'offres et à un contrôle de plus en plus strict compte-tenu des subventions qu'elle reçoit, contrôle réduisant sa liberté d'action, de contestation et de contre-pouvoir. La loi 1901 de Waldeck-Rousseau est d'une certaine façon détournée de son but initial : l'utilité sociale de l'association a pris le pas sur le désintéressement de ses membres, même si le but non lucratif est préservé. De ce fait, l'association ne risque-t-elle pas de devenir une entreprise d'économie sociale et solidaire et de perdre ainsi toute sa spécificité ?