



HAL
open science

Faire vivre et mourir les institutions. Les congrégations soumises au verdict du Conseil d'État (1900-1904)

Antoine Perrier

► **To cite this version:**

Antoine Perrier. Faire vivre et mourir les institutions. Les congrégations soumises au verdict du Conseil d'État (1900-1904). *Revue historique*, 2019, n°689 (1), pp.57-76. 10.3917/rhis.191.0057 . hal-03111136v2

HAL Id: hal-03111136

<https://hal.science/hal-03111136v2>

Submitted on 21 Jan 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Antoine Perrier, « Faire vivre et mourir les institutions. Les congrégations soumises au verdict du Conseil d'État (1900-1904) », *Revue historique*, n° 689, 2019/1, p. 57-76.

Faire vivre et mourir les institutions. Les congrégations soumises au verdict du Conseil d'État (1900-1904)

ANTOINE PERRIER

« Cette création du Conseil d'État, qu'on ne retrouve pas dans les autres pays de la terre, est en effet une création française, et c'est même l'une des meilleures de la monarchie française. »
Léon Gambetta¹

Léon Gambetta, à quelques jours de la promulgation de la loi du 24 mai 1872 portant réorganisation de la justice administrative, se montre le meilleur défenseur d'une institution dont il souhaitait pourtant la disparition deux ans auparavant. Il nous rappelle ainsi toute la contingence qui entoure la vie des institutions d'apparence robuste comme le Conseil d'État. Les républicains décident seulement de son épuration afin de confondre en son sein leurs ennemis et les exclure. Vincent Wright en souligne le caractère inachevé ; une élite catholique persiste au sein de l'institution². Leur présence discrète devient problématique à l'heure d'appliquer la politique laïque du gouvernement. C'est la traduction juridique d'un aspect saillant de la question religieuse sous la République auquel s'intéresse cet article par l'étude du travail du Conseil d'État.

La querelle congréganiste représente une des étapes les plus dramatiques de la lutte religieuse conduite par la III^e République³. Elle constitue l'apogée d'un conflit de plusieurs années pour combattre les agents supposés de l'Église de Rome qui menacent le nouveau régime. Par sa violence singulière restituée par l'historiographie⁴, la législation anti-congréganiste touche le cœur du monde chrétien, en se donnant pour ambition de démanteler

¹ Joseph Reinach (éd.), *Discours et plaidoyers politiques de M. Gambetta*, vol. 2, Paris, G. Charpentier, 19 février 1872, p. 211.

² Vincent Wright, « L'épuration du Conseil d'État : juillet 1879 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 19-4, p. 621-653, 1972.

³ Depuis le centenaire de 2005, la question religieuse a fait l'objet de nombreuses publications : Jacqueline Lalouette, « Laïcité et séparation des Églises et de l'État : esquisse d'un bilan historiographique (2003-2005) », *Revue historique*, vol. 636, n°4, 2005, p. 849-870 ; Jacqueline Lalouette, *La séparation des Églises et de l'État : genèse et développement d'une idée, 1789-1905*, Paris, Seuil, 2005. Voir plus généralement : Bruno Duriez, Etienne Fouilloux, Nathalie Viet-Depaule, Denis Pelletier (dir.), *Les catholiques dans la République. 1905-2005*, Paris, Editions de l'Atelier, 2005 ; Jacqueline Lalouette, *La République anticléricale : XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Seuil, 2002 ; Philippe Portier, *L'État et les religions en France : une sociologie historique de la laïcité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016.

⁴ Christian Sorrel, *La République contre les congrégations, Histoire d'une passion française (1899-1904)*, Paris, Le Cerf, 2003 ; Patrick Cabanel, Jean-Dominique Durand (dir.), *Le grand exil des congrégations religieuses françaises, 1901-1914*, Paris, Le Cerf, 2005. Voir aussi : Jean-Paul Durand, *La liberté des congrégations religieuses en France*, 3 vols., Paris, Le Cerf, 1999.

des institutions pluriséculaires qui, à la fin du XIX^e siècle encore, animent la vie catholique. La congrégation, dont la définition évolue au long du siècle, est par vocation profondément spirituelle, mais elle agit aussi dans de nombreux aspects de l'univers social⁵. Par sa vocation universelle – et même romaine – la congrégation est suspecte aux yeux d'une tradition gallicane qui entend, notamment depuis la Révolution, contrôler l'Église par le droit. Elle est également une puissance sociale dont l'influence sur une partie de la population française anime l'hostilité du discours républicain.

La particularité de cet affrontement est qu'il entend se résoudre sur le terrain du droit : l'arrivée au pouvoir de Pierre Waldeck-Rousseau le 22 juin 1899, pour diriger le gouvernement de « Défense Républicaine⁶ » marque le début d'un légalisme synonyme de prudence et de modération⁷. L'avocat de formation, « versé dans les matières juridiques », entend recomposer les relations entre l'État et les congrégations sous une forme contractuelle, dans l'esprit du concordat⁸. La loi modérée de 1901 ne mérite que peu de temps son nom : dès l'origine, la Commission des associations puis l'application de la loi par le successeur du président du Conseil, Émile Combes, infléchissent la loi vers une entreprise d'extinction des congrégations. À ce titre, la législation des associations présente un exemple remarquable de « légitimation par le droit »⁹ d'une politique publique.

La politisation du droit n'est pas une nouveauté pour les historiens qui ont démêlé dans ses différents « usages »¹⁰ les formes de conflictualité et de rapport de force, parfois cachés dans les plis les plus techniques des clauses et des procédures¹¹. En revanche, relire les aspects juridiques de la querelle congréganiste, autrement dit de la question religieuse toute entière, dans une institution comme le Conseil d'État impose un surcroît d'effort. L'empreinte politique des hauts-fonctionnaires de la République est un aspect lui aussi connu¹², il reste encore à l'associer avec un travail d'écriture et de formalisation du droit. Pour cela, il faut croiser le profil social et politique de hauts-fonctionnaires et l'analyse de leur pratique d'un droit dont ils sont les interprètes et les auteurs. Il semble alors paradoxal de chercher à

⁵ Les congrégations accomplissent des missions d'assistance sociale, d'enseignement confessionnel en plus d'œuvres religieuses. Voir, pour les aspects sanitaires, Anne Jusseaume, « Soins et société dans le Paris du XIX^e siècle : les congrégations religieuses féminines et le souci des pauvres », thèse de doctorat soutenue en 2016 à l'I.E.P. de Paris.

⁶ Jean-Marie Mayeur, *La vie politique sous la Troisième République, 1870-1940*, Paris, Le Seuil, 1984, p. 179. Sur Pierre Waldeck-Rousseau, voir Pierre Sorlin, *Waldeck-Rousseau*, Paris, Armand Colin, 1966.

⁷ François Jankowiak, « La loi hostile. Les réactions de Rome », in Jacqueline Lalouette, Jean-Pierre Machelon (dir.), *Les congrégations hors la loi ? Autour de la loi du 1er juillet 1901*, Paris, Letouzey et Ané, 2002, p. 66.

⁸ Waldeck Rousseau « intended to bring the Catholic religious communities into a line with established legal principles and traditions, and his view of the proper relations between the congregations and the state was essentially a contractual one », Malcolm O. Partin, *Waldeck-Rousseau, Combes, and the Church: the Politics of Anticlericalism, 1899-1905*, Durham, Duke University Press, 1969, p. 28.

⁹ Dominique Gros, in Marc Olivier Baruch, Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État : une histoire politique de l'administration française, 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000, p. 21 : « La légitimation par le droit peut être envisagée comme une posture politique qui tend à utiliser l'apparence de la "juridicité" pour justifier un point ou un acte politique ».

¹⁰ Laurence Guignard, Gilles Malandain, « Introduction : usages du droit dans l'historiographie du XIX^e siècle. », *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, 1/2014 (n° 48), p. 9-25.

¹¹ Simona Cerutti présente ainsi les conflictualités dans la procédure de reconnaissance des étrangers sous l'Ancien Régime comme l'évolution dynamique des privilèges jusqu'à l'égalité judiciaire : Simona Cerutti, *Étrangers. Étude d'une condition d'incertitude dans une société d'Ancien Régime*, Paris, Bayard, 2012

¹² Ne serait-ce que par la science politique : Sylvain Laurens, *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France (1962-1981)*, Paris, Belin, coll. Socio-histoires, 2009. Pour cette même période, voir : Jean-Pierre Machelon, *La République contre les libertés ?*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1976 ; Guillaume Sacriste, *La République des constitutionnalistes. Professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

politiser une institution qui ne se veut pas et qui ne peut pas être politique, soumise à son droit de réserve et enchaînée à son sacerdoce juridique. C'est, du moins, l'image que l'institution et la littérature juridique ont voulu en donner : l'historiographie sur le Conseil d'État¹³ est encore marquée par la conviction qu'il est, comme « conscience légale de la République »¹⁴, le gardien des grands principes aux origines de l'État de droit. Ces lignes de force apparaissent dans le travail de l'histoire du droit sur le rôle du Conseil dans la querelle religieuse au XIX^e siècle¹⁵, qui s'est également penchée sur le rapport de l'institution avec la République¹⁶.

La politisation de l'enjeu congréganiste s'explique par la gravité nouvelle des attributions du Conseil d'État, qui est dépositaire de la vie et de la mort de ces institutions. Les débats de formalisation et d'application de la loi de 1901 sont l'occasion de prises de position parfois très fermes de la part des membres. La vigueur des enjeux ne perturbe pas la courtoisie des débats, l'assemblée rappelle toujours sa fidélité aux projets gouvernementaux, fussent-ils réprouvés par une partie des membres. L'entrée dans la querelle congréganiste par l'activité consultative du Conseil d'État permet alors de voir comment se forment juridiquement la vie et la mort des institutions.

Le Conseil d'État est doté de deux attributions fondamentales : l'activité contentieuse, qui concerne les litiges entre l'administration et les administrés, et l'activité consultative, de conseil au gouvernement. Le choix de se concentrer sur ce deuxième volet est justifié par l'importance des travaux déjà consacrés au contentieux congréganiste ou plus généralement religieux¹⁷. Plus essentiellement, les assemblées générales sont un des rares moments, sinon le seul, où des débats contradictoires sont consignés ; il est alors possible d'attribuer une opinion à chaque membre qui s'exprime.

La fabrication de cet observatoire repose sur une méthode qui combine la prosopographie d'une élite sociale, les membres du Conseil d'État, avec l'analyse serrée de leur travail juridique dans les assemblées générales. Une biographie collective, réalisée dans le cadre d'un autre travail¹⁸, se donne pour but de distinguer deux camps dans la Haute-Assemblée, si

¹³ Alain Chatriot, « La difficile écriture de l'histoire du Conseil d'État », *French Politics, Culture & Society*, vol. 36-3, 2018, p. 23-42. Une approche stimulante et nuancée, quoique peu « politique », est proposée par Bruno Latour, *La Fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2002.

¹⁴ Rachel Vanneuville, « Le Conseil d'État au tournant du siècle, raison politique et conscience légale de la République », in Marc Olivier Baruch et Vincent Duclert (dir.) *op. cit.* (n. 9), p. 97-108 ; Marie-Christine Kessler, *Le Conseil d'État*, Paris, Armand Colin, 1969 ; Louis Fougère (dir.), *Le Conseil d'État, son Histoire à travers les documents d'époque*, Paris, éditions du CNRS, 1974.

¹⁵ François Amedro, *Le juge administratif et la Séparation des Églises et de l'État sous la III^e République*, thèse de doctorat soutenue en 2011 à l'Université de Paris II Panthéon-Assas.

¹⁶ Pascale Gonod, *Édouard Laferrrière, un juriste au service de la République*, Paris, Librairie générale du droit et de jurisprudence, 1998.

¹⁷ Brigitte Basdevant-Gaudemet, *Le jeu concordataire dans la France du XIX^e siècle*, Paris, Puf, 1988. Plus généralement, le rôle régulateur de l'État de la vie religieuse est très étudié, depuis l'article de Gabriel Le Bras, « Le Conseil d'État, régulateur de la vie paroissiale », *Conseil d'État, Etudes et documents*, Paris, Imprimerie nationale, 1950, p. 63-76. Plus récemment, Nicolas Sild, « Le Gallicanisme et la construction de l'État (1563-1905) », thèse de doctorat soutenue en 2015 à l'Université Paris II Panthéon-Assas.

¹⁸ Dont nous ne donnons ici que quelques aspects. Elle avait été réalisée dans le cadre de notre travail de master, ses spécificités religieuses ont été analysées dans Antoine Perrier, « La bourgeoisie catholique du Conseil d'État (1879-1914) », *Revue d'histoire de l'Église de France*, t. 101, 2015, p. 141-155, dans la lignée de précédents travaux comme ceux de Vincent Wright, *Le Conseil d'État sous le Second Empire*, Paris, Armand Colin, 1972 et Marc Bouvet, *Le Conseil d'État sous la Monarchie de Juillet*, Paris, Librairie générale du droit et de jurisprudence, 2001. La prosopographie proposée par Charles Bosvieux-Onyekwelu reste, de son propre aveu, assez incomplète, « D'une sociodécennie à un savoir d'État : le service public, une tentative de mise en forme du monde social par le droit (1873-1940) », thèse de doctorat soutenue en 2016 à l'Université Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines.

imperméable aux luttes partisans, tout en établissant différents gradients dans les positions individuelles. Il s'agit de rapporter chaque parole, chaque proposition d'apparence formelle, à l'appartenance sociale et parfois à l'action concrète des membres du Conseil d'État, saisies dans une diversité d'archives. Ainsi animée par la biographie collective de ses membres, l'assemblée générale se présente comme une arène politique. Plusieurs indicateurs ont permis de doser l'empreinte religieuse de cette bourgeoisie et parallèlement la conviction politique des membres anticléricaux, dévoués à la cause républicaine de suppression des congrégations. Un groupe de membres catholiques se distingue par un rapport personnel au monde religieux, sinon aux sociabilités congréganistes.

Par l'usage de techniques juridiques élaborées, les fictions juridiques, ils donnent une leçon de perpétuation des institutions. Yan Thomas a proposé cette notion de fiction pour décrire les rapports entre le droit et la réalité sociale sur laquelle il agit. La fiction « consiste à d'abord travestir les faits, à les déclarer autres qu'ils ne sont vraiment, et à tirer de cette adultération même et de cette fausse supposition les conséquences de droit qui s'attacheraient à la vérité que l'on feint, si celle-ci existait sous les dehors qu'on lui prête »¹⁹. Autrement dit, les membres du Conseil d'État nous offrent, à travers l'usage de fictions, l'image du monde tel qu'ils le voudraient pour que s'applique le droit. Trois techniques différentes guideront la réflexion : deux premières fictions permettent d'offrir aux congrégations le moyen de survivre à la lutte anticongréganiste tandis qu'un dernier principe, le parallélisme des formes, montre comment tuer une congrégation.

LES USAGES DE LA FICTION JURIDIQUE : LA PERSONNALITE CIVILE ET LA FICTION DE LA CONTINUITE

La personnalité civile, conférant à un être moral le droit de posséder, de recevoir et d'ester en justice, est le principe de vie d'une association²⁰. Elle est comme l'acte de naissance à la vie juridique d'une association qui agit, comme on le dit, à la manière d'une personne morale. L'image est éloquente : l'institution est humanisée par le droit qui lui confère une partie des pouvoirs que possède une personne. Le privilège de l'État, qui est le seul à l'accorder, permet le contrôle financier des congrégations, dans la mesure où c'est « l'immobilité féodale » de leurs biens de mainmorte, échappant aux règles de succession normales, qui l'inquiète. L'État ne persiste, selon la belle formule du juriste Maurice Hauriou, que si tout autour de lui est éphémère²¹. Ultime maître de l'existence des associations, l'État est bien l'institution qui se perpétue d'elle-même par excellence, dans la mesure où sa personnalité ne peut disparaître. L'outil de la personnalité civile appartient, en conséquence, au Conseil d'État. De tradition, il est chargé de la régulation de la personnalité des congrégations.

La législation congréganiste prend son origine dans la loi du 2 janvier 1817 qui confère la capacité civile aux congrégations autorisées, à laquelle s'ajoute la loi du 24 mai 1825 pour les

¹⁹ Yan Thomas, *Les Opérations du droit*, Paris, éditions de l'EHESS, Gallimard, Le Seuil, 2011, p. 133.

²⁰ « La personnalité civile leur permet d'ester en justice, d'acquérir et de conserver les immeubles nécessaires à leur fonctionnement, toute transaction se faisant à titre gratuit sauf pour les cotisations et les subventions administratives. » Henry Berthélémy, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau, 1926, p. 300.

²¹ Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public général*, 5^{ème} édition, Paris, Sirey, 1903, p. 92.

congrégations féminines²². Ce corpus législatif est complété par une jurisprudence magnanime : l'absence d'autorisation ne suffisait pas à considérer une compagnie comme illicite. La loi du 1^{er} juillet 1901 modifie cet état de fait en son article 16 : « Toute congrégation formée sans autorisation sera déclarée illicite ». L'article 13 précise les conditions d'autorisation : « Aucune congrégation religieuse ne peut se former sans une autorisation donnée par une loi qui déterminera les conditions de son fonctionnement. Elle ne pourra fonder aucun nouvel établissement qu'en vertu d'un décret rendu en Conseil d'État ». Le Conseil d'État est ainsi saisi des demandes d'autorisation des établissements et des congrégations (il statue pour les premières, donne un avis pour les secondes), a la tutelle des établissements publics et écrit les règlements d'administration publique des lois²³. En inventant l'illicéité des congrégations non autorisées, la concession de la personnalité civile détermine la vie ou la mort des éléments d'un monde corporatif que la législation républicaine cherche à contrôler depuis la Révolution française²⁴. Cet accord permet au gouvernement de conserver, sous son étroit contrôle, les congrégations qui lui sont utiles, notamment en matière d'assistance, service indispensable auquel l'État n'est pas en mesure de se substituer. En somme, la congrégation n'est tolérée que si son utilité sociale est démontrée. Il s'agit également de donner des preuves de bonne volonté envers le monde catholique en ne faisant pas table rase de la législation précédente, selon le vœu du président du Conseil.

Les membres catholiques font alors valoir la fiction de la continuité pour protéger les congrégations. Un des premiers critères choisis par Waldeck-Rousseau est la nature législative de l'autorisation des congrégations qui seraient autorisées par une loi à jouir de la personnalité civile. Le Conseil doit donc reconstituer la généalogie des associations, ou alors trouver leur acte de naissance et en examiner la validité. Une congrégation peut continuer à vivre si, dans le passé, elle a été autorisée par une loi. Le gouvernement interroge le Conseil le 16 janvier 1901²⁵, afin de savoir quelles congrégations en France pouvaient se dire autorisées selon la jurisprudence des avis du Conseil d'État. Les membres du Conseil doivent trouver les sources légales de ces autorisations, dans la perspective de la loi du 1^{er} juillet. On retrouve une fonction essentielle du Conseil d'État, celle d'assurer l'harmonie entre le droit congréganiste du XIX^e siècle et la loi nouvelle, de tisser une continuité entre un droit remontant parfois à l'Ancien Régime et le droit républicain. Cette continuité est dite fictive dans la mesure où elle conçoit un lien entre des législations d'esprit aussi opposé que celle de la Restauration et celle de la République opportuniste. Pour reprendre les termes de Yan Thomas, elle cherche à faire parler des sources du droit traditionnel en faisant *comme si* une congrégation autorisée en 1820 pouvait l'être encore pour les mêmes raisons en 1901. Cette fiction, défendue par les membres catholiques, est particulièrement combattue par le reste de l'Assemblée.

Les sections réunies proposent à l'assemblée de reconnaître quatre congrégations particulièrement indispensables : des compagnies servant le prestige culturel de la France à l'étranger, comme celle des Lazaristes, des Missions et du Saint-Esprit, et une congrégation enseignante d'importance, les Frères des Écoles chrétiennes. Un débat s'impose sur la valeur

²² Francine Lambert, « Études de l'évolution de la jurisprudence administrative du Conseil d'État à l'égard des congrégations religieuses entre 1872 et 1901 », Mémoire de DESS soutenu en 1959 à de l'Université de Paris, p. 1-5.

²³ Les règlements d'administration publique sont l'ensemble des dispositifs réglementaires visant à l'application pratique de la loi. *Loi relative au contrat d'association. Texte de la loi du 1er juillet 1901, arrêté ministériel du 1er juillet 1901, règlement d'administration publique du 16 août 1901, circulaire de M. le Garde des Sceaux du 24 septembre 1901*, Versailles, imp. De H. Lebon, 1901.

²⁴ Pierre Rosanvallon, *Le Modèle politique français, La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2004, p. 322.

²⁵ Archives nationales (désormais AN), AL//2386. Les procès-verbaux n'étant pas numérotés de façon régulière, nous avons décidé de ne pas indiquer le numéro de page dans les références.

de ces autorisations : congrégations anciennes, elles jouissent de lettres patentes royales. Celles-ci sont, dans la nouvelle hiérarchie des normes introduite par la Révolution française, des textes réglementaires. Henry Hébrard de Villeneuve intervient alors. Élevé chez les Marianistes de Riom, il entre au Conseil en 1874. Sa sœur est religieuse de Saint-François de Sales²⁶. Hobereau auvergnat, décrit comme « porte-parole des intérêts catholiques²⁷ », il joue un rôle crucial lors de ces séances. Il estime que cette autorisation réglementaire peut être augmentée en autorisation législative, devenue protectrice selon les clauses du gouvernement. Il soutient que la loi de 1817 a repris à son compte les lettres patentes et a fondé une nouvelle autorisation des quatre congrégations. La continuité du droit doit s'adapter à la discontinuité des formes : il faut métamorphoser les lettres patentes, forme juridique de la monarchie, dans la nouvelle hiérarchie des normes introduite par la Révolution française. La légitimité d'un acte pris par le roi est alors transférée dans un acte législatif voté par la souveraineté nationale. Cette démarche classique d'œuvre jurisprudentielle est utilisée par Hébrard de Villeneuve pour opérer une autre transformation : si les lettres patentes trouvent leur équivalent dans les actes réglementaires ou les décrets pris en Conseil d'État, elles ne sont pas, à proprement parler, des lois. En rapportant l'autorisation à la loi de 1817, Hébrard de Villeneuve renforce considérablement les garanties d'existence des quatre congrégations.

C'est avec timidité que Paul Dislère s'oppose à cette conception – le vice-président Coulon le pressant de prendre la parole. Paul Dislère, franc-maçon anticlérical²⁸, est le chef de file du camp laïciste, soutenu par le vice-président, libre-penseur et ancien secrétaire de Jules Favre²⁹. Selon lui, l'autorisation ne peut être que conditionnelle et due à des circonstances de fait, non à la loi de 1817 ; les choses ont changé depuis Louis XIV, affirme-t-il. Il marque alors une rupture de discours très nette avec les membres catholiques, refusant l'idée d'une continuité du droit : l'esprit du temps doit l'emporter sur les héritages du passé. Il faut donc examiner à nouveau frais les statuts de ces congrégations, qui ne sont plus les mêmes que ceux de l'Ancien Régime. Il s'oppose ainsi à l'idée d'une continuité, dont les différentes lois seraient les jalons, et finalement au principe d'une autorisation perpétuelle. Il préfère se référer à la pensée de Portalis, premier directeur des cultes, qui défendait un contrôle beaucoup plus étroit et autoritaire des congrégations, à l'inverse du libéralisme catholique de la Restauration. Il illustre ainsi les enjeux de références dans un débat où un argument ne vaut que par la pertinence de la citation jurisprudentielle qui l'accompagne. Le grand juriste de Napoléon est également invoqué par les rapporteurs de la loi, qui affirment que « les congrégations n'ont jamais eu, au regard de l'État français, aucun droit contractuel à faire valoir »³⁰. Autrement dit, ce que l'État a donné, il peut le reprendre.

Louis Legrand, représentant d'un catholicisme sévère³¹, vient au secours de Villeneuve et affirme qu'on ne peut pas retourner la jurisprudence. Le président Coulon, « vivement inquiet », estime que la référence à la loi de 1817 est déraisonnable, car « on ne prendrait pas ces décisions aujourd'hui ». Il prétend se fonder plutôt sur la jurisprudence anticléricale des

²⁶ Comme en témoignent les faire-part de décès de ses parents et de sa femme conservés à la Bibliothèque nationale de France, 8-LN1-77.

²⁷ Avec René Marguerie, selon Maurice Larkin, *Religion, Politics and Preferment in France since 1890. La Belle Époque and its Legacy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 93.

²⁸ Vincent Wright, *Les Préfets de Gambetta*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2007, p. 67.

²⁹ *Ibid.*, p. 146.

³⁰ Fernand Chapsal, Georges Trouillot, *Du Contrat d'association : Commentaire de la loi du 1^{er} Juillet 1901 et des règlements d'administration publique du 16 Août suivant*, Paris, Lois Nouvelles, 1902, p. 181.

³¹ Pour son dossier de préfet « clérical » : Archives du Secrétariat général du Conseil d'État 200040382/88 (dossier individuel) et 20040382/344 (notes nécrologiques), F1/BI/166/22 (ministère de l'Intérieur), voir aussi son faire-part de décès conservé à la BNF témoignant d'une vive spiritualité, ainsi que son ouvrage Louis-Désiré Legrand, *Le Mariage et les mœurs*, Paris, Hachette, 1879.

années 1880, craignant qu'un tel avis confère à tous les établissements enseignants fondés par la loi de 1817 une inviolabilité législative. Ce sont deux visions de l'État qui s'échangent et sans doute deux lectures du passé. Pour les catholiques, la continuité de l'État doit l'emporter, qu'elle se soit incarnée dans une monarchie ou une république, la même personne morale a habité ces différents régimes. Les républicains anticléricaux, en revanche, ne se sentent pas liés par la promesse de l'héritage monarchique contre lequel ils se construisent.

Le rapport entre le droit et les conditions politiques se trouble encore davantage quand le conseiller Etienne Jacquin, décrit par la presse catholique comme l'anticlérical le plus acharné du Conseil d'État³², conteste même la valeur de la décision du Conseil d'État de 1817, dont les catholiques se réclament, et qui donnait effectivement l'autorisation au nom de la loi aux anciennes congrégations. Il dit que cette décision « n'aurait pas dû advenir », ce qui la rend négligeable, renversant, pour ainsi dire, la fiction qui nie désormais le passé. Un texte juridique serait alors susceptible d'être évalué à nouveau selon l'esprit de chaque période, ce qui place, selon les contradicteurs de cette thèse, tout le corpus juridique dans une contingence dangereuse. Ainsi, le rapport entre le droit et l'histoire a été troublé par chacun pour servir ses fins, mais les catholiques emportent la partie : l'Assemblée vote le principe d'une autorisation législative. Le directeur général des cultes, présent à la séance comme conseiller d'État en service extraordinaire, Charles Dumay, en a approuvé l'esprit. Le gouvernement de Waldeck avait en effet garanti l'inviolabilité aux anciennes congrégations utiles, les catholiques n'ont fait que le formaliser de cette façon. Cette fiction n'est pas la plus spectaculaire, dans la mesure où elle est au principe de toute construction jurisprudentielle, mais elle a mis en avant des oppositions fondamentales sur la valeur de l'histoire du droit et des engagements que l'État contracte envers une société et des institutions qu'il fait vivre. La nature de cet engagement se révèle plus nettement par la fiction de la communauté, au prix d'une fiction plus opaque encore.

LA FICTION DE LA COMMUNAUTE, OU COMMENT UNE CONGREGATION NE MEURT JAMAIS

L'affaire de la congrégation des prêtres du Saint-Esprit, qui se déroule en deux temps en 1901, offre un panorama des problèmes de discontinuité entre le droit et la réalité sociale. L'objet juridique de la séance ne porte plus sur la personnalité civile, mais sur les statuts de la congrégation. Ceux-ci permettent la vérification du caractère licite et bénéfique de l'association, ils mettent en avant l'organisation et les buts de la compagnie, ils sont nécessaires quand une congrégation demande la personnalité civile et leur modification peut entraîner leur dissolution³³. Les Spiritains sont dans une situation jugée problématique par le gouvernement. S'ils peuvent se prévaloir de l'autorisation législative acquise par les membres catholiques pour eux, leur situation aurait changé depuis les premiers décrets fondant la congrégation. Cette possible entorse à la continuité provient de la fusion, en 1846, des prêtres du Saint-Esprit avec les Sœurs du Saint-Cœur-de-Marie. La congrégation moribonde aurait été noyautée par les Sœurs, qui auraient emprunté le nom et l'autorisation de la congrégation du Saint-Esprit. Autrement dit, elles se seraient incrustées dans une écorce vide, faute de membres, pour se revêtir de leur existence légale et d'une capacité civile dont elles ne disposaient pas elles-mêmes. L'autorisation accordée aux prêtres du Saint-Esprit ne serait qu'un décret pour un prête-nom, les Sœurs ayant falsifié la continuité des institutions au profit

³² Dans le Finistère, en août 1902, quand le préfet invoque l'avis du Conseil d'État, contre les opposants à la fermeture du couvent de Lesneven, ils lui répondent en cœur « Jacquin ! » (*Le Temps*, 13 août 1902). *La Croix* dénonce l'esprit funeste qu'il inspire au Conseil (6 septembre 1902).

³³ Henry Berthélémy, *Traité, op. cit.* (n. 20), p. 301.

d'une entreprise ultramontaine. Le droit est alors contredit par le fait, puisqu'il déclare encore vivant ce qui est en réalité défunt, ce que les membres anticléricaux assimilent à un contournement de la loi. C'est ici qu'intervient la fiction de la communauté : la congrégation du Saint-Esprit ne peut pas mourir, tant qu'il reste encore un membre en vie.

La première séance de débat a lieu le 14 février 1901³⁴. Le rapporteur Raymond Saisset-Schneider, ancien préfet anticléric³⁵, constate la modification des statuts. Il en déduit un changement de nature de la congrégation initiale, et la compagnie des prêtres du Saint-Esprit autrefois autorisée « n'existe plus de fait », elle ne peut donc se réclamer de cette ancienne autorisation. Le Conseil, malgré l'opposition des catholiques, vote une première fois un refus d'autorisation. Fait très rare, une deuxième lecture est proposée le 25 juillet 1901³⁶. Entre temps, le Supérieur des Spiritains, M^{gr} Alexandre Le Roy, a produit un mémoire pour la défense de la compagnie, affirmant que contrairement à l'opinion de la section les statuts n'ont pas été changés. Louis Legrand, après le rapport de Saisset-Schneider renvoyant aux mêmes conclusions que la première séance, se dit très convaincu par ce mémoire. S'appuyant sur le fait que les statuts n'ont pas changé, Legrand affirme que l'autorisation est toujours valable. Il s'agit de transporter la vie des institutions dans un seul monde de forme, sans pénétration possible dans la réalité sociale : si un statut n'a pas changé, alors la congrégation est semblable à elle-même depuis des siècles.

Les catholiques sont alors soutenus par Adolphe Tétreau, dont la prosopographie n'a pas réussi à préciser le profil, qui estime que « le titre est toujours vivant », et qu'en conséquence il n'est pas possible de faire disparaître une congrégation tant que quelqu'un en est membre. Celle-ci se perpétue de membre en membre et ne peut s'éteindre tant qu'un individu peut porter son nom. Il fait ainsi honneur à un principe consacré par la jurisprudence, dont celle de la Cour de Cassation, pour toute forme d'association. Devant cette fiction de la communauté, qui suppose un objet juridique vivant bien que mort dans la réalité, les membres anticléricaux rappellent les nécessités impérieuses de la situation de fait. Louis Herbette oppose une congrégation spiritaine « nationale, presque gouvernementale » à celle qui s'est substituée à elle, faite d'éléments romains « extérieurs », très peu sympathique à son goût patriotique. Pour lui, l'argument de portée juridique est faible face aux considérations réalistes.

Emile Cotelle, préfet renvoyé pour cléricisme³⁷, ajoute un surcroît de fiction. Pour lui, les Sœurs du Saint-Cœur n'étant pas reconnues par le gouvernement, c'est tout simplement comme si elles n'existaient pas. C'est pourquoi il ne peut y avoir fusion, encore moins substitution, entre une congrégation autorisée, un objet solide, un être moral et un simple « néant ». Cette idée semble incompréhensible à Jacquin, pour qui seul le fait compte ; il dénonce le caractère controuvé de l'argument. Surnageant dans le monde du droit, toute personne vivante doit être reconnue par l'État, elle ne saurait donc se confondre avec une personne inexistante car inconnue de ce même État. Les membres catholiques poussent donc à leur extrémité la négation de faits dont ils ne peuvent pas contester la matérialité, mais qu'ils renvoient à une incohérence de principe au regard de la philosophie générale du droit. Yan Thomas a analysé ce procédé qui trouve ses origines dans le droit romain. La communauté est alors une fiction, confrontée au cas-limite « d'une extravagante exceptionnalité » : que se passe-t-il s'il ne reste qu'un membre dans la communauté ? Dans l'affirmation que la communauté ne peut mourir tant qu'un individu porte son nom, Yan Thomas voit la

³⁴ AN, AL//2388, « associations religieuses de la Savoie, Prêtres du Saint-Esprit ».

³⁵ « Le plus républicain et le plus anticléric des préfets » selon Elwyn Elms, « Le Conseil d'État 1879-1914 », in *Conseil d'État. Études et documents*, n° 45, 1993, p. 429-46 (extrait de sa thèse de doctorat soutenue en 1986 à l'université de Macquarie, Australie).

³⁶ AN, AL//2393, « Prêtres du Saint-Esprit ».

³⁷ AN, 200040382/69 (dossier personnel), Dossier F1/B1.157.133 (ministère de l'Intérieur).

« personnification du vide »³⁸ par la technique juridique douée soudainement d'une valeur poétique³⁹. Cette fiction a été mise au service de l'entreprise des catholiques, qui ont usé de toute leur virtuosité de juriste qu'ils ont cultivée depuis leur entrée au Conseil. De façon frappante, les membres catholiques ont plutôt été recrutés au Conseil par la voie du concours de l'auditorat, qui sanctionne leur compétence juridique, et n'ont pas été nommés au tour extérieur, qui reconnaît une expérience administrative ou une importance politique. Il existe, naturellement, des contre-exemples dans la personne des préfets anticléricaux.

Le Conseil d'État change d'avis à l'issue de la deuxième séance. Ce revirement n'est pas le seul fait de la fiction. Le mémoire d'Alexandre Le Roy nous permet de mettre en lumière, pour une rare fois, la coulisse des séances. Le Supérieur a trouvé dans l'État républicain une série de soutiens qui lui ont permis d'atteindre l'oreille du président du Conseil. Waldeck-Rousseau téléphone au Conseil d'État (sans doute au vice-président) pour l'informer que la reconnaissance de la congrégation « est une nécessité politique, et le Conseil d'État comprit », ainsi qu'il l'exprime⁴⁰. La fiction a donc permis ici de répondre à une exigence politique, tout en donnant l'impression que le Conseil d'État ne se contredisait pas.

LES ETABLISSEMENTS ET LE PARALLELISME DES FORMES : COMMENT TUER TOUT DE MEME

Un autre enjeu juridique de taille est apparu dans l'ambiguïté de la loi de 1901 : la forme et l'objet de l'autorisation des congrégations. Sur la forme, l'autorisation est accordée par une loi, tandis qu'elle peut être dissoute par décret. Cela contredit l'idée du parallélisme des formes qui veut qu'un acte de même nature fasse une chose ou la défasse. Si une loi donne la vie, un décret ne peut pas tuer. La question est aussi celle de l'objet : il s'agit de savoir si la congrégation toute entière est autorisée, ou si la personnalité civile n'est octroyée qu'à un établissement à la fois. Une congrégation est une entité morale, un nom, et elle s'incarne parfois dans une multitude de couvents, hospices ou autres monastères. Le gouvernement, ne voulant pas que cette personnalité civile se répande en de multiples établissements, accorde donc celle-ci par maisons, mais se réserve le droit de tout supprimer d'un coup. C'est la question du parallélisme des formes qui va occuper la séance du Conseil d'État du 21 mars 1901 à propos des Sœurs Augustines⁴¹.

Il s'agit d'une congrégation créée au début du siècle qui, comme celle du Saint-Esprit, aurait changé ses costumes et ses statuts. Mais il demeure une Sœur venue de l'ordre originel. Ici, le gouvernement entend supprimer la congrégation originelle, mais il cherche à savoir comment. Le rapporteur, Robert de Moüy, distingué comte romain⁴², va réintroduire de la fiction, en proposant deux solutions : ou bien on constate l'extinction de fait de la congrégation, et il suffit de rapporter le décret de création, ou alors il faut une loi. Moüy utilise à nouveau l'argument de la continuité : on ne peut que constater, tant qu'il reste une sœur, que la congrégation n'est pas éteinte. Les autres membres, comme l'ancien préfet Henri Vel-Durand, ne comprennent pas qu'une « misérable sœur » puisse aller contre le droit du

³⁸ Yan Thomas, *Les Opérations*, op. cit. p. 232.

³⁹ C'est en ces termes qu'il l'exprime : « ce qui [cette technique] donne aux élaborations savantes du droit ce tour souvent plus poétique que logique », *Ibidem*, p. 237.

⁴⁰ Archives générales de la Congrégation du Saint-Esprit, 5B2.1G1, la Congrégation et le pouvoir civil en France, *Mémoire de défense de Mgr Le Roy*.

⁴¹ AN, AL//2381, Décret autorisant les Sœurs augustines de Sainte-Marie de Lorette.

⁴² D'origine peu républicaine, son cousin est comte romain, il est lui-même comte, ami du fils du juriste catholique Charles Benoit. 2004382/344 ; *Le Figaro*, 20 janvier 1896, 29 octobre 1913 ; *Bulletin trimestriel de la Société des élèves et anciens élèves de l'école coloniale*, août 1920, p. 43.

gouvernement. Selon le rapporteur, il faut donc une loi pour ôter la vie qui demeure aussi vigoureuse que si la congrégation comptait une millier de membres. La fiction de la communauté rejoue alors ses effets pour protéger la congrégation. C'est pourquoi le comte de Moüy exige une loi, ce qui embarrasse naturellement l'action gouvernementale en la retardant.

Charles Dumay s'oppose à cette orientation. Pour lui, il n'existe pas de disproportion entre « faire et défaire » ; le gouvernement, en créant, se réserve le droit de supprimer. On constate ici très aisément une conception différente du pouvoir de l'État ; pour les catholiques on ne peut reprendre la vie qu'on a donnée, pour Dumay et le gouvernement, il en dispose. Le président Coulon, une fois encore, s'inquiète d'une décision « exclusivement juridique », qui est adoptée tout de même. L'avis du Conseil d'État, suivant les catholiques avec cette seule contrainte formelle, a ralenti l'action du gouvernement. Certes, la Haute-Assemblée n'a pas nié l'opportunité politique de la suppression de la congrégation. Ici comme auparavant elle a simplement dit en substance : vous faites ce que vous voulez, mais vous ne pouvez pas le faire comme vous le désirez. Cet avis retarde la dissolution de la congrégation des Augustines, mais pour peu de temps⁴³.

Cette habileté juridique révèle plus largement une vision du droit et du monde de la part d'une partie des juristes de l'assemblée. On pourrait en effet résumer la philosophie des membres catholiques du Conseil d'État à l'entreprise de garder les congrégations en vie. Ils ont orienté la discussion dans le sens d'un droit dont ils mettent en lumière la vertu créatrice et non la propension à tuer. René Marguerie, ancien élève du collège Stanislas⁴⁴, dit ainsi dans la séance du 16 janvier 1901 : « il vaut mieux se placer dans le sens suivant lequel les actes peuvent produire des effets juridiques et non en ce sens que l'on créerait le néant ». Il ajoute de façon encore plus explicite : « Il faut toujours interpréter dans le sens d'une chose positive créée ». En somme, il s'agit bien de contrer le réel pour se réfugier dans les principes et l'esprit du droit qui, en lui-même, ne saurait porter une œuvre de mort. Au risque de négliger les contradictions avec un monde qu'il a autrefois reconnu, le droit ne perd rien à maintenir en vie les institutions.

Ces membres du Conseil d'Etat se conforment ainsi à l'esprit de Maurice Hauriou, qui estime que conférer la personnalité civile permet de « rendre hommage à la réalité des faits », en autorisant une institution constituée au sein d'un « milieu social » de jouir des mêmes droits qu'une personne, comme acheter ou posséder⁴⁵. Ici, le droit doit se soumettre aux évidences de la réalité ; c'est tout le contraire d'un droit qui se permet de réduire un fait qu'il juge nuisible. Cette filiation place les membres catholiques dans le courant du « catholicisme libéral »⁴⁶, qui reconnaît la nécessité du contrôle de l'État, mais limite ses interventions dans la société. Cet enjeu fondamental, à l'heure où les républicains construisent progressivement les prérogatives de l'État social, rencontre donc une forme d'hostilité dans cette institution. Ses membres voient dans le droit le reflet de la vie sociale et l'instituteur de la vie juridique,

⁴³ F19/7992, Cultes. Dossiers relatifs aux congrégations et établissements religieux précédemment autorisés, supprimés en application de la loi du 1er juillet 1901 ou de la loi du 7 juillet 1904, Seine, Augustines de Sainte-Marie-de-Lorette.

⁴⁴ Rentré au Conseil d'État en 1879, ami d'Henry Hébrard de Villeneuve, Archives du collège Stanislas, Yves Beauvois le mentionne dans sa biographie consacrée à Léon Noël, *Léon Noël, de Laval à de Gaulle, via Pétain (1888-1987)*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2001, p. 39.

⁴⁵ Maurice Hauriou, *Précis, op. cit.* (n. 21), p. 89.

⁴⁶ *Les Catholiques libéraux au XIX^e siècle*, actes du colloque international d'histoire religieuse de Grenoble des 30 septembre-3 octobre 1971, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1975 ; Marcel Prélot, *Le Libéralisme catholique*, Paris, Armand Colin, 1969 ; Georges Weill, *Histoire du catholicisme libéral, 1828-1908*, Paris, Alcan, 1909. Voir plus récemment Jacques Prévotat et Jean Vavasseur-Desperriers (dir.), *Les « Chrétiens modérés » en France et en Europe, (1870-1960)*, Villeneuve-d'Ascq, 2013.

qui se soumet non à la volonté d'une majorité gouvernementale mais aux exigences du passé comme du présent. Le droit est moins un agent de transformation de la société qu'un garant de sa continuité et de sa spontanéité.

LA SURVIE DES INSTITUTIONS : LE CONSEIL D'ÉTAT ET LES CONGREGATIONS

À partir de 1902, le gouvernement d'Émile Combes n'a plus de temps à perdre avec les subtilités juridiques. La question de la survie se déplace de celle des congrégations à celle du Conseil d'État lui-même. La configuration politique a changé : le 7 juin 1902, Waldeck-Rousseau se retire et cède sa place à Combes après les élections. Le triomphe du Bloc Républicain confère à la figure de proue de l'anticléricalisme une légitimité renouvelée pour lutter contre les congrégations, le Conseil d'État doit reconnaître ce rapport de force. La nouvelle donne se traduit non par l'ajout de dispositions législatives, mais par une application musclée de la loi de 1901 pour accélérer la mort des congrégations. La rupture est alors consommée avec le monde catholique, qui perd confiance dans l'efficacité de la lutte légale face à ce que Philippe Boutry qualifie de « droit sommaire »⁴⁷. C'est l'époque du « césarisme en veston » dénoncé par Charles Péguy⁴⁸. Le Conseil d'État est brutalement soumis à la critique publique.

Il est alors pris entre deux feux. La presse catholique le présente comme vendu à la solde de l'anticléricalisme. « Force secrète pour faire le mal » qu'Émile Combes tient par devers lui⁴⁹, ses avis sont publiés par *La Croix* renseignée par une source secrète. Albert de Mun s'indigne de la « coutumière et imperturbable solennité » de l'institution qui prête son concours au gouvernement malgré le scandale juridique que représente, selon lui, ce droit nouveau⁵⁰. La presse anticléricale, elle, s'inquiétant d'une « minorité dévouée à la réaction cléricale »⁵¹ présente en son sein, n'y voit qu'un mauvais instrument, coupable de mille lenteurs qui sont autant de mauvaises raisons de différer la disparition des congrégations. Le Conseil d'État est alors un piètre « sabre de bois » du gouvernement, qui n'est bon qu'aux « chinoiseries »⁵² d'une procédure vétilleuse. Ainsi, au-delà de l'attendue contradiction de ces images symétriques, l'historien est saisi par un paradoxe : cette institution par définition retirée dans les régions éloignées de la technique et de la préparation formelle des lois, est politisée par les acteurs eux-mêmes. Cette politisation est vécue, au sein de l'assemblée, comme une grave menace. *Le Journal des débats* a peut-être le mot de conclusion le plus juste : « ceux qui comptaient encore sur son indépendance ont éprouvé une déception : la docilité administrative et politique l'emporte décidément chez lui sur l'esprit juridique. Il n'est plus qu'un instrument de gouvernement »⁵³. C'est en se soumettant, certes de mauvaise

⁴⁷ Philippe Boutry, « De l'histoire des mentalités à l'histoire des croyances. La possession de Loudun (1970) », *Le Débat*, 1988/2 n° 49, p. 164.

⁴⁸ Charles Péguy, *Notre Patrie, Œuvres en prose complètes*, Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, II, 1988, p. 12. Dans ce même esprit littéraire animé par la question laïque, voir l'édition de Maurice Barrès, *La Grande pitié des églises de France*, Michel Leymarie et Michaela Passini (éd.), Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2012.

⁴⁹ *La Croix*, 13 septembre 1902.

⁵⁰ Albert de Mun, *Les congrégations religieuses devant la chambre*, Paris, C. Poussilegue, 1903

⁵¹ *La Lanterne*, 25 décembre 1902.

⁵² *La Lanterne*, 23 octobre 1902.

⁵³ Cité par *La Croix*, 23 juin 1903.

grâce, aux besoins du gouvernement, que le Conseil d'État a pu s'adapter à une majorité hostile. Dans une période de renforcement de l'administration⁵⁴, il a su trouver sa place au sein des équilibres des institutions républicaines.

Les membres catholiques obéissent alors à une forme de l'éthique du fonctionnaire. Celui-ci, libre de ses opinions, n'a pas vocation à les traduire dans ses actes. La mise en série d'archives révèle une forme de marranisme, toujours difficile à établir. Il est possible de supposer des effets inhibiteurs, propres au style de la Haute Assemblée, indispensables aussi au travail juridique. Sans étendre ces conclusions à tous les membres, le cas d'Henry Hébrard de Villeneuve, pourtant loin de tout univers partisan, en démontre les logiques possibles. Celui-ci explicite dans la *Revue des Deux-Mondes*, vingt ans après la lutte congréganiste, son strict désaccord face aux dispositions de 1901. Les congrégations, qu'il ne défend jamais explicitement dans les débats de l'époque, deviennent le « génie du christianisme »⁵⁵, et s'il était favorable à un statut juridique reconnu par l'État, il juge l'autorisation législative « contraire à tous les principes du droit public ». Il ne faut pas exagérer la cohérence d'une vie, mais dès les années 1900, Henry Hébrard de Villeneuve aurait, selon son petit-fils⁵⁶, contribué à aider les Petites Sœurs des Pauvres à demeurer rue du Bac, information vérifiée par un bref courrier retrouvé dans leurs archives, où il assure les Sœurs de sa bienveillance⁵⁷. Tout laisse donc croire à une forme de division propre à tout fonctionnaire : si l'homme public parle dans le langage du droit et dans ses limites, l'homme en son particulier peut exprimer ses convictions dans l'étroitesse de son milieu personnel, dans la discrétion d'une action privée ou dans le secret de son cœur.

En parvenant à associer leur opposition à une obéissance polie, les membres du Conseil d'État ont manifesté une des apparitions de ce que Proust qualifiait « d'esprit de gouvernement », qui résiste précisément à tous les gouvernements. Auxiliaires indispensables de l'État républicain pour harmoniser ses nouvelles idées avec d'anciens principes, ils incarnent en leurs personnes une forme de synthèse ou de continuité entre le passé juridique d'Ancien régime et le présent républicain de la France. C'est dans cette alliance tactique que survit l'institution, capable de souplesse pour s'adapter à l'esprit du temps, et porteuse d'une expertise indispensable à la continuité de l'État. Le Conseil a garanti sa permanence grâce à la modération des prises de position que le Conseil a garanti sa permanence : sa fidélité durant la lutte anti-congréganiste permit son renforcement dans les premières décennies du siècle où il se présenta comme la conscience libérale du régime. Jean-Pierre Machelon propose la même analyse : le Conseil, obéissant au moment de la lutte anticléricale, a la force et la légitimité d'appliquer une politique libérale après la séparation des Églises et de l'État⁵⁸.

Au-delà de cette position politique circonstanciée, c'est également une façon d'être qui a permis au Conseil d'État de se maintenir. Selon Vincent Wright, « une des bases de son prestige sous la III^e République » est d'avoir été proche du pouvoir sans l'être trop. Il a su évoluer avec le changement de régime sans changer vraiment lui-même, ce qui est faire peut-

⁵⁴ Nicolas Roussellier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Gallimard, 2015, p. 151-172.

⁵⁵ Henry Hébrard de Villeneuve, « La Liberté Religieuse », *La Revue des Deux-Mondes*, tome 24, novembre-décembre 1924.

⁵⁶ M. Xavier de Lassus, que nous remercions de nous avoir communiqué des documents et des informations à propos de son grand-père.

⁵⁷ Archives généralices des Sœurs-de-Saint-Vincent-de-Paul, cote 261/1947 (relations avec le pouvoir civil).

⁵⁸ « C'est sans aucun doute parce que ses sentiments "républicains" étaient au-dessus de tout soupçon que le Conseil d'État put, sans s'attirer les foudres du pouvoir défendre la liberté religieuse contre l'anticléricalisme de certains maires et préfets ». Jean-Pierre Machelon, *La République, op. cit.*, p. 127. Sur la séparation, Jean-Marie Mayeur, *La Séparation des Églises et de l'État*, Paris, Les Éditions Ouvrières, 1991.

être trop d'honneur aux images que le Conseil se donne de lui-même. De façon plus certaine, c'est la forme d'éthique ou de style de pensée élaboré par le Conseil, que Wright assimilait à un sens de l'*appropriateness*⁵⁹, qui a permis au Conseil d'État d'arranger des continuités, de maintenir une jurisprudence à peu près cohérente malgré les changements de régime, et d'installer au cœur de la République les traces d'un droit qui la précède.

Avec la congrégation, la question religieuse rencontre la question de la régulation de la « société civile » dont le Conseil d'État est une figure majeure⁶⁰. À ce titre, cette réflexion peut rejoindre celle de la sociologie économique qui, en produisant une synthèse récente sur le sujet, met au centre de son analyse l'incertitude qui entoure la vie de toute institution entendue au sens large⁶¹, et la contribution essentielle des acteurs économiques dans la stabilité de celle-ci. Cette réflexion peut être déplacée sur un plan juridique : en décidant de la licéité des statuts, de la continuité d'institutions séculaires, de la salubrité sociale d'associations de bienfaisance, le Conseil pouvait proclamer l'extinction de causes auxquelles les congréganistes ont dévoué leur vie⁶².

Antoine Perrier est agrégé d'histoire et diplômé de l'IEP de Paris. Il est ATER à la faculté des lettres de Sorbonne Université et soutient en 2019 une thèse au Centre d'histoire de Sciences Po portant sur les administrations musulmanes des monarchies marocaine et tunisienne à la période coloniale. Il y associe l'analyse juridique de l'activité du Conseil d'État relative aux Protectorats et des sources en arabe pour comprendre les transformations des États marocains et tunisiens de 1881 à 1956. Son mémoire de master en histoire portait sur le Conseil d'État dans la querelle congréganiste.

RESUME

La querelle congréganiste, épisode le plus violent de l'affrontement laïque de la III^e République, a été principalement réglée par la loi du 1^{er} juillet 1901 dont l'application a été confiée au Conseil d'État. L'analyse de ses assemblées générales met en lumière, grâce au croisement de prises de positions des membres et de données biographiques, l'affrontement de deux camps. Les défenseurs catholiques des congrégations vont alors recourir à des stratégies de fiction juridique pour maintenir l'existence des compagnies religieuses. Le Conseil d'État, pourtant soumis à un devoir de réserve et une obligation de neutralité, devient durant quelques années une arène politique discrète. Cette politisation est limitée par le sens du devoir de hauts-fonctionnaires qui parviennent à concilier les exigences de leur service et une opposition rentrée. Cette enquête permet de souligner quelques traits d'une interprétation catholique du droit, qui veut rendre hommage à la vie spontanée des institutions et ne jamais la contraindre. Elle montre aussi les stratégies d'une institution, le Conseil d'État, pour se maintenir dans un contexte politique hostile. Le Conseil a trouvé son équilibre au sein des nouvelles institutions républicaines en arrangeant la cohabitation du nouveau droit républicain avec le droit des régimes qui le précédaient. Chargé de décider de la vie ou la mort d'institutions religieuses, le Conseil d'État organise sa propre survie en ôtant la vie avec parcimonie et en cherchant partout l'harmonie des jurisprudences.

Mots-clés : III^e République, France, Conseil d'État, congrégations, fiction juridique, laïcité.

ABSTRACT

⁵⁹ Vincent Wright, « Le Conseil d'État et les changements de Régime : le cas du Second Empire », *La Revue administrative*, n° spécial, 1998, p. 15.

⁶⁰ Question à laquelle Chloé Gaboriaux consacre une partie de ses recherches. Voir à titre d'exemple Chloé Gaboriaux, « Faire l'histoire des corps intermédiaires en France : quelques remarques sur le Modèle politique français », in Sarah Al-Matary et Florent Guénard (dir.), *La Démocratie à l'œuvre : autour de Pierre Rosanvallon*, Paris, Seuil, 2015, p. 113-126, et « Une construction sociale de l'utilité publique : associations et fondations devant le Conseil d'État (1870-1914) », *Genèses*, 2017, n° 109, p. 57-79.

⁶¹ Pierre François (dir.), *Vie et mort des institutions marchandes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, « Introduction », p. 16.

⁶² Je tiens à remercier chaleureusement les professeurs Paul-André Rosental, Alain Chatriot, Marc Olivier Baruch et Frédéric Audren pour leur relecture de cet article et leurs conseils.

The congreganist dispute was the most violent moment of laïcité fighting during the French Third Republic. It was mainly scheduled by the law of the 1st of July 1901 for which the Conseil d'État (council of state) was in charge for application. The analysis of general assemblies of the council enlightens strategies of legal fictions used by Catholic members of the institution. These debates emphasize on historical uses of techniques to killing or keeping alive institutions.

Key-words: Third Republic, France, Conseil d'État, congregations , legal fiction , laïcité.