HAL
open science

Gardien de l'intérêt général ? Le Conseil d'Etat et l'utilité publique des associations (1870-1914)

Chloé Gaboriaux

To cite this version:

Chloé Gaboriaux. Gardien de l'intérêt général ? Le Conseil d'Etat et l'utilité publique des associations (1870-1914). Science politique. IEP de Paris, 2020. tel-04402915

HAL Id: tel-04402915

https://hal.science/tel-04402915v1

Submitted on 18 Jan 2024

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.

Institut d'études politiques de Paris

Chloé Gaboriaux

Mémoire

Gardien de l'intérêt général ?
Le Conseil d'État et l'utilité publique des associations (1870-1914)

Dossier préparé en vue de l'obtention de l'habilitation à diriger des recherches en science politique

présenté le 14 octobre 2020

Volume 2

Jury :

M. François Buton, Directeur de recherche CNRS, Triangle (rapporteur)

Mme Brigitte Gaïti, Professeure des universités, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne / CRPS (rapporteure)

Mme Janet R. Horne, Associate Professor, University of Virginia

Mme Claire Lemercier, Directrice de recherche CNRS, Sciences Po Paris / CSO (garante et rapporteure)

Mme Hélène Michel, Professeure des universités, Université de Strasbourg / SAGE

M. Pierre Rosanvallon, Professeur honoraire, Collège de France

Chloé Gaboriaux

Gardien de l'intérêt général ?
Le Conseil d'État et l'utilité publique des associations (1870-1914)

Remerciements

Ce mémoire doit beaucoup à Claire Lemercier, qui a encouragé ses débuts, influencé certains de ses développements et suivi attentivement sa rédaction. Son érudition, son intelligence et sa bienveillance sont telles qu'aucune méthode quantitative ne permet d'en donner la mesure.

J'ai été efficacement guidée dans les archives du Conseil d'État par Emmanuelle Flament-Guelfucci et Claire Sibille de Grimoüard au Conseil d'État et Arnaud Romont aux Archives nationales. Au cours de ce long travail de dépouillement, Odile Gaultier-Voituriez et de Solange Roussier m'ont fait profiter de leur expérience et m'ont toujours donné de judicieux conseils.

Il m'aurait été impossible de traiter la masse d'informations alors recueillies et de mener à bien la rédaction de ce mémoire si je n'avais pas été déchargée de la presque totalité de mes fonctions d'enseignement et d'administration pendant un peu plus d'un an. J'ai commencé à écrire sous les meilleurs auspices grâce à Angela N. H. Creager et Philip G. Nord, qui m'ont chaleureusement accueillie à Princeton le temps d'un semestre et permis ainsi de travailler dans l'une des meilleures bibliothèques que j'ai connues. Renaud Payre a rendu possible ce fructueux séjour d'études. Je dois d'avoir pu achever cette enquête aux membres de la section 40 du CNRS et de la section 4 du CNU, qui m'ont accordé les uns une délégation et les autres un congé de recherche.

Séminaires, journées d'étude, colloques et projets éditoriaux m'ont permis de discuter de mes recherches. J'y ai beaucoup appris et j'en remercie les organisateurs et les participants, et tout particulièrement Bruno Bernardi, Sophie Béroud, Thomas Boccon-Gibod, Matthieu Brejon de Lavergnée, Axelle Brodiez-Dolino, Alain Chatriot, Carole Christen, Nicolas Delalande, Nicolas Duvoux, Alexandre Escudier, Caroline Fayolle, Florent Guénard, Samuel Hayat, Matthieu Hély, Florence Ihaddadene, Pierre Karila-Cohen, Sylvain Lefèvre, Sophie Marcotte Chenard, Jean-Paul Martin, Nagisa Mitsushima, Anne Monier, Maribel Morey, Pierre Rosanvallon, Sabine Rozier, Augustin Simard, Benjamin Soskis, Christian Topalov, ainsi que les lecteurs anonymes de la revue *Genèses*.

J'ai trouvé auprès de mes collègues et désormais amis de Sciences Po Lyon, Maya Collombon, Harold Mazoyer, Marie Plassart, Cécile Robert, Karine Roudier et Jean Solchany, une atmosphère propice au travail, d'ouverture intellectuelle et de chaleureuse humanité.

Je ne saurais jamais remercier assez Sarah Al-Matary, Paul Bacot, Valérie Bonnet et Martine Kaluszynski de leur précieux et constant soutien.

Christian Joschke sait tout ce que je lui dois.

Introduction
Une socio-histoire de l'intérêt général

Le secteur non lucratif est aujourd'hui profondément affecté par la recomposition des États occidentaux. L'avènement de l'« État régulateur »[1] a conduit les gouvernements à confier aux associations et fondations une part importante des missions de service public jusqu'alors assumées ou strictement encadrées par l'État-providence[2]. En passant du public au privé, ces missions n'ont pas seulement changé de mains, elles ont aussi été altérées dans leurs conditions de réalisation comme dans leurs objectifs. En France, cette « désétatisation progressive de l'intérêt général » s'est ainsi accompagnée de l'invention d'une nouvelle catégorie, « l'utilité sociale », forgée par les pouvoirs publics pour qualifier « toute réponse à un besoin qui n'est pris en charge ni par l'État, ni par le marché »[3]. Comme l'a montré Matthieu Hély, le secteur non lucratif, ou du moins, au sein de ce dernier, le « tiers secteur » de l'« économie sociale et solidaire », en est sorti transformé, au point de remettre en cause ses frontières avec le secteur marchand et de former un autre « marché du travail »[4]. La libéralisation des services d'intérêt général, que la directive Bolkestein a remise sur le devant de la scène en 2004, a également porté atteinte à la spécificité des organisations non lucratives, notamment par rapport aux entreprises dites « sociales », de sorte qu'elles semblent désormais constituer aussi un autre marché des services[5]. Le rapport ainsi noué entre

---

[1] Sur les transformations de l'État, voir notamment Vincent Wright et Sabino Casesse (dir.), *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, 239 p. ; Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, 370 p. ; Patrick Le Galès et Nadège Vezinat (dir.), *L'État recomposé*, Paris, Presses universitaires de France, 2014, 107 p.

[2] Simon Cottin-Marx, Matthieu Hély, Gilles Jeannot et Maud Simonet (dir.), Quand les associations remplacent l'État ? [numéro thématique], *Revue française d'administration publique*, n° 163, 2017/3, p. 463-612.

[3] Matthieu Hély, « Le travail 'd'utilité sociale' dans le monde associatif », *Management et Avenir*, n° 40, 2010/10, p. 206-217. Voir aussi Philippe Callé, « Les associations, entre intérêt général et utilité sociale », *Revue internationale de l'économie sociale*, n° 283, février 2002, p. 46-52 ; Xavier Engels, Matthieu Hély, Aurélie Peyrin, Hélène Trouvé (dir.), *De l'intérêt général à l'utilité sociale : la reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*, Paris, L'Harmattan, 2006, 280 p.

[4] Matthieu Hély, *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, Presses universitaires de France, 2009, 320 p.

[5] Voir à ce sujet le récent rapport du Haut conseil à la vie associative (HCVA), *Rôle et place des associations dans le contexte des nouveaux modèles d'entreprise : comment répondre aux défis sociétaux ?* Adopté le 2 juillet 2019. En ligne : https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_hcva_-_role_et_place_des_associations_dans_le_contexte_nouveaux_modeles_entreprises-adopte_02-07-2019.pdf

l'économie sociale et solidaire et l'économie capitaliste est à la fois d'analogie et de subordination, la première étant invitée à calquer ses règles d'organisation et de fonctionnement sur la seconde autant qu'à en permettre le plein développement. Les travaux consacrés aux puissantes fondations qui se détachent du lot des petites et moyennes associations du tiers secteur en témoignent. Le « philanthrocapitalisme » qu'elles promeuvent y est très nettement au service des intérêts économiques de leurs instigateurs et remet en cause les États dans leur pouvoir de définir les causes qui méritent d'être encouragées au nom de l'*intérêt général*[6].

La question en effet est bien celle de la capacité des États à opposer aux intérêts privés un critère – l'intérêt général, le service public, l'utilité publique ou même sociale – susceptible non seulement de justifier le sacrifice de certains d'entre eux au profit des intérêts du plus grand nombre, mais aussi de légitimer et garantir l'existence, au sein de la société, d'un ensemble d'activités régies par des règles irréductibles à la logique du marché ou de l'intérêt privé, qu'elles soient d'origine publique ou privée.

Pour en comprendre les enjeux, qui se jouent sur les terrains du droit et de l'action publique, de l'économie et de l'engagement associatif, une approche pluridisciplinaire est indispensable. Nous nous proposons ici d'y contribuer par une socio-histoire de l'intérêt général, qui vise à rendre compte de la genèse des catégories à travers lesquelles nous pensons ces bouleversements[7]. À cette fin, nous avons enquêté sur le traitement juridico-administratif réservé aux groupements non lucratifs au début de la Troisième République. Pour la première fois en France, des droits sont alors durablement reconnus aux groupements non lucratifs[8], ce qui ouvre un espace au sein duquel peuvent être légitimement exprimés et défendus des intérêts collectifs non marchands, des plus particuliers aux plus généraux. Au même moment, le rôle de l'État dans la définition de l'intérêt général, qui est au fondement de sa légitimité, est pourtant réaffirmé, au service du projet éducatif et social de la République[9]. La

---

[6] Nicolas Guilhot, *Financiers, philanthropes : vocations éthiques et reproduction du capital à Wall Street depuis 1970*, Paris, Raisons d'agir, 2004, 173 p. ; Linsey McGoey, Darren Thiel et Robin West, « Le philanthrocapitalisme et les 'crimes des dominants' », *Politix*, n° 121, 2018/1, p. 29-54.

[7] Sur cette approche socio-historique, voir notamment Yves Déloye, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 1997, 123 p. ; Yves Déloye et Bernard Voutat (dir.), *Faire de la science politique : pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin, 2002, 327 p. ; Gérard Noiriel, *Introduction à la socio-histoire*, Paris, La Découverte, 2006, 128 p. ; François Buton et Nicolas Mariot (dir.), *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Paris, Presses universitaires de France, 2009, 217 p.

[8] Thomas Branthôme, *La genèse des libertés sociales : le droit de s'associer face à l'impératif d'ordre*, Thèse de doctorat en histoire du droit et des institutions, Paris, Université Paris 2, 2013, 614 p.

[9] Colette Bec l'a bien montré en ce qui concerne les politiques d'assistance. Colette Bec, *Assistance et République : la recherche d'un nouveau contrat social sous la Troisième République*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 1994, 256 p.

conjonction entre l'avènement de la démocratie libérale – dont témoigne l'élargissement des libertés individuelles et collectives – et la construction de l'État social – qui, en France, va de pair avec la formalisation d'une doctrine du service public[10] – débouche ainsi sur une reconfiguration des rapports entre État et secteur non lucratif, dont le rôle assigné aux associations et fondations est aujourd'hui encore largement tributaire, ne serait-ce que parce que la loi de 1901 sur le contrat d'association reste au fondement du régime légal des associations. Nous montrerons dans les pages suivantes que l'héritage de la Troisième République va bien au-delà.

L'enjeu pour nous est de restituer ce moment fondateur pour nos démocraties contemporaines, dans lequel le pouvoir reconnaît en droit la contribution de groupements intermédiaires à l'intérêt général, tout en affirmant, toujours à travers le droit, la légitimité de l'État à définir les conditions de cette contribution. Notre travail s'inscrit ainsi dans le champ de recherches particulièrement fécond que constituent les travaux relatifs aux rapports entre État et société, et qui, dans le cas français, met en discussion l'existence d'un modèle étatiste (1). Nous y prenons part en étudiant le rôle régulateur de l'État dans le secteur non lucratif, et ce à partir d'un de ses instruments les plus anciens : la procédure de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations, dont le Conseil d'État est à la fois le concepteur, l'administrateur et le garant (2). Encore peu connues, les archives qui en documentent la mise en œuvre permettent de réinterpréter le modèle républicain à travers son droit. Elles sont en effet révélatrices des rapports que l'État républicain entretient avec les organisations de la société civile, et plus particulièrement avec celles du secteur non lucratif, tout comme des logiques sociales qui sous-tendent son intervention en la matière (3).

1. L'étatisme en question

En science politique, la question de l'État a d'abord été centrale avant d'être éclipsée par d'autres préoccupations. Depuis les années 1970-1980, elle est pourtant revenue sur le devant de la scène, portée par un intérêt qui dépasse largement les frontières de la discipline[11]. Le problème des rapports entre l'État et la société, consubstantiel à la définition de l'État comme pouvoir différencié

[10] Comme l'a montré Dominique Margairaz, la notion est relativement ancienne mais elle ne prend le sens juridique et administratif qu'on lui connaît qu'à la fin du XIXe siècle. Dominique Margairaz, « L'invention du 'service public' : entre 'changement matériel' et 'contrainte de nommer' », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 52-3, 2005/3, p. 10-32. Pour cette définition juridique et administrative, voir Jacques Chevallier : Jacques Chevallier, *Le service public*, Paris, Presses universitaire de France, 2018, 127 p.

[11] Pour une synthèse de la littérature consacrée au sujet, voir Desmond King et Patrick Le Galès (dir.), Conceptualiser l'État contemporain [numéro thématique], *Revue française de sociologie*, vol. 52, n° 3, 2011, p. 453-602.

de la société[12], en est un des enjeux majeurs. Il irrigue notamment les réflexions typologiques sur les figures ou modèles étatiques, dans lesquelles la relation de l'État à la société constitue le critère central. L'État américain est ainsi couramment décrit et discuté comme « pluraliste », l'État autrichien comme « corporatiste », l'État français comme « étatiste », etc.[13] Le rapport entre l'État et la société est évalué à divers niveaux : le degré de centralisation, l'ampleur de la bureaucratisation, le système de prélèvement des ressources ou la répartition des dépenses, etc.

Notre recherche s'inscrit quant à elle dans le sillage des études qui examinent l'intervention de l'État sous l'angle de ses modes de légitimation – en l'occurrence sa prétention à monopoliser la définition de l'intérêt général[14] – et de son pouvoir d'organisation ou d'institution du social[15] – en l'occurrence sa capacité à délimiter les frontières entre le privé et le public et à les remanier pour faire émerger une sphère d'actions privées d'intérêt public. Ce travail de légitimation du pouvoir et d'institution du social n'est bien sûr pas étranger dans les faits aux autres modes d'intervention étatique évoqués. Il gagne néanmoins à être distingué dans l'analyse, comme l'ont montré un certain nombre de travaux récents en histoire. Il relève par exemple des moyens par lesquels l'État américain s'est rendu « invisible » et qui ont longtemps fait croire à sa faiblesse. À l'inverse, la théâtralisation auquel il donne lieu en France depuis l'Ancien Régime a pesé sur le sentiment largement partagé de la toute-puissance de l'État français[16]. L'un des apports de l'histoire à la science politique tient à cet égard à la remise en question des modèles étatiques au cœur des analyses de politique comparée. En ce qui concerne la France, elles ont souligné, à rebours des présupposés attachés au « modèle étatiste », le rôle joué par les corps intermédiaires dans la construction de l'État : l'élargissement du champ d'action de l'État au cours du long XIXe siècle prend en effet appui sur des organisations privées ou semi-publiques, qui lui préexistaient ou qu'il contribue à créer ou à réorienter[17].

---

[12] Pierre Birnbaum, « L'action de l'État, différenciation et dédifférenciation », dans Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1985, vol. 3, p. 463-682.

[13] C'est notamment le cas en politique comparée, où nombre de travaux visent à discuter la pertinence de ces modèles. Les articles publiés par la revue *Comparative Politics* en sont un bon exemple.

[14] Brigitte Gaïti, Arthur Jobert et Jérôme Valluy, Définir l'intérêt général [numéro thématique], *Politix*, vol. 11, n° 42, 1998, p. 5-149.

[15] Nous reprenons ces expressions aux chercheurs qui, réunis à l'EHESS autour de François Furet et Claude Lefort, ont contribué au renouvellement de la théorie politique à partir des 1970-1980 : Marcel Gauchet, Pierre Manent, Bernard Manin, Pierre Rosanvallon.

[16] Sarah Gensburger, « Contributions historiennes au renouveau de la sociologie de l'État : regards croisés franco-américains », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n° 3, 2011, p. 579-602.

[17] Voir par exemple Colette Bec, Catherine Duprat, Jean-Noël Luc et Jacques-Guy Petit (dir.), *Philanthropies et politiques sociales en Europe (XVIIIe-XXe siècles)*, Actes du colloque

L'enquête que nous présentons ici contribue à ces relectures en mettant l'accent sur la spécificité des groupements non lucratifs au sein de ces corps intermédiaires. Nous espérons ainsi donner un nouvel éclairage aux rapports entre l'État et la société, qui ont plus souvent été abordés à partir de la place assignée au marché et, plus récemment, à travers le rôle joué par les acteurs privés dans la définition et la mise en œuvre de l'action publique.

La sociologie historique de l'État a en effet très tôt mis au jour les interactions étroites qui lient l'essor du capitalisme et l'émergence de l'État, l'un favorisant l'apparition de l'autre, le second créant les conditions de développement du premier[18]. Dans cette perspective, la revendication de l'intérêt général par l'État renvoie à la fois à sa capacité à établir un cadre stable pour la poursuite des intérêts privés et à son pouvoir de les sacrifier ponctuellement au nom du bien commun. Elle revêt une historicité propre, qui correspond à la lente émergence de représentations peu à peu détachées de la perspective eschatologique imposée par la religion, et de plus en plus centrées sur l'individu considéré comme un être d'*intérêts*[19]. Il en résulte une transformation des modes de légitimation du pouvoir : au fil du temps, l'*intérêt* – de tous, commun, général – s'impose dans les discours de domination, *a fortiori* pour justifier la domination étatique, qui en revendique le monopole.

Dans ce contexte, peu de chercheurs se sont intéressés à cet espace intermédiaire constitué par des acteurs privés revendiquant face à l'État non

---

organisé par l'AREPPOS à Paris, les 27-28 mars, Paris, Anthropos, Economica, 1994, X-233 p. ; Claire Lemercier, *Un si discret pouvoir : aux origines de la chambre de commerce de Paris*, Paris, La Découverte, 2003, 408 p. ; Steven L. Kaplan et Philippe Minard (dir.), *La France, malade du corporatisme : XVIIIe-XXe siècles*, Paris, Belin, 2004, 557 p. ; Alain Chatriot et Claire Lemercier, « 12. Une histoire des pratiques consultatives de l'État », dans Michel Offerlé et Henri Rousso (dir.), *La fabrique interdisciplinaire : histoire et science politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008, p. 191-203. Le phénomène se poursuit au XXe siècle, comme le montrent les travaux d'Alain Chatriot : Alain Chatriot, *La démocratie sociale à la française : l'expérience du Conseil national économique (1924-1940)*, Paris, La Découverte, 2002, VIII-419 p. ; Voir aussi son dossier d'habilitation, intitulé *L'État et les groupes sociaux dans l'élaboration des politiques économiques et sociales en France au XXe siècle*, habilitation à diriger des recherches soutenue le 18 novembre 2013 à Sciences Po Paris.

[18] Max Weber, *Économie et société*, Paris, Pocket, 1995 [Édition originale : 1921], tome 1, 410 p. (chapitre 3 notamment) ; Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1991 [Édition originale : 1939], 328 p. ; Karl Polanyi, *La grande transformation*, Paris, Gallimard, 1983 [Édition originale : 1944], XIX-419 p. ; Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset, 1982 [Première édition : 1979], 240 p. (Chapitre premier de la deuxième partie notamment).

[19] Reinhart Koselleck a montré qu'elles n'étaient pas l'apanage des auteurs canoniques mais qu'elles avaient progressivement informé le langage même dans lequel les acteurs sociaux rendent compte de leur « expérience historique » et formulent leur « horizon d'attente ». Reinhart Koselleck, Ernst W. Orth, Jörg Fisch, « Interesse », *Grundbegriffe : Historisches Lexikon zur politisch-socialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart, E. Klett-F. G. Cotta, 1978, p. 305-365 ; Reinhart Koselleck, *Le futur passé : contribution à la sémantique des temps historiques*, Paris, EHESS, 1990 [Édition originale : 1979], 334 p.

pas leurs intérêts particuliers mais leur contribution à l'intérêt général. La thèse de Jürgen Habermas, fondatrice à ce titre, a surtout suscité des recherches sur l'opinion publique avant d'alimenter les réflexions sur la démocratie participative[20]. La chronologie retenue par Habermas n'invitait certes pas à relier l'espace public bourgeois du XVIIIe siècle aux engagements associatifs des élites à la fin du XIXe siècle, en particulier en France : l'essor de l'opinion publique y coexiste avec le rejet des corps intermédiaires, tandis que sa désintégration correspond à leur reconnaissance en droit. L'espace public habermassien et le secteur privé d'utilité publique des débuts de la Troisième République présentent pourtant une caractéristique commune, et non des moindres : la bourgeoisie s'y investit massivement pour y revendiquer sa contribution à l'intérêt général. Dans le premier cas, l'usage public de la raison n'a d'autres limites que la liberté d'expression ; dans le second, les activités d'intérêt public se développent dans le cadre du régime légal réservé aux associations.

Le développement de ces dernières est désormais bien connu. L'histoire des associations a très tôt rendu compte de leur foisonnement, à distance des interdits et contrôles étatiques[21]. Plus récemment, la socio-histoire de l'action publique a mis l'accent sur leur rôle dans la genèse des politiques publiques[22]. La Troisième République constitue à ce titre la période la plus travaillée, au point d'apparaître comme « le laboratoire par excellence du nouveau siècle », pour paraphraser le titre de l'ouvrage dirigé par Christian Topalov[23]. Alors même que l'État républicain s'assigne de nouvelles missions – éducatives, culturelles, sociales –, ses frontières se révèlent particulièrement poreuses, largement ouvertes aux propositions issues d'une « nébuleuse réformatrice »[24], au sein de laquelle les anciens notables côtoient les « nouvelles

---

[20] Jürgen Habermas, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1978 [Édition originale : 1962], 324 p.

[21] Les travaux de Maurice Agulhon ont joué à cet égard un rôle fondateur. Maurice Agulhon, *Le cercle dans la France bourgeoise, 1810-1848 : étude d'une mutation de sociabilité*, Paris, Armand Colin, 1977, 105 p.

[22] Voir notamment les recherches développées autour de l'Association pour la socio-histoire du politique (SHIP) et des revues *Politix* et *Genèses*. Par exemple : Martine Kaluszynski et Sophie Wahnich (dir.), *L'État contre la politique : les expressions historiques de l'étatisation*, Paris / Montréal, L'Harmattan, 1998, 339 p. ; Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France*, *1880-1914*, Paris, EHESS, 1999, 574 p. ; Pascale Laborier et Dany Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, 540 p. Et pour un aperçu de la richesse et de la vitalité de ce champ de recherche : Alain Chatriot, « Réformer le social sous la Troisième République », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 56-4 bis, 2009/5, p. 40-53 ; Renaud Payre et Gilles Pollet, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013, 125 p.

[23] Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle… op. cit.*

[24] *Ibid.*

couches sociales »[25] et les serviteurs de l'État la fine fleur de la banque, de l'industrie et des professions libérales.

Même si ces travaux se présentent généralement sous la forme d'études de cas sectorielles, consacrées à tel ou tel domaine de l'action publique[26], la question de l'intérêt général n'y est pas occultée : c'est en son nom que les réformateurs réclament le soutien de l'État et s'en font les collaborateurs[27]. Nous l'abordons cependant sous un angle un peu différent, en renversant en quelque sorte la perspective, puisqu'il s'agit ici de partir non pas du rôle que les acteurs privés jouent dans la définition de telle ou telle politique publique, mais des conditions imposées par l'État aux activités privées d'intérêt général.

En étudiant la genèse des régulations – mesures administratives, décrets du Gouvernement ou lois – qui s'appliquent au secteur non lucratif reconnu d'utilité publique, nous nous intéressons donc à une modalité de l'intervention étatique encore peu étudiée, du moins pour la France. Elle présente pourtant l'intérêt de soustraire la question des activités d'intérêt général au cadre dans lequel elle est habituellement traitée, à savoir l'opposition entre l'État-providence et l'État néo-libéral, pour la considérer à l'aune d'un attribut fondamental de l'État, dans sa définition juridique et sociologique – la faculté d'imposer ses règlements à un groupe donné sur un territoire donné[28] – comme dans son versant théorique – le pouvoir d'institution et d'organisation du social[29]. Sous cet angle, elle offre aussi des points de comparaison avec d'autres figures de l'État, saisies à d'autres moments et/ou dans d'autres

---

[25] Dans la bouche de Gambetta, l'expression renvoie à une réalité à la fois sociale et politique, celle de la montée en puissance des classes moyennes sur la scène politique à la fin du XIXe siècle. Chloé Gaboriaux, « Fonder la République sur les 'nouvelles couches sociales' (Gambetta) : description du monde social et préférences institutionnelles dans la France des années 1870 », *Histoire@Politique*, n° 25, 2015/1, p. 12-23, https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2015-1-page-12.htm.

[26] La sectorisation est d'abord celle de l'administration tout au long de sa rationalisation et de sa bureaucratisation. On ne s'étonnera donc pas que les travaux consacrés à l'action publique l'aient en quelque sorte reproduite en s'attachant à étudier telle ou telle politique publique dans tel ou tel secteur. Comme toute grille de lecture, le « prisme sectoriel » a néanmoins ses angles morts, que des enquêtes transversales comme la nôtre peuvent contribuer à éclairer. Voir à ce sujet Pascale Laborier, « 3. Doit-on en finir avec les corporatismes ? Lignes d'horizon pour une analyse hologigogne de la domination », dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet et Pierre Muller (dir.), *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 85-102.

[27] Christian Topalov, « Le champ réformateur, 1880-1914 : un modèle », dans Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle… op. cit.*, p. 461-474.

[28] Rappelons ici la définition qu'en donne Max Weber : « Nous entendons par État une 'entreprise politique de caractère institutionnel' [*politischer Anstaltsbetrieb*] lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime », Max Weber, *Économie… op. cit.*, p. 97.

[29] Voir supra, note 15.

espaces[30]. La problématique n'est en effet pas propre à la France de la fin du XIXe siècle. Les administrations européennes et américaines y sont aussi confrontées à peu près dans les mêmes termes au même moment et sous des formes renouvelées par la suite[31]. Nous espérons ainsi apporter une contribution originale à la sociologie et à la théorie de l'État.

2. L'utilité publique des associations et fondations

Les enjeux de la régulation du secteur non lucratif

La question de la régulation du secteur non lucratif est avant tout celle de l'institutionnalisation de groupes qui, à l'intérieur du territoire régi par l'État, prétendent comme lui agir au nom de l'intérêt général. Parce qu'ils remettent en question le partage acteurs privés poursuivant des intérêts privés / acteurs publics garants de l'intérêt général, ils placent ces derniers devant une série de choix que l'on peut décrire ainsi : l'État peut-il admettre des institutions qui le concurrencent dans l'un de ses monopoles ? Si oui, à quelles conditions ? Quel pouvoir est-il prêt à leur reconnaître et quelles sont les contraintes qu'il entend leur imposer ? Les enjeux sont multiples, impliquant des concurrences de légitimités, de ressources et d'interventions dans la société.

Traduites dans le langage du droit, ces interrogations soulèvent la question de la personnalisation morale ou, pour reprendre le terme anglais, de l'incorporation des groupements non lucratifs[32]. Les droits sont en effet attachés à des personnes, physiques lorsqu'il s'agit d'individus, morales

---

[30] Sur les enjeux que soulève la définition de l'État dans la perspective d'une comparaison des groupements étatiques sur la longue durée, voir les contributions de Paul Du Gay et Alan Scott d'une part et Pierre Birnbaum d'autre part dans Desmond King et Patrick Le Galès (dir.), Conceptualiser l'État contemporain… *op. cit.* : Paul Du Gay et Alan Scott, « Transformation de l'État ou changement de régime ? De quelques confusions en théorie et sociologie de l'État », *Revue française de sociologie*, vol. 52, 2011/3, p. 537-557 ; et, dans le même numéro, Pierre Birnbaum, « Défense de l'État 'fort' : réflexions sur la place du religieux en France et aux États-Unis », p. 559-578.

[31] Voir sur les États-Unis par exemple : William J. Novak, « The American Law of Association: the Legal-Political Construction of Civil Society », *Studies in American Political Development*, 15, automne 2001, p. 163-188 ; Kevin Butterfield, *The Making of Tocqueville's America: Law and Association in the Early United States*, Chicago, The University of Chicago Press, 2015, 311 p. ; William J. Novak, « Putting the 'Public' in Public Administration: The Rise of the Public Utility Idea », dans Nicholas R. Parillo (dir.), *Administrative Law from the Inside Out: Essays on Themes in the Work of Jerry Mashaw*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 373-397.

[32] Voir par exemple Ruth H. Bloch et Naomi R. Lamoreaux, « 7. Voluntary Associations, Corporate Rights, and the State: Legal Constraints on the Development of American Civil Society, 1750-1900 », dans Naomi R. Lamoreaux et John J. Wallis (dir.), *Organizations, Civil Society, and the Roots of Development*, Chicago, The University of Chicago Press, 2017, p. 231-290.

lorsqu'il s'agit de groupes. S'il n'est pas reconnu juridiquement comme une personne morale, un groupe n'est qu'un ensemble de personnes physiques qui peuvent être liées par des engagements contractuels mais qui ne peuvent pas agir légalement – contracter, acquérir et plaider notamment – en tant qu'entité collective. Dans tous les systèmes juridiques, la personnalisation des groupes fait l'objet de limitations, qui passent par les conditions exigées pour son obtention et/ou l'énumération des droits auxquels elle donne accès[33]. L'État encadre ainsi les institutions qu'il voit naître ou qu'il suscite, à travers des catégories juridiques qui nous renseignent sur la relation qu'il entend établir avec elles, même si ces dernières fonctionnent bien souvent à distance du droit[34].

À cet égard, le système qui prévaut en France jusqu'à la fin du XIXe siècle cache des pratiques administratives d'une grande complexité sous des principes d'une simplicité radicale. L'essor de l'État monarchique est allé de pair avec la monopolisation de l'intérêt général et donc avec la limitation des prétentions des groupements non étatiques en la matière[35]. Les gouvernements qui se succèdent après 1789 renforcent cette orientation. Après la suppression des corporations par les lois d'Allarde (mars 1791) et Le Chapelier (juin 1791), un avis du Conseil d'État, rendu en 1805 et approuvé par l'Empereur en 1806, tend à incorporer à la sphère étatique les initiatives privées d'intérêt public : elles ne peuvent voir le jour sans être autorisées et contrôlées par l'État, ce qui, jusque dans les années 1860 au moins, leur donne aux yeux de l'administration et des juristes le statut d'organismes publics. Autrement dit, toute institution poursuivant l'intérêt général a vocation à être étatisée.

En offrant à la plupart des groupements non lucratifs – les syndicats, les sociétés de secours mutuels, les associations – d'accéder à la personnalité morale sous certaines conditions et limites, la Troisième République remet en question les frontières jusqu'alors tracées entre intérêt général public et intérêts particuliers privés. Mais elle ne rompt pas pour autant avec les traditions juridiques françaises. La personnalisation des groupes reste dépendante d'un acte juridique (c'est la théorie de la fiction, par opposition à la théorie de la réalité, selon laquelle la personnalité morale procède de l'existence même du groupe) ; les procédures de déclaration ou d'autorisation se font *a priori* (par opposition à la régulation *a posteriori* retenue par certains systèmes juridiques,

---

[33] Xavier Bioy (dir.), *La personnalité juridique : traditions et évolutions,* Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2013, 334 p.

[34] François Buton le montre bien en ce qui concerne les institutions destinées aux sourds et aux aveugles, dont la nomenclature juridique en dit moins sur le fonctionnement réel que sur le rôle que l'État leur assigne. François Buton, *L'administration des faveurs : l'État, les sourds et les aveugles (1789-1885)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009, 333 p., voir notamment p. 107 et suiv.

[35] À travers une série d'édits (en 1629, 1666 et 1749), de déclarations (celle de 1659 notamment) et d'ordonnances (1735) soumettant à l'autorisation royale l'existence des communautés et leur capacité à recevoir des dons et des legs.

qui confient aux tribunaux le soin de régler les litiges provoqués par l'action d'un groupement) ; le statut juridique d'un groupement s'impose à lui en fonction de sa nature, définie par son but et son fonctionnement (alors qu'ailleurs, aux États-Unis ou en Allemagne par exemple, un même groupement peut avoir le choix entre différents régimes juridiques, dont il s'engage à respecter les clauses) ; l'administration garde la main sur l'octroi de la personnalité morale lorsque cette dernière est étendue à la capacité d'acquérir gratuitement (par donation ou legs), ce qui la place sous l'égide du droit administratif et non privé[36].

La reconnaissance d'utilité publique reste ainsi la pièce maîtresse du dispositif progressivement renouvelé entre 1870 et 1914. Il s'agit d'un acte discrétionnaire du pouvoir exécutif, par lequel il octroie la personnalité morale étendue à certains groupements privés à raison du caractère d'intérêt général de leurs missions. Il leur donne ainsi les moyens de se développer, notamment en leur permettant d'attirer à eux la générosité publique, et les soumet en contrepartie à son contrôle (exercé en amont de la reconnaissance d'utilité publique, sur la rédaction des statuts, et en aval, sur les activités du groupement). La procédure trouve ses origines dans les édits monarchiques mentionnés plus haut et ses caractéristiques actuelles dans l'avis rendu par le Conseil d'État en 1805 : les décrets de reconnaissance d'utilité publique sont pris par le chef de l'État, après consultation du Conseil d'État, qui se prononce lui-même à partir d'une instruction menée par les services de l'État au sein du ministère concerné[37].

Les archives du Conseil d'État qui documentent la procédure n'ont, à ma connaissance, jamais été étudiées. Jean-Luc Marais en a souligné l'intérêt pour l'histoire des associations[38], mais il s'est surtout attaché aux autorisations de recevoir dons et legs, octroyées aux établissements déjà reconnus d'utilité

---

[36] Pour une introduction au droit comparé, voir René David et Camille Jauffret-Spinosi, *Les grands systèmes de droit contemporain*, Paris, Dalloz, 1982, 655 p. ; Gilles Cuniberti, *Grands systèmes de droit contemporain*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2007, 418 p.

[37] Conseil d'État, *Les associations reconnues d'utilité publique*, Paris, La Documentation française, 2000, 110 p.

[38] Jean-Luc Marais, « Les sources de l'histoire des associations dans les dossiers de reconnaissance d'utilité publique et de dons et legs », *La Gazette des archives*, n° 194, 2004, p. 49-66. Les archives des associations candidates à la reconnaissance d'utilité publique ont d'ailleurs permis d'en souligner les enjeux du point de vue des animateurs des groupements. Voir par exemple, à partir des archives de l'administration départementale de la Gironde, Steven M. Beaudoin, « 'Without Belonging to Public Service': Charities, the State, and Civil Society in Third Republic Bordeaux, 1870-1914 », *Journal of Social History*, vol. 31, n° 3, printemps 1998, p. 671-699 ; et, toujours à Bordeaux mais cette fois à partir des archives de la Société de charité maternelle de Bordeaux conservées aux Archives départementales de la Gironde : Christine Adams, « In the Public Interest: Charitable Association, the State, and the Status of Utilité Publique in Nineteenth-Century France », *Law and History Review*, vol. 25, n° 2, 2007, p. 283-321.

publique par le Gouvernement, le Conseil d'État entendu. Sans occulter les mesures étatiques visant à encadrer et orienter la générosité publique, son livre vise ainsi essentiellement à restituer les motivations des donateurs, leurs représentations et leurs pratiques[39]. Notre enquête prolonge d'une certaine façon son travail, en mettant en lumière les spécificités de cette fraction très particulière du monde associatif que constituent les groupements qui demandent, et pour certains, obtiennent la reconnaissance d'utilité publique. Mais c'est avant tout pour saisir le sens du geste étatique, qui trace ainsi une frontière au sein même du secteur non lucratif entre les groupements d'intérêt général et ceux qui ne le sont pas, entre ceux qui méritent d'attirer les dons et ceux qui doivent se contenter de peu. Alors que le don est d'ordinaire abordé à partir des significations qu'il revêt pour les individus dans leurs relations à autrui[40], nous l'abordons donc du point de vue de l'État, qui en reconnaît le caractère public et politique et justifie à ce titre son intervention en la matière.

Intérêt général et utilité publique

La procédure de reconnaissance d'utilité publique offre ainsi un terrain d'enquête privilégié pour une socio-histoire de l'intérêt général. Indissociable de la genèse de l'État en France, son maintien sur la très longue durée – elle est encore en vigueur aujourd'hui – en fait un témoin des mutations de l'intérêt général, qu'elle a l'avantage de définir positivement plutôt que négativement.

La plupart des travaux consacrés à l'intérêt général commencent en effet par souligner les difficultés que soulève la définition *in abstracto* de la notion[41]. L'entreprise est cependant nettement facilitée si, sans renoncer à proposer une description générale de la notion, on adopte un point de vue pragmatique ou fonctionnel[42] : l'intérêt général est le principe invoqué pour justifier l'encadrement, la limitation voire le sacrifice de certains intérêts privés[43]. Cette

[39] Jean-Luc Marais, *Histoire du don en France de 1800 à 1939 : dons et legs charitables, pieux et philanthropiques*, Rennes, Presses universitaires de France, 1999, 409 p.

[40] Nous pensons bien sûr aux travaux de Marcel Mauss et de ses héritiers : Marcel Mauss, *Essai sur le don : forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, Paris, Presses universitaires de France, 2007 [Première édition : 1924-1925], 248 p. ; Alain Caillé, *Anthropologie du don : le tiers paradigme*, Paris, La Découverte, 2007, 277 p. ; voir aussi les publications de la *Revue du M.A.U.S.S.*

[41] Jacques Chevallier (dir.), *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Presses universitaires de France, 1978, 2 vol. ; François Rangeon, *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, 1986, 246 p.

[42] Didier Truchet, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1977, 394 p.

[43] Cette définition est par ailleurs particulièrement pertinente lorsque l'utilité publique est invoquée dans le cadre des travaux publics, notamment à des fins d'expropriation. Pour un exemple, d'ordre historique, voir Frédéric Graber, « Enquêtes publiques, 1820-1830. Définir l'utilité publique pour justifier le sacrifice dans un monde de projets », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 63-3, 2016/3, p. 31-63. On peut en dire autant de la notion de

définition en creux de l'intérêt général, par ce qu'il n'est pas et vise à suspendre – la logique de l'intérêt particulier – est en effet un bon point de départ, dans la mesure où il n'existe pas d'acception stabilisée de l'intérêt général, ni dans les vocabulaires spécialisés du droit ou de la philosophie, ni dans le langage courant.

Il en est de même pour l'utilité publique, qui n'a pas fait non plus l'objet de définition explicite et partagée au sein de l'administration française. Sémantiquement, les deux notions d'intérêt général et d'utilité publique sont proches mais présentent de subtiles différences. L'« intérêt général » est plus abstrait, la généralité renvoyant à une opération intellectuelle susceptible de subsumer la pluralité des intérêts particuliers, comme si les individus porteurs d'intérêts ne se mettaient à former un groupe qu'à partir du moment où l'intérêt de ce dernier était énoncé[44]. Par comparaison, l'« utilité » revêt une dimension plus concrète, que l'adjectif « public » vient renforcer : si « privé » désigne ce « qui ne concerne pas les autres » et ce « qui n'est pas d'État »[45], « public » renvoie au contraire à l'État et plus généralement à ce qui intéresse l'individu dans sa relation à autrui, et fait donc signe vers une collectivité vivante, faite d'interactions et de besoins bien réels[46].

L'administration semble pourtant considérer les deux notions comme synonymes : l'utilité publique d'un groupement se mesure ainsi à l'intérêt général de ses activités[47]. En l'absence de définition explicite et partagée au sein de l'institution, c'est au cas par cas que le Conseil d'État se prononce. Il donne ainsi un contenu à l'intérêt général et à l'utilité publique, indirectement certes, mais de manière objectivable, à travers « l'observation historique de [son] travail administratif »[48]. Les acteurs impliqués dans la procédure – des représentants de l'association aux membres du Conseil d'État en passant par le maire, le préfet et/ou le directeur du service ministériel concerné – sont amenés

---

service public, invoquée par le Conseil d'État pour encadrer les services publics économiques. Voir notamment Michel Margairaz et Olivier Dard, Le service public, l'économie, la République 1780-1960 [numéro thématique], *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 52, n° 3, juillet-septembre 2005, p. 5-165 ; et dans cette même livraison l'article de Laurent Dubois de Carratier, « Le Conseil d'État, l'économie et le service public : concessions et services publics industriels et commerciaux (années 1880-1950) », p. 51-74.

[44] Sous cet angle, la notion sert le travail de représentation : Pierre Bourdieu, « La délégation et le fétichisme politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 52-53, juin 1984, p. 49-55 ; Michael Saward, *The Representative Claim*, Oxford, Oxford University Press, 2010, X-206 p.

[45] « Privé », *Trésor de la langue française informatisé (TLFi)*, Nancy, CNRS, ATILF, 2012, https://www.cnrtl.fr/definition/priv%C3%A9

[46] Je remercie Sylvianne Rémi-Giraud pour ses remarques stimulantes sur la comparaison des deux expressions.

[47] Didier Truchet, *Les fonctions de la notion d'intérêt général… op. cit.* ; Conseil d'État, *Les associations reconnues d'utilité publique… op. cit.*

[48] Nous reprenons l'expression à François Buton : François Buton (dir.), L'observation historique du travail administratif [numéro thématique], *Genèses*, n° 72, 2008/3, p. 2-81.

à soutenir la demande et donc à formuler les raisons pour lesquelles le groupement leur paraît d'intérêt général ou, s'ils font la différence, d'utilité publique. Il en ressort une pluralité de perceptions et de définitions des notions, entre lesquelles le Conseil d'État finit par trancher.

Ce dernier en précise ainsi les contours à deux niveaux. Sur le plan des significations, il est régulièrement amené à préciser sa doctrine en la matière. Le caractère jurisprudentiel de la procédure le conduit à expliciter la cohérence de ses décisions par rapport aux précédentes et par rapport aux contraintes juridiques existantes, ce qui le met pour ainsi dire en situation de produire le droit qu'il applique et d'appliquer le droit qu'il produit[49]. Les notes, avis et comptes rendus de délibérations qui ont été conservés révèlent ainsi non seulement les critères qui permettent d'établir l'intérêt général d'un groupement non lucratif, mais aussi la façon dont ils évoluent au fil du temps.

Au-delà de la seule procédure de reconnaissance d'utilité publique, le travail du Conseil d'État nous renseigne en outre sur l'économie générale du droit relatif aux associations et fondations, d'autant que la haute assemblée occupe à cet égard une position surplombante : son rôle de conseil du Gouvernement ne se réduit pas à donner un avis dans les affaires de reconnaissance d'utilité publique, il la conduit à prendre part, à divers degrés, à l'élaboration des projets de loi relatifs aux groupements non lucratifs. Sa mission de juge administratif rend par ailleurs ses membres sensibles aux droits des particuliers dans les affaires de reconnaissance d'utilité publique[50]. Même si elle n'a pas à trancher au contentieux en la matière – nous n'avons trouvé aucun recours de la part des groupements concernés –, elle est régulièrement confrontée à des réclamations sur les biens des associations et fondations, qui pèsent en retour sur le traitement des demandes de reconnaissance d'utilité publique. Sous cet angle, la procédure de reconnaissance d'utilité publique nous donne accès à l'ensemble du dispositif règlementaire encadrant les activités non lucratives (dispositions de droit privé ou public des différents codes en vigueur, décrets et lois), tel qu'il est compris, interprété et appliqué par une institution doublement garante de l'intérêt général, comme plus haut conseil du Gouvernement et comme plus haute juridiction dans l'ordre administratif.

---

[49] Bruno Latour, *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2002, 319 p.

[50] Sur les missions du Conseil d'État, voir Marie-Christine Kessler, *Le Conseil d'État*, Paris, Armand Colin, 1969, 389 p. ; Vincent Wright, *Le Conseil d'État sous le Second Empire*, Paris, Armand Colin, 1972, 273 p. ; Louis Fougère (dir.), *Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque*, Paris, Éditions du CNRS, 1974, XVI-1012 p. ; Marc Bouvet, *Le Conseil d'État sous la monarchie de Juillet*, Paris, Librairie générale du droit et de jurisprudence, 2001, VII-696 p. ; Bernard Pacteau (éd.), *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative française au XIXe siècle*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, XVII-264 p.

À un niveau beaucoup plus pragmatique – ou référentiel pour reprendre l'opposition saussurienne entre signification et référence[51] –, les décisions du Conseil d'État contribuent à définir les contours de l'utilité publique : pour la période comprise entre la proclamation de la République et l'entrée en guerre de la France, il adopte près de 850 décrets de reconnaissance d'utilité publique, affirmant ainsi le caractère d'intérêt général des groupements en question. D'affaire en affaire, il donne un contenu positif à l'utilité publique, qu'il est possible de dégager, de manière inductive, en cherchant le dénominateur commun des buts effectivement reconnus d'utilité publique. La procédure nous permet dès lors de confronter le droit et le fait, les rationalisations élaborées par le Conseil d'État pour rendre compte de son action et les décisions qu'il prend finalement, son travail de légitimation de l'intervention étatique au nom de l'intérêt général et les frontières qu'il détermine effectivement entre les groupements privés d'intérêt général et les autres[52].

À cette fin, nous avons dépouillé la quasi-totalité des demandes de reconnaissance d'utilité publique transmises par les gouvernements au Conseil d'État (certaines d'entre elles, peu nombreuses, sont restées introuvables) – à savoir 1 095 dossiers déposés par 980 associations ou fondations (certaines d'entre elles ayant renouvelé leur demande au cours de la période). Nous nous sommes aussi appuyée sur les comptes rendus *in extenso* des séances tenues à l'assemblée générale du Conseil d'État au sujet du droit d'association (8 comptes rendus) ou d'affaires particulièrement problématiques de reconnaissance d'utilité publique ou de retrait de reconnaissance d'utilité publique (67 séances consacrées à 58 affaires)[53]. Parce que le travail du Conseil d'État est l'aboutissement d'une procédure plus large qui concerne l'administration à différents niveaux, nous avons plus ponctuellement fait des recherches dans les archives des ministères de l'Intérieur, de l'Instruction publique et du Commerce, qui ont parfois conservé des documents relatifs à l'instruction de telle ou telle demande de reconnaissance d'utilité publique[54]. Pour contextualiser cet ensemble documentaire et en comprendre mieux les enjeux, nous avons enfin eu recours à des sources imprimées de diverses

---

[51] Ferdinand de Saussure, *Cours de linguistique générale*, Paris, Payot, 1980 [Première édition : 1916], XVIII-509 p.

[52] Notre travail rencontre à cet égard les préoccupations de la sociologie des institutions, dans le double intérêt qu'elle porte aux institutions comme « *produit[s]* des pratiques » et « *moteur[s]* des conduites » : Brigitte Gaïti, « Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie politique des institutions », dans Antonin Cohen (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique (XVIIIe-XXe siècle)*, Paris, Presses universitaires de France, 2006, p. 39-64.

[53] Ces dossiers sont classés par ordre chronologique d'arrivée des affaires dans la série AL// conservée aux Archives nationales, site de Pierrefitte. Emmanuelle Flament-Guelfucci et Isabelle Chave (dir.), *Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État*, Paris, La Documentation française / Conseil d'État, 2018, 442 p.

[54] Séries F7, F17 et F12.

natures – publications officielles, presse nationale et locale, bulletins d'associations, essais et traités juridiques, études statistiques, etc.

3. Le modèle républicain en principes et en actions

En concentrant nos efforts sur le travail du Conseil d'État, nous faisons le choix de nous en tenir au stade décisif de la procédure, qui nous permet de rendre compte des mesures effectivement prises par le pouvoir exécutif. Nous renonçons ainsi à saisir précisément les processus à l'œuvre en amont, qui n'apparaissent que partiellement dans les archives que nous avons dépouillées. Nous ne pourrons donc que formuler quelques hypothèses sur la nature et le nombre des associations qui s'engagent dans la procédure, les raisons qui les y poussent, le rôle des acteurs locaux, la contribution des préfets, les enjeux que ces affaires brassent au sein des ministères et entre les ministères. Mais nous sommes ainsi en mesure d'enquêter sur une période relativement longue – près de 45 ans – et de rendre compte de la lente transformation du droit et de ses usages[55].

La procédure connaît à cet égard deux infléchissements majeurs, autour desquels nous avons organisé notre analyse : à partir de 1879, l'achèvement de la conquête des institutions par les républicains et l'épuration du Conseil d'État qui s'ensuit imposent d'abord aux grands serviteurs de l'État d'adapter la procédure aux exigences du régime républicain[56] ; à partir de 1901, ils sont à nouveau contraints d'en réviser les modalités, cette fois pour l'articuler à la liberté nouvelle accordée aux groupements non lucratifs par une « grande loi de la République », la loi sur le contrat d'association[57]. Autrement dit, la question

---

[55] Sur les approches sociologiques et politistes du droit, voir Liora Israël, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, Laurent Willemez (dir.), *Sur la portée sociale du droit : usages et légitimité du registre juridique*, Paris, Presses universitaires de France, 2005, 395 p. Le droit a également fait l'objet d'un regain d'intérêt en histoire : Laurence Guignard et Gilles Malandain, « Introduction : usages du droit dans l'historiographie du XIXe siècle », *Revue d'histoire du XIXe siècle*, n° 48, 2014/1, p. 9-25.

[56] La question est plus largement celle de la survie et de l'adaptation d'une création institutionnelle impériale aux régimes ultérieurs et en particulier à la République : Vincent Wright, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome 19, n° 4, octobre-décembre 1972, p. 621-653 ; idem, « Le Conseil d'État et les changements de régime : le cas du Second Empire », *La revue administrative*, vol. 51, 1998, p. 13-18 ; Pascale Gonod, « Le Conseil d'État républicain », *La revue administrative*, vol. 52, n° 8, 1999, p. 33-42 ; Olivier Carton, *Le Conseil d'État, juridiction de la République ?* Thèse de doctorat en droit, Université de Lille 2, 2001, 563 p. ; Rachel Vanneuville, « Le Conseil d'État », dans Vincent Duclert et Christophe Prochasson (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion, 2007 [Première édition : 2002], p. 684-690.

[57] Pour reprendre le titre de la thèse de Jean-François Merlet, *Une grande loi de la Troisième République : la loi du 1er juillet 1901*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2001, X-734 p. Voir aussi Chloé Gaboriaux, « La loi 1901 faute de mieux. Les républicains

de l'émergence d'un espace dédié aux activités privées d'intérêt général est en France indissociable de l'avènement de la République. Elle conduit dès lors immanquablement à s'interroger sur la « républicanisation » de l'État et de ses rapports au secteur non lucratif, et ce à divers niveaux, dans la mesure où la république renvoie à la fois à une philosophie, à un régime politique et à des pratiques de gouvernement. Nous entendons ainsi participer au renouvellement de l'histoire des idées politiques, en nous efforçant de tenir ensemble ces trois dimensions, dans une démarche ouverte à des horizons disciplinaires et théoriques variés[58].

Les débats relatifs au républicanisme – en France comme ailleurs – sont informés par les lectures critiques qui en ont été faites et qui peuvent être schématiquement rattachées à deux perspectives distinctes. L'une, d'inspiration libérale, s'attache à souligner l'autoritarisme sous-jacent à la conception républicaine de l'intérêt général. Parce qu'elle serait conçue à distance des intérêts particuliers, elle ne pourrait être prise en charge que par l'État, dès lors doté d'un pouvoir exorbitant sur la société, dont l'autonomisation serait restreinte sinon empêchée. Sous cet angle, la républicanisation de l'État ne serait qu'une forme parmi d'autres de l'étatisme français. L'autre, d'inspiration marxiste, remet en question l'universalisme républicain, dans lequel il voit un instrument de domination particulièrement efficace. En prétendant soustraire l'intérêt général aux rapports de force qu'entretiennent les intérêts particuliers, l'État républicain servirait d'autant mieux les intérêts des puissants qu'il en nierait l'ascendant.

L'intérêt général contre la liberté ?

Notre enquête sur la reconnaissance d'utilité publique éclaire d'abord sous un nouvel angle la question de l'« illibéralisme » républicain[59]. Depuis plusieurs années déjà, l'histoire de la philosophie républicaine s'est attachée à en réfuter les présupposés comme les conclusions. À partir de sources caractérisées par un haut degré d'articulation conceptuelle (traités philosophiques, essais politiques, discours doctrinaux), elle a replacé le républicanisme français dans un courant de pensée plus large qui, dans tous les pays occidentaux, oppose au libéralisme, dès l'origine, une conception

---

face à l'association au tournant du XXe siècle », *The Tocqueville Review/La revue Tocqueville*, vol. 32, n° 2, 2011, p. 53-65.

[58] Voir par exemple les contributions rassemblées dans Chloé Gaboriaux et Arnault Skornicki (dir.), *Vers une histoire sociale des idées politiques*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, 2017, 319 p.

[59] Pierre Rosanvallon, « Fondements et problèmes de l'illibéralisme français », dans Thibault de Montbrial (dir.), *La France du nouveau siècle*, Paris, Presses universitaires de France, 2002, p. 85-95.

alternative de la liberté[60]. Dans la France de la fin du XIXe siècle, ses variantes – le solidarisme est une des plus connues – sont marquées par l'essor des sciences sociales, qui, en mettant l'accent sur l'interdépendance des individus au sein de la société, imposent aux républicains de repenser les conditions de l'émancipation[61]. L'État y joue généralement un rôle primordial : c'est à lui que revient la mission de préserver l'égale liberté des individus, c'est-à-dire d'empêcher que les avantages sociaux des uns leur permettent de limiter la liberté des autres ou d'en profiter davantage. L'intérêt général qui constitue l'horizon de son action ne réprime donc pas la liberté individuelle, pas plus qu'il ne freine les initiatives locales et collectives. Au contraire, il se confond avec l'égalité des chances offertes à chacun dans la poursuite de ses propres intérêts et promeut ainsi le développement de relations sociales égalitaires et libératrices[62].

Parce que ces travaux visent avant tout à souligner la cohérence intellectuelle du républicanisme et à en montrer l'intérêt dans les discussions sur la liberté, ils laissent généralement de côté la question, centrale en sciences sociales, de la portée de cette philosophie : en quoi la compréhension même fine de la pensée d'un ou plusieurs individus, souvent issus d'une petite élite, éclaire-t-elle les processus qui travaillent profondément les sociétés ? À l'inverse, les rationalisations produites par les membres du Conseil d'État lorsqu'ils examinent les dossiers de reconnaissance d'utilité publique n'ont pas la systématicité des réflexions théoriques d'un Léon Bourgeois ou d'un Célestin Bouglé. Mais elles permettent d'évaluer la place de la philosophie républicaine dans l'ordre indissociablement symbolique et social que sous-tend le système juridique progressivement mis en place.

Cette dernière peut être abordée à deux niveaux. Le premier est celui des sources du droit : dans la lignée d'autres travaux consacrés au droit républicain[63], nous nous interrogerons sur les ressources théoriques exploitées

---

[60] L'école de Cambridge est à l'origine de cette relecture du républicanisme, qui est aussi une relecture de l'histoire du libéralisme : John G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton / London, Princeton University Press, X-602 p. ; Quentin Skinner, *The Foundations of Modern Political Thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978, 2 vol. Pour un aperçu des travaux de l'« école néo-républicaine française », voir Serge Audier, « Postface : le républicanisme à repenser », dans Maurizio Viroli, *Républicanisme*, Paris, Le Bord de l'eau, 2011, p. 121-237.

[61] Jean-Fabien Spitz, *Le moment républicain en France*, Paris, Gallimard, 2005, 523 p.

[62] Le compte rendu par Jean-Fabien Spitz du livre de Pierre Rosanvallon, *Le modèle politique français*, souligne nettement les divergences d'interprétation sur ce point. Jean-Fabien Spitz, « La culture politique républicaine en question : Pierre Rosanvallon et la critique du 'jacobinisme' français », *Raisons politiques*, vol. 15, n° 3, p. 111-124.

[63] Annie Stora-Lamarre, *La République des faibles. Les origines intellectuelles du droit républicain, 1870-1914*, Paris, Armand Colin, 2005, 219 p. ; Guillaume Sacriste, *La République des constitutionnaliste : professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, 578 p. ; Annie Stora-Lamarre, Jean-Louis Halpérin et Frédéric Audren (dir.), *La République et son droit (1870-1930),* Besançon, Presses

par les membres du Conseil d'État pour élaborer la nouvelle jurisprudence administrative en matière d'utilité publique. Le second est celui des raisonnements que les membres du Conseil d'État mettent en œuvre pour déterminer l'intérêt général de telle ou telle association ou fondation : il s'agit alors de se demander si ces raisonnements relèvent du républicanisme, au sens où ils seraient guidés par les principes d'égale liberté des individus et de « non-domination »[64]. Nous étudierons à cette fin les argumentations que les serviteurs de l'État mettent en œuvre[65], tout en ayant soin de ne pas céder à la « mythologie de la cohérence »[66] : derrière toute décision du Conseil d'État, il y a une pluralité d'avis, émis par des agents dont les positionnements évoluent dans le temps mais qui travaillent inlassablement à occulter leurs contradictions autant que celles de leur institution.

Parce que ces raisonnements sont dans nos sources indissociables des décisions sur lesquelles ils débouchent, notre enquête permet d'aborder la question de la liberté non seulement à travers la cohérence des principes retenus, mais aussi à travers la logique du régime construit peu à peu par les dirigeants et représentants de l'État. La critique libérale ne porte en effet pas seulement sur la façon dont les républicains pensent la liberté. Elle insiste aussi et surtout sur les « impensés » du républicanisme[67]. Ses partisans affirmeraient travailler à mettre en place les conditions de la liberté et le cadre dans lequel chacun pourrait en jouir également, mais ce faisant et sans forcément s'en rendre compte, ils ne cesseraient d'encourager une certaine version de la vie bonne et digne d'être vécue. Ils renoueraient sans le dire avec la liberté des anciens ou liberté positive[68] et réprimeraient ainsi les capacités d'innovation et

---

universitaires de Franche-Comté, 2011, 538 p. Pour une synthèse, voir Alain Chatriot, « Les juristes et la IIIe République. Note critique », *Cahiers Jaurès*, n° 204, 2012/2, p. 83-125.

[64] Au sens de Philip Pettit, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford, Clarendon Press, 1997, X-304 p. Ce dernier a par ailleurs donné une interprétation républicaine de la personnalité morale qui, même si elle vise essentiellement les grandes entreprises, constitue un bon guide pour évaluer l'attitude du Conseil d'État à l'égard de la personnalité morale des associations et fondations. Idem, « Deux sophismes à propos des personnes morales », *Raisons politiques*, vol. 56, n° 4, 2014, p. 5-23.

[65] Chaïm Perelman et Lucie Olbrechts-Tyteca, *Traité de l'argumentation : la nouvelle rhétorique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1976 [Première édition], 734 p. ; Christian Plantin, *Dictionnaire de l'argumentation*, Lyon, ENS Éditions, 2016, 633 p.

[66] Quentin Skinner, « Meaning and Understanding in the History of Ideas », *Visions of Politics. Volume 1: Regarding Methods*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 57-89 [Première édition de l'article : 1969].

[67] Pierre Rosanvallon, *Le modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2004, 445 p. Sur la question de la place accordée aux « impensés » dans cet ouvrage, voir Chloé Gaboriaux, « Faire l'histoire des corps intermédiaires en France : quelques remarques sur *Le modèle politique français* », dans Sarah Al-Matary et Florent Guénard (dir.), *La démocratie à l'œuvre : autour de Pierre Rosanvallon*, Paris, Le Seuil, 2015, p. 113-126.

[68] Benjamin Constant, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, Paris, Berg international, 2014 [Première édition : 1819], 51 p. ; Isaiah Berlin, *Two Concepts of Liberty:*

de transformation de la société, dès lors qu'elles ne correspondraient pas aux objectifs de la République[69].

La place réservée aux groupements non lucratifs par la Troisième République en serait l'illustration parfaite : tout en proclamant – non sans retard – la liberté d'association, les républicains n'auraient eu de cesse de distinguer « entre 'bonne' et 'mauvaise' association »[70]. Le maintien de la procédure de reconnaissance d'utilité publique au cœur de la loi 1901 sur le contrat d'association leur permet en effet de réserver la possibilité d'un réel développement aux seuls groupements reconnus par l'État, les autres étant libres d'agir dans la mesure de leurs médiocres ressources : la « petite personnalité » offerte aux associations déclarées limite en effet leur enrichissement, en leur interdisant notamment de faire appel à la générosité publique, dès lors orientée vers des causes définies et contrôlées par l'État[71]. En déplaçant le regard des intentions plus ou moins explicites du législateur à la jurisprudence administrative, nos sources permettent de confirmer ou d'infirmer cette hypothèse : les contraintes juridiques qui pèsent alors sur la procédure de reconnaissance d'utilité publique autorisent-elles les membres du Conseil d'État à faire de la procédure un instrument pour favoriser les associations républicaines et en faire des « auxiliaires directes de l'État »[72] ? Plus généralement, l'architecture juridique dans laquelle est intégrée la procédure est-elle en effet orientée par le refus de l'autonomisation du social et le maintien des initiatives privées d'intérêt général dans l'orbite étatique ?

L'intérêt général au service des puissants ?

Les causes encouragées par la République sont indissociables des groupes sociaux qui les promeuvent et de l'ordre social qui préside à leur reconnaissance par l'État. Parce que notre travail vise à restituer les différentes facettes du processus de décision qui conduit le Conseil d'État à reconnaître tel ou tel groupement d'utilité publique, il nous conduit enfin à remettre sur le métier la question de la base sociale de l'intérêt général. On connaît la position de Marx à ce sujet. L'État apparaît dans son œuvre comme un instrument de domination aux mains de la classe dominante, qui s'en empare en « présent[ant] ses intérêts comme l'intérêt commun de tous les membres de la

---

An Inaugural Lecture delivered before the University of Oxford on 31 October 1958, Oxford, Clarendon Press, 1958, 57 p.

[69] Pierre Rosanvallon, *Le modèle politique français… op. cit.*

[70] Jean-Paul Martin, « La Ligue de l'enseignement, la loi de 1901 et le champ politique républicain », dans Claire Andrieu, Gilles Le Béguec et Danielle Tartakowsky (dir.), *Associations et champ politique : la loi de 1901 à l'épreuve du siècle*, Actes du colloque de Paris, 16 et 17 novembre 2000, Paris, Publications de la Sorbonne, p. 459-475, ici p. 469.

[71] Pierre Rosanvallon, *Le modèle politique français… op. cit.*, p. 337.

[72] *Ibid.*, p. 384.

société »[73] et par lequel elle parvient à maintenir cette illusion qui consiste à « présenter son intérêt comme l'intérêt général »[74].

Sans remettre en question l'enjeu de pouvoir que représente la définition de l'intérêt général pour les classes dominantes, la tradition critique en a reformulé les termes. Elle a vu dans l'autonomisation de l'État – que Marx n'avait pas ignorée[75] – la condition d'émergence d'une conception de l'intérêt général qui, sans être étrangère aux intérêts des puissants, ne leur est pourtant pas totalement réductible. Comme dans l'espace public habermassien[76], l'intérêt général apparaît alors certes comme une invention de la bourgeoisie, mais qui ne sert qu'indirectement ses intérêts. Il s'agit dès lors de prendre au sérieux le caractère désintéressé de l'intérêt général tout en soulignant, dans chacune des sphères où il est présenté comme une valeur, combien les dominants ont « intérêt au désintéressement »[77].

Qu'elle se revendique ou non des travaux de Pierre Bourdieu, l'attention portée aux valeurs des serviteurs de l'État s'est révélée très fructueuse pour analyser les pratiques des élites administratives[78]. Elle a notamment guidé le renouvellement de l'histoire du Conseil d'État, longtemps laissée aux mains de l'institution elle-même[79]. Fortement centrées sur les acteurs[80], les études les plus récentes se sont attachées à rendre compte de leurs trajectoires, pour souligner le poids des luttes sociales dans la distribution prétendument méritocratique des postes[81], ou pour mettre l'accent sur la production d'un

---

[73] Karl Marx et Friedrich Engels, *L'idéologie allemande*, dans *Œuvres, III. Philosophie*, Paris, Gallimard, 1982 [Édition originale : 1932], p. 1037-1325, ici p. 1082.
[74] *Ibid.*, p. 1064.
[75] Karl Marx, *Le 18 brumaire de Louis Bonaparte*, dans *Œuvres, IV. Politique 1.*, Paris, Gallimard, 1994 [Édition originale : 1852], p. 431-544.
[76] Jürgen Habermas, *L'espace public… op. cit.*
[77] Pierre Bourdieu, *Sur l'État : cours au collège de France, 1989-1992*, Paris, Le Seuil, 2012, p. 427 et suiv. Voir aussi idem, *La noblesse d'État : grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éditions de Minuit, 1989, 568 p.
[78] Voir par exemple Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État*, Paris, La Découverte, 2000, 587 p. ; Sylvain Laurens, *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France (1962-1981)*, Paris, Belin, 2009, 348 p. ; Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, 2009, 522 p.
[79] Alain Chatriot, « La difficile écriture de l'histoire du Conseil d'État », *French politics, culture and society*, vol. 6, n° 3, 2008, p. 32-42.
[80] Voir par exemple : 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 ; Charles Bosvieux-Onyekwelu, *D'une sociodicée 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 en science politique, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, 2016, 645 p.
[81] Ce que les travaux de Christophe Charle avaient déjà montré largement démontré : Christophe Charle, *Les élites de la République, 1880-1900*, Paris, Fayard, 1987, 556 p.

ethos d'impartialité ou de service public, dont la soumission à l'intérêt général est l'une des composantes[82].

Notre perspective est différente. Parce qu'elle ne s'intéresse aux acteurs qu'à raison des interactions qu'ils nouent au cours de la procédure, elle emprunte plutôt la voie ouverte par la sociologie de guichet[83]. Comme l'indique son nom, cette dernière a jusqu'ici privilégié les échelons inférieurs de la bureaucratie étatique, dans lesquels les agents de l'administration sont en prise directe avec les usagers. Les pistes qu'elle ouvre sont cependant particulièrement adéquates pour comprendre le travail du Conseil d'État. Là comme dans les agences de proximité se manifestent les routines bureaucratiques et les initiatives discrétionnaires sous-jacentes à la mise en œuvre du droit, qui tient autant à l'ethos professionnel de ses praticiens qu'à leurs dispositions personnelles.

C'est sous cet angle que nous envisagerons pour finir la question de la domination. Il ne s'agira donc pas pour nous de mettre systématiquement en regard les positions sociales des membres du Conseil d'État avec leurs prises de position relatives à l'utilité publique, même si, ponctuellement, elles nous permettront de mieux comprendre les rapports de force au sein du Conseil d'État. Nous nous proposons plutôt d'aborder les enjeux de pouvoir à partir des affaires dans lesquelles la décision ne peut être expliquée qu'en tenant compte de facteurs plus ou moins étrangers à la doctrine. Comme dans le champ, très étudié, des décisions de justice, de multiples raisons peuvent conduire les membres du Conseil d'État à rompre l'égalité de traitement à laquelle ils sont tenus : représentations sociales et préférences morales des acteurs de la décision, tensions internes à l'institution, relations interpersonnelles entre les serviteurs de l'État et les représentants des associations et fondations, pressions du pouvoir exécutif, etc.[84]

---

[82] Rachel Vanneuville, « 5. Le Conseil d'État au tournant du siècle, raison politique et conscience légale de la République », dans Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État… op. cit.*, p. 97-108 ; et, suivant la même idée, Charles Bosvieux-Onyekwelu, « Neutre parce que désintéressé ? Le langage de l'officiel du Conseil d'État et la 'pieuse hypocrisie' des serviteurs de la chose publique (1870-1940) », *Terrains/Théories*, n° 9, 2018, http://journals.openedition.org/teth/1588.

[83] Pour reprendre le titre de l'ouvrage de Vincent Dubois : Vincent Dubois, *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Belin, 1999, 208 p. Ouvert par les travaux de Michael Lipsky, ce champ de recherche est aujourd'hui très riche. Voir par exemple Michael Lipsky, *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, XVIII-244 p. ; Jean-Marc Weller, *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999, 255 p. ; Alexis Spire, *Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'Agir, 2008, 124 p.

[84] Pour un aperçu des recherches sur le *sentencing*, voir : Françoise Vanhamme, Kristel Beyens, « La recherche en *sentencing* : un survol contextualisé », *Déviance et société*, vol. 31, 2007/2, p. 199-228. Pour des exemples en science politique et en histoire : Hélène Michel et Laurent Willemez, « Le monde du travail comme jugement et représentation. Les conseillers

Ces raisons nous renseigneront d'abord sur l'ordre social que les membres du Conseil d'État contribuent à produire et reproduire par leurs décisions. Leurs choix comme les justifications dont ils les accompagnent rendent en effet visible la hiérarchie des êtres et des valeurs à laquelle ils adhèrent et qui informe leur perception du monde associatif[85]. Parce que les serviteurs de l'État n'ont d'autre choix que de les fonder en droit, nous aurons aussi à nous interroger sur les logiques sociales sous-jacentes au système juridique républicain : en quoi la loi commune permet-elle de favoriser les puissants, alors mêmes que ces derniers ne bénéficient d'aucun *privilège*, au sens de loi particulière ? Et qu'en conclure enfin sur la capacité de l'État républicain à soustraire le secteur non lucratif à l'empire du marché – ou, pour employer le vocabulaire de l'époque, des « intérêts du commerce » – et de la République à garantir l'intérêt général contre la loi du plus fort ?

Dans une première partie, nous présenterons les usages dont la procédure a fait l'objet entre 1870 et 1879, période au cours de laquelle les républicains regagnent progressivement le pouvoir perdu au lendemain des élections de 1871. Nous pourrons ainsi dans une deuxième partie mettre au jour les enjeux juridiques, administratifs et politiques soulevés par la républicanisation de la reconnaissance d'utilité publique des associations, désormais confiée à une administration épurée. Comme on le verra dans une troisième partie, la loi de 1901 sur le contrat d'association infléchit les pratiques du Conseil d'État sans en bouleverser l'horizon. Elle conduit à accuser certains traits de la procédure, ce qui rend plus visibles ses détournements ou contournements. Entre le droit et son application, se dessinent le point de vue socialement situé de ses praticiens et avec lui la réalité de la République, qui, comme toutes les expériences politiques, se nourrit aussi des promesses non tenues.

---

prud'hommes en audience », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 178, 2009/3, p. 50-61 ; Claire Lemercier, « L'accord et la sentence dans le règlement des litiges économiques au XIXe siècle », dans Benoît Garnot et Bruno Lemesle (dir.), *Autour de la sentence judiciaire du Moyen Âge à l'époque contemporaine*, Dijon, Éditions universitaires de Dijon, 2012, p. 101-110 ; Claire Zalc, *Dénaturalisés : les retraits de nationalité sous Vichy*, Paris, Le Seuil, 2016, 392 p. ; Clare H. Crowston, Steven L. Kaplan et Claire Lemercier, « Les apprentissages parisiens aux XVIIIe et XIXe siècles », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2018/4, p. 849-889. Sur le rapport du droit et de la justice en ce qui concerne le travail : Hélène Michel, « Justice au travail et travail du droit : invitations à une sociologie différenciée du droit et de la justice », *Politix*, n° 118, 2017/2, p. 9-28.

[85] Peter L. Berger et Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 1996 [Édition originale : 1966], 288 p. ; Luc Boltanski et Laurent Thévenot, *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 483 p.

Partie I
L'utilité publique sans la République
(1870-1879)

Chapitre 1
Les associations contre l'intérêt général ?

La Troisième République hérite d'un dispositif juridique extrêmement restrictif à l'égard des associations. Alors que les précédentes expériences républicaines avaient débouché sur l'établissement de la liberté associative[1], le nouveau régime reste au contraire très réticent à l'égard des organisations non lucratives, même après la conquête du pays par les républicains, à la fin des années 1870. Trente ans séparent ainsi la première proposition de loi sur le droit d'association de sa consécration en 1901[2]. L'histoire des hésitations qui expliquent ce long retard est bien connue[3]. Nous n'en retiendrons ici que ce qui nous permet de comprendre le sort réservé alors aux innombrables groupements qui rendent bénévolement des services à la collectivité : accueil des malades et des indigents, soin aux orphelins et aux vieillards, réinsertion des anciens détenus, sauvetage et aide aux pompiers, sociétés savantes, associations scolaires et plus largement éducatives, protection de la faune et de la flore, conservation des monuments et des vestiges du passé, développement du sport et des loisirs, organisation de la mutualité et de la prévoyance, etc., etc. Leur statut juridique a été encore peu travaillé, comme s'il était resté dans l'angle mort de deux historiographies pourtant complémentaires à bien des égards : l'histoire du droit d'association, qui identifie le début de la Troisième République au maintien paradoxal de l'interdiction ; l'histoire des associations, qui souligne au contraire la vitalité de ces groupements[4].

---

[1] La Constitution des 3-4 septembre 1791, instaurant une monarchie constitutionnelle, et celle du 24 juin 1793, adoptée après l'abolition de la royauté mais jamais appliquée, proclament toutes deux la liberté « de s'assembler paisiblement ». Un décret du 13 juin 1793 défendait alors aux autorités constituées de porter atteinte aux sociétés populaires. La Constitution de la Seconde République, promulguée le 4 novembre 1848, reconnaît à son tour « le droit de s'associer ».

[2] La première proposition est déposée par les députés Tolain, Lockroy, Naquet et Brisson le 8 mars 1871. 33 projets, contre-projets et rapports suivent avant l'adoption de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. Voir Jean-François Merlet (éd.), *L'avènement de la loi 1901 sur le droit d'association : genèse et évolution de la loi au fil des journaux officiels*, Paris, Éditions des Journaux officiels, 2000, XIX-1007 p.

[3] Voir par exemple Jean-Claude Bardout, *Les libertés d'association : histoire étonnante de la loi 1901*, Lyon, Juris-service, 1991, 239 p. ; Jean-François Merlet (éd.), *op. cit.* ; Pierre Rosanvallon, *Le modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 et à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2004, 445 p. ; Chloé Gaboriaux, « La loi 1901 faute de mieux : les républicains face à l'association au tournant du XXe siècle », *The Tocqueville Review / La Revue Tocqueville*, vol. XXXII, n° 2, 2011, p. 53-65.

[4] Depuis le beau livre de Maurice Agulhon, les travaux se sont multipliés. Maurice Agulhon, *Le cercle dans la France bourgeoise, 1810-1848 : étude d'une mutation de sociabilité*, Paris, Armand Colin, 1977, 105 p. Voir sur ce point la bibliographie générale.

Même si ses ressources s'accroissent en même temps que ses missions[5], l'État aurait en effet bien du mal à se substituer à toutes ces initiatives privées… Jusqu'en 1901 cependant, les associations sans but lucratif sont soumises aux articles 291 à 294 du Code pénal, aggravés par la loi du 10 avril 1834. Les associations de plus de vingt personnes qui n'auraient pas été autorisées par le Gouvernement sont interdites (article 291), y compris lorsqu'elles s'organisent en sections de moins de vingt personnes (article 1 de la loi du 10 avril 1834). En cas d'infraction, les sanctions prévues par l'article 292 du Code pénal (dissolution du groupement et amendes frappant ses administrateurs) sont alourdies par l'article 2 de la loi du 10 avril 1834, qui punit d'emprisonnement tous les membres de l'association (de deux mois à un an, le double en cas de récidive). En cas de provocations à des crimes ou des délits lors de leurs réunions, leurs auteurs comme les administrateurs de l'association risquent selon l'article 293 du Code pénal des amendes et trois mois à deux ans d'emprisonnement. Ceux qui auraient accueilli chez eux les réunions d'une association sans la permission de l'autorité municipale sont également punis : par une amende lorsque l'association est autorisée (article 294 du Code pénal), par une peine d'emprisonnement doublée d'une amende lorsque l'association n'est pas autorisée (article 3 de la loi du 10 avril 1834). L'article 4 de la loi du 10 avril 1834 donne enfin la connaissance de ces délits aux tribunaux correctionnels (et non plus aux cours d'assises, dont les jurys populaires sont réputés plus indulgents que les juges professionnels en ce qui concerne les libertés publiques).

Hommes politiques de tous bords, publicistes ou juristes, militants ou bénévoles, nombreux sont pourtant ceux qui luttent pour abroger cette réglementation alors largement condamnée. À cet égard, la législation existante paraît manifestement en décalage avec les attentes de la population. Ses adversaires ont pourtant eu beaucoup de mal à s'accorder sur les règles qui pouvaient lui être substituées. Nous en déduisons qu'en dépit de toutes les attaques dont elle faisait l'objet, elle gardait aux yeux des acteurs politiques du début de la Troisième République une certaine pertinence, que nous essaierons ici de dégager. Cette dernière, comme nous le verrons, est indissociablement

[5] L'État reste alors « circonscrit », pour reprendre le terme proposé par Christine André et Robert Delorme, « Deux siècles de finances publiques : de l'État circonscrit à l'État inséré », *Revue d'économie financière*, 1991, p. 51-64. « Les dépenses à caractère social relèvent alors plutôt des collectivités locales (assistance, hôpitaux, enseignement primaire) », notent-ils (p. 55). Elles restent faibles, comme en témoignent les chiffres donnés par les auteurs : en 1872, les dépenses publiques de l'État représentent 8,2 % du PIB, celles des collectivités locales 2,8 % (p. 52). Il faut néanmoins considérer ces pourcentages avec prudence, tant les sources sur lesquelles ils se fondent sont sujettes à caution. Comme l'a montré Émilien Ruiz, elles renvoient autant à l'action de l'État qu'à son « rapport […] au chiffre » : Émilien Ruiz, *Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)*, Thèse de doctorat en histoire, Paris, EHESS, 2013, 899 p., ici p. 36 ; idem, « Quantifier une abstraction ? L'histoire du 'nombre fonctionnaires' en France », *Genèses*, n° 99, 2015/2, p. 131-148.

liée à la question de l' « intérêt général », renforcée par les notions connexes de « chose publique », « paix publique », « utilité publique ». Ces notions ne sont jamais définies dans les textes que nous convoquerons, mais elles forment ensemble une constellation de sens qui éclaire le statut juridique et social des associations. Pour en faire un état des lieux à l'aube des années 1870, nous confronterons le droit et les indices que nous avons pu rassembler au sujet de ses usages – application stricte ou souple, conformation ou détournement – du côté des gouvernements, des tribunaux comme des dirigeants des associations. Contre le préjugé propre à notre temps si favorable aux organisations non lucratives, il nous faudra alors mettre en évidence le point de vue de la législation en vigueur, qui réprime ou tolère le fait associatif au nom de la chose publique (1). Elle n'a certes pas empêché les groupements de se former, dans un rapport plus ou moins distancié à la loi (2). Mais elle pèse néanmoins sur les usages du droit, qui, en dépit des contournements et réinterprétations des textes qu'ils impliquent, contribuent à faire de l'intérêt général le critère et l'horizon de l'engagement désintéressé (3).

1. L'intérêt général au péril des associations

Les dangers du désintéressement

La méfiance de l'État à l'égard des groupements privés ne date pas de la rédaction du Code pénal en 1810. Pour en rendre compte, l'historiographie avance des facteurs de longue durée, qui tiennent notamment aux résistances rencontrées par l'État en France tout au long de sa construction[6]. Face à la concurrence de l'Église et aux contestations des pouvoirs locaux, les monarques n'auraient eu de cesse, dès le XIe siècle[7], de surveiller et contrôler « les gens de mainmorte » – c'est-à-dire les corps et les communautés dont les biens (« main ») peuvent être soustraits à la circulation (« morte ») dans la mesure où ils relèvent de personnes morales à but non lucratif (donc peu enclines à aliéner leurs biens) et potentiellement éternelles (échappant donc à la succession), susceptibles par conséquent de constituer un patrimoine tel qu'il leur permette de remettre en cause la puissance étatique[8]. L'enjeu était à la fois

---

[6] Pour une discussion de cette thèse, voir Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset, 1979, p. 62 et suiv.

[7] Gaston Coulondre, *Des acquisitions de biens par les établissements de la religion chrétienne en droit romain et dans l'ancien droit français*, Thèse pour le doctorat, Paris, Rousseau, 1886, p. 137.

[8] Pour rendre compte en droit de l'immortalité de ces corps collectifs, les juristes empruntent alors à diverses sources – la philosophie scolastique, les droits romain et canon notamment – qu'ils appliquent ensuite à l'État, contribuant ainsi à son institutionnalisation (à travers sa personnification morale). Ernst Kantorowicz note à cet égard qu'« il fallut un certain temps avant que les découvertes des juristes – l'identité dans la succession et l'immortalité légale de

fiscal, puisqu'il s'agissait de taxer ces biens, mais aussi politique, puisqu'il fallait empêcher l'émergence de groupes hostiles aux souverains. Il en est résulté un principe que les juristes ont progressivement explicité, en s'appuyant notamment sur le droit romain, et qui s'est perpétué bien après l'Ancien Régime : aucune organisation non lucrative ne peut accéder à la pleine personnalité morale et notamment recevoir des dons et des legs sans l'autorisation de la puissance publique[9]. Il persiste encore aujourd'hui à travers l'article 910 du Code civil (selon lequel les dons et legs aux personnes morales à but non lucratif doivent faire l'objet d'une autorisation de l'État) et la procédure de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations[10], qui régissaient déjà les pratiques que nous étudions dans ce mémoire.

Les principes individualistes et libéraux proclamés en 1789 n'ont pas anéanti ces préventions. Les historiens montrent au contraire qu'en favorisant l'effervescence des clubs en périodes révolutionnaires, la liberté accordée aux « sociétés populaires » a ravivé la réticence des gouvernements autoritaires qui ont suivi à l'égard du fait associatif[11]. Associés à la « culture de la généralité » bien décrite par Pierre Rosanvallon[12], ces principes ont même pu justifier d'une certaine manière le maintien du contrôle étatique. Les lois d'Allarde (mars 1791) et Le Chapelier (juin 1791) sont ainsi partout citées pour exemplifier le refus des corps intermédiaires consacré par la Révolution française : elles témoigneraient du souci de libérer l'individu de l'emprise des groupes, accusés d'empiéter sur sa souveraineté individuelle (en lui imposant leurs règles) et de

---

la corporation – commencent à imprégner et à se combiner avec l'idée de l'État en tant qu'organisme éternel, ou avec le concept sentimental de *patria* ». Ernst Kantorowicz, *Les deux corps du roi : essai sur la théologie politique au Moyen Âge*, dans *Œuvres*, Paris, Gallimard, 2000 [Édition originale 1957], p. 643-1222, ici p. 865.

[9] Dans son traité *De la souveraineté du roi*, paru en 1632, le juriste Cardin Le Bret le formule ainsi : « Puisque le Roi est à la République ce que l'âme est au corps, est-il pas juste qu'il ne se fasse rien de public dans son État sans sa permission ? C'est pourquoi l'on a toujours tenu pour maxime qu'on ne pouvait établir aucune congrégation, corps, ni collège, soit pour la religion, soit pour la police civile, sans le congé du Prince ». Cardin Le Bret, *Les œuvres de Messire C. Le Bret*, Paris, Veuve Toussaint du Bray, 1643, p. 56. Comme le souligne Jean Imbert, la réitération de ce principe au fil des déclarations, ordonnances et édits royaux suggère que les monarques avaient bien du mal à le faire appliquer. Jean Imbert, « Les 'gens de mainmorte' avant l'édit d'août 1749 », *Cahier des Annales de Normandie*, n° 24, 1992, p. 337-346.

[10] Alors que les associations réunissent des individus autour d'un but non lucratif indépendamment des ressources qui lui sont affectées, les fondations sont avant tout constituées d'une dotation gérée par un conseil d'administration et consacrée à une ou plusieurs œuvres désintéressées. Elles suscitent toutes deux une hantise de la mainmorte qui relève plus largement d'une « longue tradition française de négation de la propriété collective », comme le montre très bien Jean-Pierre Hirsch : « L'impossible propriété collective », dans Steven L. Kaplan et Philippe Minard (dir.), *La France, malade du corporatisme ? XVIIIe-XXe siècles*, Paris, Belin, 2004, p. 171-194.

[11] Voir par exemple Paul Nourrisson, *Histoire de la liberté d'association en France depuis 1789*, Paris, Tenin, 1920, tome 1, p. 172 ; Raymond Huard, *La naissance du parti politique en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 77 et suiv.

[12] Pierre Rosanvallon, *Le modèle politique français… op. cit.*, p. 12-13.

l'empêcher d'accéder à l'intérêt général (en l'assujettissant à un intérêt collectif partiel et partial).

Sans contester le bien-fondé de ces explications, il nous semble cependant nécessaire de les préciser, en rappelant la distinction fondamentale qui s'établit alors entre les groupements à but lucratif et les groupements à but non lucratif. Nous dirions aujourd'hui entre les « sociétés » et les « associations », mais le vocabulaire reste fluctuant jusqu'au début du XXe siècle, même chez les professionnels du droit. Elle apparaît nettement dans les codes promulgués sous Napoléon Bonaparte. Les premières relèvent du Code civil, qui, sous le Titre IX *Du Contrat de société*, définit dans son article 1832 la « société » comme « un contrat par lequel deux ou plusieurs personnes conviennent de mettre quelque chose en commun, dans la vue de partager le bénéfice qui pourra en résulter ». Les secondes sont soumises aux articles 291 à 294 du Code pénal promulgué en 1810. Au cours du XIXe siècle, la différence de traitement s'accentue. De nouvelles formes juridiques apparaissent pour soutenir les besoins du capitalisme en plein essor[13], tandis que la loi du 10 avril 1834 accroît le contrôle de l'État sur les organisations non lucratives.

Développement encadré des sociétés à but lucratif, forte réticence à l'égard des associations à but non lucratif : l'opposition est rappelée comme une évidence par les juristes qui commentent la législation relative aux associations à la fin du XIXe siècle. L'avocat Alfred Dain écrit ainsi en 1879 dans son *Étude sur la condition des associations non reconnues* :

> « […] L'État ne pouvait, comme pour les sociétés privées, abandonner aux citoyens le droit de créer des personnes morales. L'expérience a, en effet, démontré qu'il devait exercer une action constante sur les établissements de mainmorte afin de prévenir les dangers économiques et politiques qu'ils peuvent engendrer. »[14]

Et dans la même veine, la thèse qu'un autre avocat, Jules Épinay, soutient en 1897, précise d'emblée que les sociétés ne présentent pas les mêmes difficultés que les associations, dont il a fait son objet d'étude :

> « Tout d'abord, il est bien évident que nous ne nous occuperons nullement des sociétés civiles et commerciales. Elle ne soulèvent point de

---

[13] Georges Ripert, *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1946, 348 p. ; Charles E. Freedeman, *Joint-stock enterprise in France, 1807-1867: From privileged company to modern corporation*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1979, XV-234 p. ; Anne Lefebvre-Teillard, *La société anonyme au XIXe siècle : du Code de commerce à la loi de 1867, histoire d'un instrument juridique du développement capitaliste*, Paris, Presses universitaires de France, 1985, XII-481 p.

[14] Alfred Dain, *Étude sur la condition des associations non reconnues*, Paris, F. Pichon, 1879, p. 8-9.

difficultés politiques et sociales et tout le monde s'accorde à en proclamer l'impérieuse nécessité économique. »[15]

La différence d'appréciation de ces deux entités collectives imprègne aussi les pratiques administratives. « L'administration exerce particulièrement sa méfiance à l'égard des sociétés désintéressées », note ainsi Francine Soubiran-Paillet, à propos du rapport d'un procureur général, édité par Iouda Tchernoff dans son livre sur les *Associations et sociétés secrètes sous la Deuxième République*[16]. « *A contrario*, la recherche d'un profit est considérée comme garante du sérieux des intentions des associés. »[17]

La conclusion que l'auteure en tire met en évidence le partage opéré entre l'économie et la politique :

> « On retiendra de l'analyse des correspondances administratives, la méfiance qui s'exprime à l'égard de tout ce qui tend à faire s'évader les associés d'un cadre commercial. Le message est celui-ci : la société commerciale est respectable, car elle s'inscrit dans le cadre des affaires, facilement identifiable. Il en va différemment de l'association, porte ouverte à tous les abus et notamment à de dangereuses activités politiques. »[18]

Nous pensons que cette inquiétude relève aussi plus largement de l'ordre social progressivement établi au fil du siècle. La valorisation de l'intérêt comme moteur des comportements individuels est le fait de la société bourgeoise en quête d'ascension[19] comme des régimes autoritaires, qui y voient un dérivatif puissant aux aspirations politiques libérales[20]. L'*homo œconomicus* peut s'associer avec ses pareils sans inquiéter outre mesure la puissance publique : la recherche du bénéfice le poussera toujours à acheter et vendre, ce

---

[15] Jules Épinay, *De la capacité juridique des associations formées sans but lucratif et non reconnues d'utilité publique : sur les formes inférieures de la personnalité morale*, Paris, Arthur Rousseau, 1897, p. 11-12.

[16] Iouda Tchernoff, *Associations et sociétés secrètes sous la Deuxième République, 1848-1851*, Paris, F. Alcan, 1905, p. 138-176.

[17] Francine Soubiran-Paillet, *L'invention du syndicat, 1791-1884 : itinéraire d'une catégorie juridique*, Paris, Maison des sciences de l'homme, Réseau européen droit et société, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1999, p. 73.

[18] *Ibid.*

[19] Ernst W. Orth, Jörg Fisch et Reinhart Koselleck, « Interesse », dans Otto Brunner, Werner Conze et Reinhart Koselleck (dir.), *Geschichtliche Grundbegriffe : Historisches Lexikon zur politisch-socialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart, E. Klett-G. Cotta, 1978, vol. 4, p. 305-65, notamment p. 344.

[20] Ce mélange d'autoritarisme politique et de libéralisme économique est tout à fait caractéristique du Second Empire. Il donne lieu à des argumentaires justifiant le refus des libertés politiques au nom de l'ordre qu'exige l'épanouissement des intérêts économiques. Chloé Gaboriaux, *La République en quête de citoyens : les républicains français face au bonapartisme rural, 1848-1880*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, 368 p.

qui écarte tout danger de mainmorte[21], et répond en outre aux exigences de la nouvelle morale bourgeoise – veiller aux intérêts de sa famille, travailler dur, se soumettre aux lois en vigueur. Au contraire, tout comportement *désintéressé* orienté non pas vers l'État mais vers un groupement particulier est fondamentalement suspect : dans l'ordre social qui se développe entre la famille et l'État, il renvoie à des valeurs qui remettent en question l'injonction économique ; dans l'ordre collectif, il met en lumière des aspirations qui, parce qu'elles ne sont pas nationales, portent en germe la division sociale, mettent à mal le lien à la communauté politique et concurrencent le pouvoir central. La crainte n'est pas seulement que des associations politiques se cachent derrière des associations littéraires, scientifiques ou charitables, elle provient aussi d'une conception qui considère comme nécessairement politique le désintéressement de ces groupements.

La protection de la « chose publique »

Du début du siècle à l'aube de la Troisième République, l'association est donc envisagée par le droit comme un phénomène mettant en cause l'ordre public bien plus que la liberté individuelle[22]. Elle est considérée comme une faculté individuelle, qu'il faut limiter dans l'intérêt de la société. Tandis que la société à but lucratif est définie par le Code civil, qui traite « des biens », « des personnes » et « des différentes manières dont on acquiert la propriété », l'organisation non lucrative n'apparaît qu'à travers les « associations et réunions illicites » mentionnées dans le Code pénal, qui sanctionne les comportements antisociaux au nom des valeurs communes. Pour reprendre les termes de Pierre Lascoumes et Anne Depaigne, elle est perçue comme un danger potentiel pour la « sûreté », qui témoigne d'une certaine conception de l'ordre public, mais « 'en creux', par la définition des atteintes qui appellent une sanction sociale et des formes de celle-ci. »[23]

---

[21] Il y a là une forme de cécité du libéralisme français à l'égard de la puissance politique des grands groupes économiques, qu'il faut sans doute rattacher à l'état du capitalisme en France. Le droit des ententes et des cartels – en principe prohibés mais en pratique peu sanctionnés – en témoigne : Odette Hardy-Hémery, « Une limite au libéralisme intégral ? Ententes et cartels dans le monde au XIXe et dans le premier tiers du XXe siècle, *Revue du Nord*, tome 75, n° 300, avril-juin 1993, p. 319-341 ; Alain Chatriot, « Les ententes : débats juridiques et dispositifs législatifs (1923-1953). La genèse de la politique de la concurrence en France », *Histoire, économie et société*, 2008/1, p. 7-22.

[22] Cette dernière question prend au contraire une importance majeure au fil des discussions qui débouchent finalement sur la loi de 1901, largement orientée contre les congrégations religieuses qui sont perçues comme remettant en cause la souveraineté de l'individu. Voir par exemple Pierre Waldeck-Rousseau, *Associations et congrégations*, Paris, E. Fasquelle, 1901, V-452 p.

[23] Pierre Lascoumes et Anne Depaigne, « Catégoriser l'ordre public : la réforme du code pénal français de 1992 », *Genèses*, n° 27, 1997, p. 5-29, ici p. 14.

De façon tout à fait significative, les articles 291 à 294 du Code pénal appartiennent au livre III, qui énumère les crimes, les délits et leur punition, sous le titre premier, intitulé « Des crimes et délits contre la chose publique ». Après les crimes et délits contre la sûreté de l'État (chapitre premier), contre les constitutions de l'Empire (chapitre II), le chapitre III est consacré aux « crimes et délits contre la paix publique », dont fait partie la section VII relative aux « associations et réunions illicites », au même titre que le faux (section première), la forfaiture et les crimes et délits des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions (section II), les troubles apportés à l'ordre public par les ministres des cultes dans l'exercice de leur ministère (section III), la résistance, désobéissance et autres manquements à l'autorité publique (section IV), l'association de malfaiteurs, le vagabondage et la mendicité (section V) et les délits commis par voie d'écrits, images ou gravures distribués sans nom d'auteur, imprimeur ou graveur (section VI)[24].

Plus de soixante ans plus tard, alors que les vertus de l'association sont saluées par tous les partis[25], elle reste néanmoins perçue comme potentiellement dangereuse pour la « paix publique » et plus largement pour la « chose publique ». Le rapport rédigé par Alfred Bertauld (qui siège au centre gauche), au nom de la commission chargée d'examiner la proposition des députés Tolain, Lockroy, Floquet, Brisson et plusieurs de leurs collègues, en témoigne. Le 8 mars 1871, ces derniers avaient demandé à l'Assemblée nationale, alors aux prises avec le mouvement communaliste, d'abroger purement et simplement les articles 291 à 294 du Code pénal et la loi du 10 avril 1834. Plutôt que de repousser ou de demander la prise en considération de leur proposition, la commission défend dans son rapport, déposé le 14 décembre 1871, une solution alternative, qui prendrait la forme d'une loi sur les associations.

Cette dernière rompt nettement avec l'ancien système, en adoptant en lieu et place du cadre préventif un dispositif répressif. Le contrôle est néanmoins maintenu : les associations peuvent se former sans autorisation mais sous condition de publicité et d'exclusion des associations « illicites », contre lesquelles de lourdes peines sont prévues (6 mois à 5 ans d'emprisonnement et de 500 à 10 000 francs d'amende pour les administrateurs, 3 mois à 2 ans d'emprisonnement et 100 à 5000 francs d'amende pour les simples membres, avec déchéance possible des droits civiques, civils et de famille). L'énumération des buts qui rendent l'association illicite est très instructive.

---

[24] À titre de comparaison, les amendes prévues contre les administrateurs d'une association non autorisées ou contre les personnes qui ont accueilli chez eux, sans la permission de l'autorité municipale, les réunions d'une association même autorisée (seize à deux cent francs) sont les mêmes que celles infligées pour outrage à agent dépositaire de la force publique dans l'exercice de ses fonctions ou encore aux magistrats qui s'introduiraient au domicile d'un particulier sans y être autorisés par la loi.

[25] Cyrille Ferraton, *Associations et coopératives. Une autre histoire économique*, Toulouse, Érès, 2007, 240 p.

Même si la proposition n'a finalement pas été adoptée par l'Assemblée, elle a néanmoins été conçue par la commission dans une perspective consensuelle, et nous renseigne à ce titre sur les motifs d'inquiétude que suscite chez les parlementaires le droit d'association :

> « Article 5. Sera réputée illicite toute association ayant pour but :
>
> 1° De changer la forme du gouvernement établi ;
>
> 2° De mettre obstacle à l'action des pouvoirs publics et d'en usurper les attributions ;
>
> 3° De provoquer, organiser ou subventionner des grèves, ou d'entraver, par un moyen quelconque, la liberté du travail ou des conventions ;
>
> 4° De porter atteinte au libre exercice des cultes, aux principes de la morale publique et religieuse, de la famille et de la propriété ainsi qu'à l'ordre public et aux bonnes mœurs. »[26]

En ce début des années 1870, l'association charrie ainsi toujours les mêmes peurs, qui témoignent de la fragilité du lien social et politique au temps des révolutions. Elle est perçue par la majorité conservatrice comme potentiellement dangereuse pour l'ordre politique – la « forme du gouvernement » (alors l'enjeu d'un combat sans merci entre les monarchistes et les républicains, sans compter ce qu'il reste de bonapartistes) mais aussi « l'action des pouvoirs publics ». Elle fait en outre courir un risque à l'ordre social – caractérisé par le libéralisme économique (« la liberté du travail ») et la moralité (« publique et religieuse »). La hantise de l'Association internationale des travailleurs[27] n'est pas pour rien dans ces précautions. Elle est interdite quelques mois plus tard, par la loi du 14 mars 1872, qui elle aussi invoque la « paix publique » :

> « 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. »[28]

---

[26] *Journal officiel de la République française*, 17 janvier 1872, p. 355-358, et 18 janvier 1872, p. 383-384, ici p. 384.

[27] Appelée plus couramment Première internationale, l'Association internationale des travailleurs avait vu le jour à Londres, en 1864. Fortement réprimée après la Commune, elle souffre aussi de divisions internes qui la conduisent à la dissolution, en 1876.

[28] *Annales de l'Assemblée nationale, compte rendu in extenso des séances*, 1872, tome 8, p. 315.

La proposition d'Alfred Bertauld, discutée au mois de mai suivant, est quant à elle repoussée : le régime de l'autorisation est donc maintenu, et ce pour plus de trente ans.

Pour comprendre le sort réservé aux associations que nous évoquions en introduction, et qui seraient sans doute décrites aujourd'hui comme des associations « d'intérêt général », il nous faut donc opérer un changement de perspective. À l'heure où la République manque encore de solidité, la création d'une association ou la participation à une association est envisagée par le droit et les autorités d'abord comme un risque, un danger potentiel pour la chose publique, ensuite comme une liberté individuelle – malheureusement réprimée au nom des intérêts de la société, et enfin seulement comme une activité utile au pays.

2. L'engagement associatif sous contraintes

De l'autorisation à la reconnaissance d'utilité publique

Tout au long du XIXe siècle, l'interdiction est donc la règle, l'autorisation l'exception, laissée à l'appréciation des préfets en ce qui concerne la création des associations, des maires en ce qui concerne leurs réunions. Ce sont eux qui jugent de l'innocuité d'un groupement au regard de la paix publique et qui, une fois l'autorisation donnée, peuvent la révoquer si les agissements de ses membres se révèlent finalement contraires à l'intérêt général, identifié ici autant à l'« ordre » qu'à l'« utilité » commune. Ce dernier constitue en effet le seul critère d'évaluation du danger ou de la valeur d'un groupement. Avant de nous interroger, dans les chapitres suivants, sur la façon dont les acteurs étatiques le définissent, arrêtons-nous un moment sur les conditions faites aux associations qui leur paraissent inoffensives voire intéressantes. Le droit en prévoit deux sortes : les associations simplement autorisées, dépourvues de personnalité morale, et les associations reconnues d'utilité publique, qui accèdent alors à la personnalité morale.

Les associations autorisées vivent dans l'incertitude du lendemain, la définition de la dangerosité d'un groupement étant toujours susceptible d'évoluer au gré des nominations administratives et des changements de gouvernement. Elles connaissent en outre une forme d'insécurité juridique. En effet, l'autorisation leur permet tout au plus d'échapper aux rigueurs du Code pénal mais elle ne leur donne aucun statut juridique. Ce qui leur manque tout particulièrement, c'est la personnalité morale, à savoir le fait d'être considérée en droit comme des entités collectives distinctes de leurs membres. Du point de vue des textes, il n'y a pas d'association pouvant en son nom traiter avec des tiers pour acquérir ou louer un local, contracter avec une entreprise ou demander réparation en justice. Il n'y a que des copropriétaires, colocataires,

cocontractants, etc., qui restent dans l'indivision et qui peuvent donc, à tout moment, demander à en sortir, remettant ainsi en cause l'existence même du groupement auquel ils appartiennent. Elles ne peuvent pas non plus profiter de la générosité publique : seules les personnes morales peuvent être autorisées par le Gouvernement et après consultation du Conseil d'État à recevoir dons et legs[29].

Quelques groupements sont pourtant privilégiés : ce sont les établissements d'utilité publique, à savoir des associations ou des fondations que le Gouvernement a voulu encourager en leur accordant la personnalité morale en contrepartie d'un contrôle accru sur leurs statuts et activités. Cette procédure de reconnaissance gouvernementale, on l'a vu, plonge ses racines dans le droit ancien. Elle a été réaffirmée avec force par le Conseil d'État impérial en 1806, dans un avis qui admet l'existence légale des groupements non lucratifs à condition qu'ils soient « soumis à l'Administration publique, autorisés, régularisés et surveillés par elle »[30], et qui impose la consultation du Conseil d'État en la matière.

Une fois reconnus, ces derniers forment une entité collective qui peut gérer un patrimoine en son nom, ester en justice et bénéficier des dons et legs dont certains de leurs membres ou des mécènes voudraient les gratifier. Ils gagnent en outre l'assurance presque certaine d'être maintenus dans leur statut : décrétées après avis du Conseil d'État, les reconnaissances d'utilité publique ne peuvent être retirées que selon la même procédure, qui soulève immanquablement la question du devenir des biens de l'association, des services qu'elle assurait et éventuellement du public qu'elle accueillait, d'où la réticence des gouvernements à y recourir. La reconnaissance d'utilité publique est par ailleurs la condition *sine qua non* de l'existence des fondations – qui sont beaucoup moins nombreuses que les associations. Contrairement aux associations qui réunissent des individus autour d'un même but quelles que soient leurs ressources, elles sont en effet indissociables de la dotation qui leur donne naissance. Or les dons et legs qui les constituent ne peuvent être affectés qu'à des personnes morales, qui elles-mêmes, on l'a vu, ne peuvent exister sans l'approbation de la puissance publique[31]. Dans les deux cas, les dossiers des

---

[29] Comme nous le verrons, la législation sur les associations est souvent contournée au XIXe siècle. Jean-Luc Marais note ainsi que des sociétés simplement autorisées ont pu, dans la première moitié du XIXe siècle, recevoir des legs. La chose semble beaucoup moins probable pour notre période. Jean-Luc Marais, « Les sources de l'histoire des associations dans les dossiers de reconnaissance d'utilité publique et de dons et legs », *La Gazette des archives*, n° 194, 2004, p. 49-66. Ici p. 59.

[30] Avis du Conseil d'État pris dans la séance du 3 nivôse an 14 (24 décembre 1805) et approuvé le 17 janvier 1806, *Recueil des lettres circulaires, instructions, programmes, discours et autres actes publics*, Paris, Imprimerie impériale, 1806, tome 6, p. 401-402.

[31] Le droit français est longtemps resté muet sur le régime des fondations. La distinction avec les associations est à l'époque perçue mais elle est souvent relativisée par les juristes français. La question de « l'utilité publique » – et donc de l'autorisation de la puissance publique – étant première en ce qui concerne les personnes morales à but non lucratif, il apparaissait en effet

œuvres privées candidates à la reconnaissance d'utilité publique sont examinés avec soin, par les préfets, par les ministères et enfin par le Conseil d'État. Là encore, c'est l'intérêt de la chose publique qui guide les autorités dans le choix des groupements à encourager : elles doivent non seulement s'assurer que ces groupements ne font et ne feront peser aucun risque sur l'ordre public, mais aussi qu'ils sont réellement utiles à la communauté.

C'est si vrai qu'elles ont été longtemps considérées comme des personnes morales *publiques*, et non *privées*, et confondues à ce titre avec les établissements publics. En d'autres termes, la définition de l'intérêt général paraissait alors à ce point l'apanage de l'État que ce dernier avait vocation à absorber toute institution qui y contribuait, qu'elle soit d'origine privée ou publique. Cette conception était héritée de l'ancien droit français, qui, pour consolider le pouvoir royal, prétendait annexer à l'État tout ce qui relevait du public : comme le rappelle le juriste Pierre Avril en 1900, la création des corps et communautés était alors envisagée par les légistes comme « l'agrégation d'un nouvel être moral au corps de l'État », d'où la nécessité de les soumettre à l'autorisation royale[32]. Elle est encore vive au début du XIXe siècle : « dans les premières années du Second Empire, la déclaration d'utilité publique passait encore pour entraîner une sorte d'incorporation à l'administration »[33]. Quelques années plus tard, le juriste Léon Michoud confirme l'argument :

> « Dans l'état du droit tel qu'il existait au commencement du siècle dernier, la distinction se présentait avec une telle simplicité qu'il n'était nul besoin d'y insister. […] il n'y avait alors d'autres personnes morales de droit privé que les sociétés civiles et commerciales. Toutes les autres appartenaient incontestablement au droit public ; car, même lorsqu'elles avaient une origine privée, elles étaient englobées dans les cadres de l'administration. La personnalité morale ne leur était reconnue qu'à ce prix. »[34]

Il faut attendre les années 1860 pour que la jurisprudence admette une différence entre les établissements publics – « parties de l'administration publique qui ont leur individualité, leur vie propre » – et les établissements d'utilité publique – « institutions privées qui, à raison des services qu'elles

---

secondaire qu'elles soient formées d'un patrimoine géré par un conseil d'administration (une fondation) ou d'un conseil d'administration gérant un patrimoine sous le contrôle d'une assemblée générale (une association). Voir par exemple Edmond Seligman, *De la création et de l'extinction des personnes morales en droit romain et en droit français*, Thèse pour le doctorat, Paris, Malverge et Dubourg, 1877, p. 9-10.

[32] Pierre Avril, *Les origines de la distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique*, Paris, Arthur Rousseau, 1900, p. 61.

[33] *Ibid.*, p. 295.

[34] Léon Michoud, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1932 [1906], vol. 1, p. 229.

rendent, obtiennent du Gouvernement la qualité de *personne civile* »[35]. L'opposition entre d'un côté des intérêts privés, ancrés dans la sphère privée et donc régis par le droit privé, et de l'autre l'intérêt général, par définition étatique et donc régi par le droit public, se complexifie alors. Il est désormais possible de concevoir des groupements privés qui poursuivent un intérêt général *tout en restant privés*, régis par le droit privé[36], mais encouragés et surveillés par la puissance publique à travers la reconnaissance d'utilité publique. Cette utilité publique des associations reste néanmoins inscrite dans le sillage des buts d'intérêt général définis par l'État. Elles doivent y contribuer pour accéder à la personnalité morale et accepter ensuite la tutelle du pouvoir[37], qui demeure le garant des activités *publiques*, c'est-à-dire s'adressant au public et/ou impliquant du public.

Sous le droit, la vie associative : quelques chiffres

On comprend dès lors qu'elles soient triées sur le volet. Combien sont-elles en 1870 ? En complétant la liste publiée dans la *Revue générale d'administration* en 1891 par les quelques groupements supplémentaires présents dans celle que publie l'Office central des œuvres de bienfaisance en 1926, nous tombons sur le chiffre de 391 associations ou fondations à but non lucratif ayant reçu du pouvoir central la personnalité morale entre 1632 et août 1870, et existant encore dans les années 1890 (ne sont pas comprises les congrégations religieuses et les œuvres dont la jurisprudence peine alors à

[35] Maurice Block, « Établissements publics et d'utilité publique », *Dictionnaire de l'administration française*, Paris, Berger-Levrault, 1877-1885, vol. 1, p. 908. Les exemples données par l'auteur sont, pour les établissements publics, « les départements, les communes, les facultés, lycées et autres établissements d'instruction publique, les fabriques d'église et autres établissements se rattachant aux cultes reconnus, les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux communaux, la caisse des dépôts et la caisse de retraite, etc., etc. », et pour les établissements d'utilité publique, « les associations syndicales autorisées, les monts-de-piété, la Société d'encouragement pour l'industrie nationale, les caisses d'épargne, certaines sociétés de secours mutuels, les communautés religieuses reconnues, quelques sociétés d'agriculture et d'horticulture, etc. ». On peut ajouter à cette liste les chambres de commerce, d'abord établissements d'utilité publique (1851) puis établissements publics (1898) : Claire Lemercier, *Un si discret pouvoir. Aux origines de la chambre de commerce de Paris 1803-1853*, Paris, La Découverte, 2003, p. 54-55.

[36] Et au sein du droit privé, du droit civil essentiellement (droit des obligations, droit des biens, droit des successions, etc.).

[37] Nous employons le terme de « tutelle » au sens du droit administratif, c'est-à-dire « ensemble des moyens de contrôle réglementaires dont dispose le pouvoir central sur les collectivités publiques et les établissement privés d'intérêt public en vue de les maintenir dans le respect de la loi et de faire prévaloir un intérêt public supérieur ». « Tutelle », *Trésor de la langue française informatisé (TLFi)*, Nancy, CNRS, ATILF, 2012, https://www.cnrtl.fr/definition/tutelle. Ces moyens de contrôle sont généralement précisés par les statuts des groupements. Ils portent *a minima* sur la modification des statuts des groupements et leur dissolution et sont bien souvent étendus à leurs activités.

déterminer s'il s'agit d'établissements publics ou d'établissements d'utilité publique, à savoir « les monts-de-piété, les caisses d'épargne, les chambres de notaires, les collèges d'avocats, certaines académies, etc. »[38]). Sans doute ne sommes-nous pas loin du compte réel. La majorité d'entre elles a pour objet la bienfaisance (auprès des enfants, des vieillards, des malades, des indigents, des anciens détenus). Près d'un quart sont des sociétés savantes. On y trouve encore, mais en nombre plus réduit, des sociétés de secours mutuels ou d'entraide et quelques associations vouées à l'enseignement primaire ou professionnel.

Le recensement des associations autorisées, beaucoup plus nombreuses, est en revanche ardu[39]. Nous n'avons en effet pas trouvé de statistique globale avant l'enquête publiée en 1900 par l'Office du travail[40]. Ce dernier avance alors le chiffre de 45 158 associations autorisées et reconnues d'utilité publique, associations politiques et religieuses non comprises. Dans la mesure où les associations reconnues publiques sont alors environ 900, nous pouvons en déduire que les associations simplement autorisées sont un peu plus de 44 000.

Figure 1. Statistique des associations publiée par l'Office du travail et reproduite avec quelques modifications par Charles Gide dans *Économie sociale : les institutions du progrès social au début du XXe siècle*, Paris, L. Larose et L. Tenin, 1905, p. 48.

1. Associations professionnelles de toute nature et non pas seulement les syndicats proprement dits	7 246
2. Associations de secours mutuels ou de prévoyance	11 232
3. Associations coopératives	1 918
4. Associations scolaires	2 468
5. Associations charitables	990
6. Associations d'étude, de patronage, d'apprentissage, de sociétés savantes, etc.	2 203

[38] *Revue générale d'administration*, janvier 1891, p. 38 et suiv. Voir aussi Office central des œuvres de bienfaisance, *Recueil des œuvres, associations et sociétés reconnues d'utilité publique*, Paris, s. n., 1926.

[39] La rareté des sources permettant d'évaluer le nombre des associations comme la production des chiffres avancés ici ou là mériteraient un traitement analogue à celui qu'Émilien Ruiz a retenu pour étudier la question du nombre des fonctionnaires entre 1850-1950. Émilien Ruiz, Trop de fonctionnaires ? … *op. cit.* Nous nous contenterons ici, à titre indicatif, d'un bref parcours à travers les statistiques mentionnées dans les documents d'époque et dans les monographies consacrées à tel ou tel type de groupements.

[40] C'est aussi cette enquête qui ouvre l'état des lieux proposé par Olivier Wieviorka (dir.), *La France en chiffres, de 1870 à nos jours*, Paris, Perrin, 2015, p. 467. Contrairement à l'Office central des œuvres de bienfaisance, association d'initiative privée, l'Office du travail est une création étatique (par la loi du 20 juillet 1891, voir Isabelle Lespinet-Morel, *L'Office du travail, 1891-1914 : la République et la réforme sociale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, 370 p.).

7. Associations de sports et jeux	7 480
8. Associations musicales, orphéons	6 453
9. Cercles	3 677
10. Associations diverses (de militaires, de compatriotes, et non définies)	1 481
Total	45 148

Pour la période précédente, il faut donc s'appuyer sur des comptes sectoriels, produits à des dates différentes, ce qui les rend plus difficiles à manier. Nous en présentons ici quelques-uns pour donner un aperçu des caractères de la vie associative à l'époque.

Du côté des loisirs, la récolte est lacunaire. Maurice Agulhon évoquait pour 1843 1 928 cercles autorisés – ces réunions régulières où la France bourgeoise lit le journal, joue aux cartes, discute littérature ou politique, et qui rassemblent alors plus de 120 000 membres au total[41]. *L'annuaire de l'économie politique et de la statistique* recense par ailleurs en 1866-1867 3 243 associations chorales rassemblant près de 150 000 membres[42] (mais Paul Gerbod, qui s'appuie sur une autre source, en donne 2 500 en 1874[43]). Quant aux associations sportives, elles sont encore peu nombreuses : Benoît Lecoq en cite une dizaine au lendemain de Sedan, contre 650 sociétés de gymnastique et 900 sociétés de tir en 1885[44]. Les sociétés savantes sont mieux connues mais tout aussi difficiles à compter, tant leurs contours varient. Jean-Pierre Chaline l'a bien montré : faut-il tenir compte des associations qui, à l'instar des sociétés d'agriculture, poursuivent à la fois des buts professionnels et scientifiques ? Et que faire lorsqu'elles y adjoignent une dimension mutualiste ? « À la veille du conflit franco-allemand, écrit-il, on atteindra les 470 [sociétés], dont quelque 76 dans la capitale. »[45]

Les associations de bienfaisance et de prévoyance ont souvent ce même caractère multiforme. À l'occasion de l'exposition universelle de 1867, une enquête menée par le ministère de l'Intérieur faisait état de 2 736 œuvres de bienfaisance, dont 2 490 autorisées et 291 reconnues d'utilité publique (voir Figure 2)[46]. Ces chiffres ne sont cependant pas comparables à ceux de l'Office du travail, qui distingue associations charitables et associations de patronage,

[41] Maurice Agulhon, *Le cercle… op. cit.*, p. 40.
[42] Maurice Block (dir.), *Annuaire de l'économie politique et de la statistique*, Paris, Guillaumin, 1868, p. 159. La population totale de la France tourne autour de 37 millions de personnes à la fin du Second Empire.
[43] Paul Gerbod, « L'institution orphéonique en France du XIXe au XXe siècle », *Ethnologie française*, vol. 10, n° 1, 1980, p. 27-44, ici p. 31.
[44] Benoît Lecoq, « Les sociétés de gymnastique et de tir dans la France républicaine (1870-1914) », *Revue historique*, vol. 276, n° 1 (559), 1986, p. 157-166, ici p. 158.
[45] Jean-Pierre Chaline, *Sociabilité et érudition : les sociétés savantes en France XIXe-XXe siècle*, Paris, Éditions du CTHS, 1998, p. 49.
[46] Maurice Block (dir.), *Annuaire… op. cit.*, 1868, p. 147.

ici confondues. *L'annuaire de l'économie politique et de la statistique* documente par ailleurs minutieusement le progrès des sociétés de secours mutuels, soumises à une législation spécifique puisqu'elles peuvent être non seulement « autorisées », conformément aux articles 291 et 292 du Code pénal, mais aussi « approuvées », conformément aux décrets des 25 mars 1852 et 26 avril 1856 et aux lois des 11 juillet 1868 et 20 décembre 1872, ce qui leur donne plus de droits contre un contrôle plus étroit de la part de l'administration. En 1871, elles auraient atteint le nombre de 4 263 sociétés autorisées et 1 524 sociétés approuvées, soit un total de 5 787 sociétés (ce qui correspond à la moitié du chiffre avancé pour 1900 par l'Office du travail), rassemblant au total près de 800 000 membres honoraires ou participants[47].

Figure 2. Œuvres de bienfaisance répertoriées par le ministère de l'Intérieur en 1868 (nombre, personnel, ressources)[48]

	NATURE DES OEUVRES.	NOMBRE des œuvres.		PERSONNEL SECOURU par les œuvres.		RESSOURCES des œuvres.		TOTAL général des ressources employées.
		antérieures à 1852.	postérieures à 1852.	antérieures à 1852.	postérieures à 1852.	antérieures à 1852.	postérieures à 1852.	
	Œuvres reconnues.							
Enfance .	Orphelinats ou colonies agricoles	28	17	2,894	2,397	816,675	243,190	1,061,865
—	Ouvroirs	9	5	1,040	468	34,966	29,925	64,891
—	Œuvres d'apprentissage et de patronage	10	2	24,197	260	232,637	31,190	263,827
—	Maisons de préservation	5	2	722	210	168,385	43,129	211,514
—	Asiles d'incurables et maisons de convalescence.	»	5	»	129	»	29,942	29,942
Indigents :	Secours en nature ou en argent	50	36	37,583	3,850	488,978	149,905	638,883
—	Asiles ou refuges	32	29	4,299	1,883	749,565	281,673	1,031,238
—	Sociétés de charité maternelle	19	5	4,693	526	247,802	30,420	278,222
—	Hospices privés	3	5	188	299	36,000	43,552	79,552
—	Œuvres de patronage	3	»	315	»	72,680	»	72,680
Mixtes :	Maisons de secours	3	7	287	1,072	62,991	78,792	141,783
	Œuvres autorisées.							
Enfance :	Orphelinats ou colonies agricoles	158	118	11,749	5,975	1,985,792	903,760	2,889,552
—	Ouvroirs	65	36	4,098	2,079	163,003	99,487	262,490
—	Œuvres d'apprentissage ou de patronage	52	30	5,570	2,501	345,509	77,188	422,697
—	Maisons de préservation	18	11	3,119	834	534,816	135,091	669 907
—	Asiles d'incurables ou maisons de convalescence	1	1	34	32	1,192	7,000	8,192
—	Crèches	17	16	1,485	2,737	57,947	29,592	87,539
—	Salles d'asile	148	166	24,649	18,521	132,636	88,911	221,547
Indigents :	Secours en nature ou en argent	851	449	113,927	109,575	1,813,686	1,483 093	3,296,779
—	Asiles ou refuges	64	59	12,782	4,064	857,768	832 163	1,689,931
—	Société de charité maternelle	30	26	7,011	2,238	203,074	53,233	256,307
—	Hospices privés	13	15	1,804	2,210	272,019	220,450	492,469
—	Œuvres de patronage	22	10	4,923	5,695	151,880	59,117	211,097
—	Conférences de Saint-Vincent-de-Paul	182	311	107,809	23,746	529,102	416,039	945,141
—	Fourneaux économiques	5	32	5,062	24,466	19,171	261,422	280,593
—	Sociétés de Saint-François-Régis	11	4	3,730	28	24,555	1,680	26,235
Mixtes :	Maisons de secours	28	18	9,369	27,392	150,649	308,000	458,648
	TOTAUX	1,327	1,409	393,339	243,817	10,155 578	5,937,944	16,093,522

Ce rapide tour d'horizon passe sous silence de nombreuses organisations professionnelles et coopératives, les associations scolaires et d'éducation populaire (on sait par exemple que la Ligue de l'Enseignement, fondée par Jean Macé en 1866, compte alors une soixantaine de cercles[49]), sans compter

[47] Idem (dir.), *Annuaire… op. cit.*, 1875, p. 203.

[48] *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*, 1868, p. 28-29, repris dans Maurice Block (dir.), *Annuaire… op. cit.*, 1868, p. 147.

[49] Étienne Jacquin, « Ligue française de l'enseignement », dans Ferdinand Buisson (dir.), *Nouveau dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire*, Paris, Hachette, 1911. Édition reproduite en ligne par l'INRP : http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=3063

les associations « de militaires et de compatriotes », pour reprendre la nomenclature de l'Office du travail. Dirons-nous qu'il y avait sans doute entre 15 et 20 000 associations autorisées ? Nous ne nous perdrons pas plus longtemps en conjectures : l'essentiel est de souligner l'étroitesse de ce secteur, en comparaison avec la vie associative que nous connaissons aujourd'hui[50], et l'arbitraire qui règne en la matière. Les associations sont non seulement soumises au bon plaisir des préfets, qui leur accordent ou retirent l'autorisation d'exister sans recours possible, à celui des gouvernements, qui leur permettent ou non de bénéficier de la reconnaissance d'utilité publique, mais elles connaissent en outre des traitements très différents en fonction des départements. Comme le souligne en mai 1872, à l'Assemblée nationale, le vicomte d'Haussonville, orléaniste lui-même très investi dans les œuvres sociales, à l'occasion de la discussion de la proposition Tolain citée plus haut : « il y a des départements où les préfets, fidèles observateurs d'une loi que tous n'approuvent pas, font respecter les prescriptions de cette loi, tandis que d'autres ferment les yeux sur ses violations »[51]. Pour que le tableau de la vie associative soit complet, il faudrait donc y ajouter les associations qui ne se sont pas conformées à la demande d'autorisation (parce qu'elles tiennent à rester dans l'ombre, parce qu'elles craignent un refus[52] ou parce qu'elles comptent au contraire sur la bienveillance des autorités locales[53]) et celles qui n'en ont pas besoin parce qu'elles comptent moins de vingt personnes.

3. Des associations en quête de reconnaissance

Entre le droit et le fait, la jurisprudence

La vie associative déborde ainsi le droit, ce qui confirme aux yeux de la plupart de ses contemporains son inadéquation à la société. Même si elle ne s'exprime qu'en cas de litige, passant sous silence la plupart des arrangements propres au fonctionnement habituel des associations, la jurisprudence reste une bonne entrée pour comprendre les difficultés concrètes posées par l'état de la

---

[50] En 2017, il y avait environ 1,3 millions d'associations licites pour 67,12 millions d'habitants.
[51] *Journal officiel de la République française*, 15 mai 1872, p. 3253.
[52] C'est le cas notamment de certaines sociétés de libre pensée, dont le regain à la chute du Second Empire a été aussitôt étouffé par la répression de la Commune. Jacqueline Lalouette, *La libre pensée en France : 1848-1940*, Paris, Albin Michel, 1997, 636 p.
[53] C'est le cas de certaines chambres syndicales, patronales ou ouvrières. Voir pour les premières : Claire Lemercier, « L'Union nationale du commerce et de l'industrie (1859-1875) : bien plus qu'un syndicat patronal », Communication au Congrès de l'AFSP 2009, section thématique 33 – L'action collective des élites économiques, p. 4-6, http://www.afsp.info/archives/congres/congres2009/sectionsthematiques/st33/st33lemercier.pdf ; et pour les secondes : Francine Soubiran-Paillet et Marie-Lys Pottier, *De l'usage professionnel à la loi : les chambres syndicales ouvrières parisiennes de 1867 à 1884*, Paris, L'Harmattan, 1996, 245 p.

législation et saisir, à travers les solutions proposées, la prégnance du critère de l'intérêt général en matière associative.

Le problème majeur rencontré par les associations simplement autorisées reste le silence des textes : la législation du moment ne s'est prononcée que sur la création des associations, elle est muette sur la façon dont elles peuvent vivre et se développer. « En droit, elles n'existent pas ; en fait elles vivent et quelquefois de la vie la plus intense », note ainsi Alfred Dain. Et d'ajouter : « leur existence est toujours précaire, tant que leur patrimoine et leurs intérêts restent confondus avec ceux des associés »[54]. La vie des associations exige pourtant qu'elles puissent exclure un sociétaire qui ne payerait pas sa cotisation ou qu'elles soient assurées qu'aucun d'entre eux ne demandera le partage des biens pour sortir de l'indivision. Il faut aussi qu'elles puissent trouver un lieu de réunion, acheter des fournitures, peut-être même placer l'argent des cotisations de leurs membres[55]. En droit, les noms de tous les membres devraient figurer sur les contrats et conventions. En fait, les administrateurs ne le font que rarement, d'autant que l'existence sociale des groupements est généralement admise par les tiers avec lesquels ils entrent en contact. Il est fréquent de voir les dirigeants des groupements signer des contrats de location ou d'achat au nom de l'association ou en leurs noms propres, comme mandataires d'un groupe qui n'a pourtant aucune existence légale. En 1875, la Société de linguistique de Paris manque ainsi de perdre tous ses avoirs à la mort de son trésorier : les fonds de l'association se « trouvaient confondus dans la succession passée aux mains des héritiers »[56] !

Tant que les statuts de l'association ou les contrats conclus avec des tiers ne sont pas remis en cause par l'une des parties, le groupement peut poursuivre paisiblement ses activités. Mais en cas de difficultés, il faut trouver un arrangement amiable ou se tourner vers les tribunaux, dont la jurisprudence est contradictoire, parfois incohérente, ce qui renforce encore l'incertitude juridique dans laquelle se trouvent ces groupements. Pour ne pas faire dépendre les organisations non lucratives du caprice d'un de leurs membres, la justice tend à ne pas leur faire subir – au nom du « bon sens » le plus souvent[57] – la

---

[54] Alfred Dain, *Étude sur la condition des associations… op. cit.*, p. 113.

[55] Les pratiques associatives ne sauraient en effet dépendre des seules règles internes aux groupements. Ces derniers ont besoin d'un cadre réglementaire – ne serait-ce qu'en cas de conflits entre leurs membres. Comme l'a montré Kevin Butterfield pour les États-Unis, il en résulte une interaction permanente entre la « culture civique » des individus et les dispositifs légaux relatifs aux associations, la première suscitant la production des seconds, les seconds soutenant la vivacité de la première. Kevin Butterfield, *The Making of Tocqueville's America: Law and Association in the Early United States*, Chicago, The University of Chicago Press, 2015, 311 p.

[56] Information donnée par le rapporteur du dossier de demande de reconnaissance d'utilité publique de l'association, compte rendu *in extenso* du débat du 16 mars 1876 à l'assemblée générale du Conseil d'État, p. 15, AN AL//1223.

[57] Jules Épinay, *De la capacité juridique des associations formées sans but lucratif… op. cit.*, p. 312.

rigueur des règles de l'indivision qui s'appliquent d'ordinaire aux simples communautés de biens : « nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision » (article 815 du Code civil). On l'a vue cependant dans quelques cas contraindre des associations à partager l'immeuble acheté en commun dès lors que l'un de leurs membres le réclamait[58].

Pour les contrats impliquant des tiers, les choses se compliquent. Les documents où figurent les noms d'associations ou de mandataires d'associations qui, simplement autorisées, n'ont aucune existence légale, doivent-ils être considérés comme nuls ? La jurisprudence, d'abord hésitante, tend depuis les années 1820 à les valider[59], en considérant que les actes conclus par les associations auprès d'un tiers soit engagent l'ensemble de leurs membres, soit engagent seulement leurs dirigeants.

Un exemple cité par Jules Van den Heuvel dans son ouvrage sur *la situation légale des associations sans but lucratif en France et en Belgique* montre bien les discussions auxquelles ces questions peuvent donner lieu. En 1838, le Cercle philharmonique de Marseille contracte avec une société anglaise pour l'éclairage au gaz de son local. Cette dernière refuse finalement de le lui fournir, au motif que l'association n'existe pas juridiquement, et elle persiste malgré les décisions de justice favorables au groupement :

> « […] ils [les administrateurs du cercle] ont traité au nom du cercle. Or, comme le cercle n'est rien, il en résulte que la Compagnie du gaz n'est obligée envers personne, et qu'en jugeant le contraire, l'arrêt attaqué a violé les dispositions de la loi. »[60]

Sans doute les dirigeants du Cercle philharmonique de Marseille, confirmés dans leurs droits par la Cour de cassation en juin 1847, avaient-ils porté l'affaire devant les tribunaux au nom de tous les membres de l'association, car, dépourvues de personnalité morale, les organisations non lucratives ne peuvent alors pas non plus ester en justice. La jurisprudence est nettement plus indécise en la matière. Elle hésite en effet à supposer ou reconnaître l'existence d'un mandat conclu entre les administrateurs de l'association et ses membres ordinaires. Le principe selon lequel « nul ne plaide en France par procureur » connaît alors de multiples exemptions, mais elles sont généralement réservées aux groupements dotés de la personnalité morale[61]. Les membres d'une

---

[58] *Ibid.*, p. 311-314.

[59] Les commentateurs citent souvent l'arrêt du 25 janvier 1825 (Cour royale d'Aix), en faveur des Pénitents noirs d'Arles qui refusaient de payer des travaux effectués pour eux : la confrérie n'avait pas d'existence légale et il était donc impossible de la poursuivre dans la personne de son prieur. Voir Jean-Baptiste Sirey (dir.), *Recueil général des lois et des arrêts en matière civile, criminelle, commerciale et de droit public*, Paris, Recueil Sirey, 1825, vol. 2, p. 348. Désormais « Recueil Sirey ».

[60] Jules Van den Heuvel, *De la situation légale des associations sans but lucratif en France et en Belgique*, Bruxelles, Ferdinand Larcier, Paris, G. Pedone-Lauriel, 1984, p. 154.

[61] Jules Van den Heuvel note néanmoins une exception, prévue par la loi de 1867, suivant laquelle « la société à capital variable, quelle que soit sa forme civile ou commandite, sera

association non reconnue d'utilité publique devraient donc en principe être tous cités dans les actes des procédures pour qu'elles soient valables.

La Cour de cassation a pourtant à plusieurs reprises consacré la possibilité pour des associations autorisées à agir ou à être poursuivies en justice, leur reconnaissant ainsi dans certains cas « une individualité véritable ». L'expression se trouve notamment dans l'arrêt du 30 août 1859 et elle est reprise dans les décisions ultérieures allant dans le même sens. Elle renvoie à une forme restreinte de personnalité morale, qui émanerait de la contribution de l'association, ici une association d'arrosage, à l'intérêt général :

> « Les sociétés constituées avec le concours et l'autorisation de l'autorité publique, dans un intérêt collectif et territorial touchant à l'intérêt public, tel que celui de l'arrosage et de la fertilisation de localités plus ou moins étendues, ne sauraient être assimilées à des sociétés purement civiles, mais ont une individualité véritable, en sorte qu'elles peuvent agir judiciairement, tout comme on peut agir contre elles, en la personne des administrateurs, agents ou syndics investis par leur statuts du droit de les représenter. »[62]

L'argumentation souligne le lien étroit établi entre la personnalité morale des organisations non lucratives et leur participation à l'intérêt général défini par les autorités publiques. Les associations qui sont autorisées parce qu'elles ne troublent pas la paix publique – par exemple les sociétés d'agrément ou de loisirs – ne peuvent être considérées comme des entités collectives ayant une existence indépendante de leurs membres ; celles qui le sont parce qu'elles contribuent à des intérêts collectifs utiles au public – par exemple ces sociétés d'arrosage – pourraient au contraire accéder à une personnalité morale restreinte. Seules les associations reconnues d'utilité publique par décret du chef de l'État pris en Conseil d'État sont enfin considérées comme des personnes morales à part entière.

Parce qu'il ne repose sur aucun texte de loi, le raisonnement ne fait pas l'unanimité. La critique qu'en fait le professeur de droit Charles Lyon-Caen en 1888 en souligne à la fois l'arbitraire et les lignes de force :

> « Aucune disposition légale ne permet de reconnaître la qualité de personnes morales à des associations n'ayant pas le lucre pour objet, par cela seul qu'elles ont un but d'intérêt général et que l'autorité publique est intervenue dans leur constitution ; si celle-ci ne les a pas déclarées d'utilité publique dans les formes légales. Une pareille doctrine laisse un pouvoir d'appréciation presque illimité aux tribunaux pour la détermination des associations jouissant de la personnalité civile ; on comprend, quand il n'y a pas eu une déclaration d'utilité publique, que

---

valablement représentée en justice par ses administrateurs ». Jules Van den Heuvel, *De la situation légale des associations… op. cit.*, p. 43.

[62] Recueil Sirey, 1860, vol. 1, p. 359.

des désaccords se produisent sur le point de savoir si une association répond suffisamment à un but d'intérêt général, si l'autorité publique a joué dans sa création un rôle assez important pour qu'il soit permis de dire que la nature de l'objet de l'association et l'adhésion de l'autorité lui donne une individualité véritable. »[63]

Le critère de l'intérêt général, étroitement lié à celui de l'intervention de l'autorité publique, n'est pas discuté : c'est sa mesure par les tribunaux qui est problématique, contrairement à la reconnaissance d'utilité publique par décret pris en Conseil d'État, qui en devient la manifestation évidente. En ce qui concerne les associations simplement autorisées, comment les juges pourraient-ils évaluer le désintéressement ? Ou pour le dire plus précisément, comment pourraient-ils saisir les nuances d'un engagement guidé par des intérêts qui ne sont plus individuels, mais dont la dimension collective peut varier, de l'intérêt des associés eux-mêmes – à pratiquer une activité ensemble ou à se prémunir contre les risques de la vie – à l'intérêt du voisinage, du village, de la région ou de la nation ?

Contournements et consécrations

D'un point de vue théorique, les incertitudes de la jurisprudence posent la question de la personnalité morale de ces groupements. Cette dernière apparaît dans la tradition législative française comme une création de la puissance publique, alors qu'elle constitue dans la vie sociale et devant les tribunaux une réalité qui résiste aux textes et qui incite certains juristes à rejeter l'idée selon laquelle elle ne serait qu'une fiction juridique.

À la fin du XIXe siècle, le débat est très vif[64]. Pour ceux qui défendent la théorie de la fiction, seules les personnes physiques sont dotées de droits

[63] Recueil Sirey, 1888, p. 161-162.

[64] Voir, pour la période antérieure à la loi de 1901, Jules Van den Heuvel, *De la situation légale des associations… op. cit.* ; Émile Worms, *De la liberté d'association à travers les âges*, Paris, Dentu, 1887, VIII-383 p. ; Georges-Denis Weil, *Un siècle d'histoire politique et religieuse : le droit d'association et le droit de réunion devant les chambres et les tribunaux*, Paris, F. Alcan, 1893, VI-340 p. ; Gabriel de La Brouë de Vareilles-Sommières, *Du contrat d'association ou la loi française permet-elle aux associations non reconnues de posséder ?*, Paris, F. Pichon, 1893, 194 p. ; Idem, *Le droit de posséder des associations non reconnues*, Paris, F. Pichon, 1895, 27 p. ; Idem, *La personnalité morale*, Arras, Sueur-Charruey, 1900, 37 p. ; Edmond Tournon, *De la personnalité civile des sociétés et des associations*, Paris, A. Pedone, 1895, 133 p. ; Jules Épinay, *De la capacité juridique des associations… op. cit.* ; Marcel Basseville, *Le droit à l'association au point de vue historique contemporain et au point de vue législatif*, Beaugency, J. Laffray, 1897, 234 p. ; Maurice Hauriou, « De la personnalité comme élément de la réalité sociale », *Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence*, tome 22, 1898, p. 5-23 ; Léon Michoud, *La création des personnes morales*, Grenoble, Allier frères, 1900, 45 p. Les figures majeures du débat après 1901 sont bien sûr Léon Michoud (*La théorie de la personnalité morale… op. cit.*), Raymond Saleilles (*De la personnalité juridique : histoire et théories*, Paris, Librairie nouvelle de droit et de

naturels – qui leur viennent donc de leur nature – que le législateur ne fait donc que reconnaître lorsqu'il les inscrit dans la loi. Les groupes au contraire ne peuvent rien réclamer à ce titre : les droits qui leur sont attribués à travers la personnalité morale ne découlent pas de leur existence sociale, mais de l'utilité que la puissance publique reconnaît à cette fiction juridique, pour les individus et pour la société. L'analogie entre les personnes physiques et les personnes morales est donc limitée. Contrairement aux premières, les secondes ne peuvent revendiquer des droits naturels au nom desquels exiger de l'État de droit la même capacité juridique que les individus.

Ceux qui défendent alors la théorie de la réalité ne prétendent certes pas que les personnes morales doivent être identifiées du point de vue du droit aux personnes physiques[65]. Mais ils sont en revanche convaincus que les groupes constituent des réalités sociales que le droit ne saurait ignorer. Ils appellent ainsi les législateurs à *reconnaître* la personnalité morale des groupements – de tous les groupements – alors que la théorie de la fiction permet de justifier que certains seulement soient dotés d'une capacité juridique, elle-même plus ou moins étendue, à raison de leur contribution à l'intérêt général.

Au point de vue plus pratique qui nous intéresse ici, l'absence de capacité juridique des groupements seulement autorisés complique leur vie de tous les jours et incite donc nombre d'entre eux à demander leur reconnaissance d'utilité publique ou à se tourner vers d'autres statuts juridiques. Pour les associations qui ne craignent pas la surveillance de l'administration, la reconnaissance d'utilité publique apparaît comme le statut le plus avantageux. Le rapport que Théophile Ducrocq rédige en 1874 à la demande de la Société des antiquaires de l'Ouest[66], dont il est l'un des membres actifs, en témoigne. Après avoir rappelé l'inexistence légale de l'association, le juriste souligne les « importants avantages » de la reconnaissance d'utilité publique, qui ne s'accompagnent selon lui d'« aucun inconvénient qui puisse inquiéter les consciences les plus indépendantes ou les plus timorées » :

> « Vous ne pouvez pas plus aujourd'hui acquérir à titre onéreux que par dons et legs. Il faut également exister pour acheter, et même pour louer un immeuble. Actuellement, votre Société ne le pourrait faire en son nom ; pour n'avoir pas à vous engager tous personnellement, vous

---

jurisprudence, 1910, 678 p.), Léon Duguit (*Études de droit public*, Paris, A. Fontemoing, 1901, vol. 1, chapitre III notamment) et Maurice Hauriou (*Principes de droit public*, Paris, L. Tenin, 1916, p. 252 et suiv. ; *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1919, p. 122-143).

[65] Un tel « sophisme » est en revanche assez répandu aujourd'hui si l'on en croit Philip Pettit : Philip Pettit, « Deux sophismes à propos des personnes morales », *Raisons politiques*, vol. 56, n° 4, 2014, p. 5-23.

[66] À l'époque, « antiquaire » a encore le sens d'« archéologue » et plus généralement de « savant qui se livre à l'étude des monuments, des objets d'art ainsi que des inscriptions et des manuscrits antiques » (*Trésor de la langue française*, http://www.cnrtl.fr/definition/antiquaire).

n'auriez, même pour une location, que la ressource de l'intervention de quelques-uns d'entre vous s'obligeant dans l'intérêt de tous.

Après sa reconnaissance comme établissement d'utilité publique, la Société pourra au contraire procéder à l'accomplissement des actes divers de la vie civile.

Nous ajoutons que la conservation de vos collections qui, à juste titre, vous sont chères, des nombreux dons manuels que vous avez reçus chaque année, des envois importants que depuis quarante ans vous adresse le Gouvernement, des échanges que vous faites avec les autres sociétés savantes, ne sera que mieux assurée entre les mains d'une société revêtue d'une individualité propre, se distinguant mieux de toute autre personnalité et courant moins de risques d'être confondue avec elle ou absorbée par elle. »[67]

Le cas de la Société des antiquaires de l'Ouest n'est pas rare : toutes les associations qui ont vu leurs activités se développer finissent par se constituer un patrimoine qu'elles cherchent alors à garantir en accédant à la personnalité morale. Mais toutes n'ont pas la chance, comme la Société des antiquaires de l'Ouest en 1875, d'obtenir la reconnaissance d'utilité publique, octroyée parcimonieusement par les gouvernements successifs. Combien d'associations ont-elles vu leur demande découragée par les préfets ou refusée par le Gouvernement ? Nous n'avons malheureusement pas trouvé dans les archives de document susceptible de nous renseigner à ce sujet[68]. La seule liste dont nous disposons est celle des groupements dont la demande a été transmise par le Gouvernement au Conseil d'État, qui se montre alors très bienveillant puisqu'il approuve près de 90 % des décrets. Le nombre extrêmement réduit de ces derniers indique que le tri a eu lieu en amont, dans les préfectures ou dans les ministères : entre 1870 et 1879, une vingtaine de projets de décrets de reconnaissance d'utilité publique seulement lui sont soumis chaque année.

Les groupements qui échouent ou qui sont réticents à demander leur reconnaissance comme établissements d'utilité publique sont parfois amenés à se tourner vers d'autres statuts juridiques, et notamment vers ceux dont bénéficient les sociétés à but lucratif. La distinction entre le caractère lucratif ou non lucratif des groupements, très nette dans les textes, n'est en effet pas

---

[67] « Rapport de M. Th. Ducrocq, membre du Conseil d'administration, lu à la séance générale du 21 janvier 1875, spécialement convoquée pour délibérer sur la reconnaissance de la Société des antiquaires de l'Ouest comme établissement d'utilité publique », *Bulletins de la société des antiquaires de l'ouest*, Poitiers, A. Dupré, 1877, tome XIV, p. 232 et p. 235-236.

[68] On ne trouve en effet dans les archives des préfectures (aux archives départementales) ou dans les archives des ministères (aux Archives nationales) que les dossiers de demandes de reconnaissance d'utilité publique qui n'ont pas, ou que partiellement, été renvoyés aux groupements candidats ou transmis à l'échelon supérieur – le ministère ou le Conseil d'État. Nous n'avons pas non plus trouvé de listes énumérant les dossiers arrivés dans les préfectures ou dans les ministères, comme c'est le cas pour les dossiers des affaires administratives soumises au Conseil d'État.

toujours aisée à déterminer en réalité, dans la mesure où la vitalité des associations les conduit parfois à des activités dont le caractère économique peut être discuté. En témoigne un document élaboré au début des années 1880 par l'Association des artistes français, intitulé « Rapport fait par la commission d'étude pour le comité chargé de constituer définitivement la Société des artistes français »[69]. Il présente une étude comparative des différents statuts juridiques qui lui permettraient de mener à bien l'objectif que Jules Ferry, ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, veut désormais lui assigner : se substituer à l'État pour organiser chaque année le Salon des artistes français. Un événement d'une telle ampleur suppose une assise financière si importante[70] que la plupart des statuts, lucratifs ou non lucratifs, sont envisagés. Après avoir écarté d'emblée les formes purement commerciales que sont la société en nom collectif et la société en commandite, le rapport s'interroge sur les avantages et les inconvénients des sociétés civiles, sociétés anonymes, sociétés à capital variable, associations reconnues d'utilité publique et même syndicats, dont le statut est alors en discussion au Parlement.

La société civile semble alors avoir le vent en poupe, notamment chez les communautés religieuses. « Ce procédé, note le juriste Marcel Planiol quelques années plus tard, paraissait offrir aux congrégations un terrain solide et un abri sûr, car l'article 1841 [du Code civil de 1804] admet qu'une société peut avoir pour objet simplement l'*usage* de certaines choses : l'habitation en commun dans une maison est évidemment un genre d'usage qui rentre dans la définition légale et qui suffit à constituer l'objet d'une société »[71]. Les juristes catholiques encouragent d'ailleurs les communautés religieuses à s'adosser à ce genre de groupement[72]. Mais d'autres associations y ont eu aussi recours, notamment lorsqu'elles avaient besoin d'acquérir des immeubles (lieux d'accueil pour les hospices et asiles, fermes-modèles pour les comices agricoles, manèges pour les sociétés hippiques, etc.). L'Association des artistes français préfère pourtant y renoncer. En dépit des facilités qu'offre la société civile, qui n'est « soumise à aucune formalité de publication », elle « n'existe qu'entre associés dénommés dans le contrat originaire » et rend les associés responsables « des

---

[69] « Rapport fait par la commission d'étude pour le comité chargé de constituer définitivement la Société des artistes français », s. d. (sans doute 1882), 73 p., AN AL//619.

[70] On pouvait lire dans *L'Art moderne* du 6 juillet 1884 que les recettes du Salon avaient atteint cette année-là « les mêmes chiffres que celles de 1883, soit environ 300 000 francs » (p. 222). À titre de comparaison, un conseiller d'État touche alors un traitement annuel de 16 000 francs (25 000 francs pour le vice-président du Conseil d'État). Marie-Christine Kessler, *Le Conseil d'État*, Paris, Armand Colin, 1969, p. 253-254.

[71] Marcel Planiol, *Traité élémentaire de droit civil*, Paris, E. Pichon, 1902, tome 2, p. 623.

[72] Joseph Laisné-Deshayes, *Du régime légal des communautés religieuses en France*, Paris, C. Douniol, 1866, LII-98 p. ; Adolphe de Madre, *Un moyen de créer et entretenir des écoles spécialement par voie d'association*, Paris, Hachette, 1867, 248 p. ; Idem, *Œuvres et associations, leur existence et leur avenir*, Paris, Hachette, 1870, 24 p.

dettes de la société de manière indéfinie »[73] : comment dès lors attirer de nouveaux membres ?

La société anonyme offre depuis longtemps une solution plus sûre, et, depuis 1867, dégagée du régime de l'autorisation. Anne Lefèbvre-Teillard repère dès le début du siècle quelques-uns de ses usages détournés à des fins non lucratives : « sociétés de bienfaisance comme la société créée en 1839 pour donner du travail aux vieux ouvriers des fabriques d'Elbeuf, mais surtout toutes les premières caisses d'épargne dont la première qui servira de modèle voit le jour à Paris en 1818 ; sociétés à but scientifique comme celle du 'Bulletin universel pour la propagation des connaissances scientifiques et industrielles' ou l'Institution royale agronomique créée en 1827, qui suit de quelques années la ferme expérimentale du duc de Bordeaux (1823), Association mutuelle pour la propagation des mérinos en France (1829), etc. »[74]. Le comité fondateur de l'Association des artistes français a alors toutes les raisons de s'y intéresser. Une grande partie de ses membres appartient également à la vénérable Association des artistes peintres, sculpteurs, architectes, graveurs et dessinateurs, fondée par le baron Taylor en 1844 dans un but d'assistance mutuelle. Or celle-ci vient de perdre le bénéfice d'un legs de 6 000 francs, inscrit au testament d'un artiste, au motif qu'elle ne peut prétendre qu'au statut de société de secours mutuels non reconnue d'utilité publique. La décision a été confirmée en appel par le tribunal de la Seine le 30 mars 1881, date à laquelle ce même tribunal a au contraire tranché en faveur de la Société pour la continuation des œuvres spirites d'Allan Kardec : cette dernière, constituée en société anonyme, a ainsi pu recevoir tous les biens meubles et immeubles de l'un de ses membres[75].

Les inconvénients repérés par le comité judiciaire sont néanmoins nombreux : comme la société civile, la société anonyme ne peut exister qu'entre ses fondateurs ou, à défaut, ceux à qui ils auraient cédé leurs parts, et elle implique un apport initial important (actions de 100 francs minimum pour un capital de moins de 200 000 francs, de 500 francs minimum pour un capital supérieur à 200 000 francs). Les sociétés à capital variable offrent un cadre plus souple mais elles sont également réservées à des groupements qui disposent dès leur fondation d'un budget important. Quant aux syndicats, ils n'ont pas encore d'existence légale (il faut attendre pour cela la loi de 1884) et sont donc confrontés aux mêmes incertitudes que les sociétés autorisées. Les associations reconnues d'utilité publique présentent au contraire toutes les garanties, à ceci près qu'elles doivent prendre la forme d'une organisation non lucrative (et renoncer donc aux statuts précédents) et qu'« elles sont toujours

[73] « Rapport fait par la commission d'étude… », *ibid.*, p. 62.
[74] Anne Lefebvre-Teillard, *La société anonyme… op. cit.*, p. 74.
[75] Sirey, 1881, tome 1, p. 249-251.

placées sous la tutelle administrative, même après avoir été autorisées par décrets d'utilité publique »[76].

Au regard du choix de ses statuts, l'Association des artistes français se trouve dans une situation à laquelle peu de groupements peuvent prétendre : financièrement puissante, elle est fondée à l'initiative du Gouvernement, dont elle peut attendre tout le soutien nécessaire. Après avoir constitué une société anonyme limitée à l'organisation de l'exposition de 1881, elle se donne les statuts d'une association susceptible d'être reconnue d'utilité publique – ce qui confirme s'il était besoin l'intérêt du label – qu'elle obtient en 1883.

La simplicité de la législation si peu libérale qui régit alors le fait associatif contraste donc avec la complexité de la réalité juridique et sociale. D'un côté, le droit règlemente la création des associations au nom de l'ordre public et leur développement au nom de l'utilité publique. De l'autre, des associations de toute nature trouvent le moyen de vivre en marge ou dans les interstices des dispositions légales, qui informent cependant leurs aspirations en associant étroitement personnalité morale et intérêt général. Considérées comme potentiellement dangereuses pour la paix publique, elles sont en effet aussi sommées de prouver leur utilité publique pour survivre. Ce n'est qu'à cette condition qu'elles peuvent bénéficier d'un statut juridique aussi protecteur que celui dont profitent toutes les sociétés à but lucratif sans avoir à demander quoi que ce soit à l'État… On comprend dès lors l'enjeu que représente la reconnaissance d'utilité publique : accordée de façon extrêmement sélective, elle seule permet aux associations de sortir de l'insécurité juridique dans laquelle elles se trouvent.

[76] « Rapport fait par la commission d'étude… », *ibid.*, p. 65.

Chapitre 2
Une reconnaissance d'utilité publique

Jusqu'en 1901, la reconnaissance d'utilité publique constitue en principe la seule voie d'accès des associations à la personnalité morale, qui leur donne existence légale et statut juridique. Tandis que l'autorisation signale l'innocuité d'un groupement aux yeux du pouvoir, elle consacre quant à elle la participation d'une entreprise privée non lucrative à l'intérêt général. Elle apparaît donc comme une bonne entrée dans la compréhension non seulement du contenu que les autorités publiques donne à ce dernier mais aussi et surtout du rôle qu'elles assignent aux associations en la matière.

La procédure est longue et, on l'a dit, extrêmement sélective. Plutôt que de la décrire *in abstracto*, nous avons préféré ici suivre le cheminement d'un dossier en particulier : celui de la Société Franklin pour la propagation des bibliothèques. Le cas est intéressant à plusieurs égards. Née à la faveur de la libéralisation de l'Empire, au début des années 1860, et revendiquant depuis son ouverture et sa neutralité politiques, elle est violemment attaquée dans les années 1870 par les catholiques les plus intransigeants. Sa demande de reconnaissance d'utilité publique, déposée en 1872, suscite alors plus de réticences que ne l'avaient sans doute présagé ses dirigeants. Elle fait débat jusque dans la presse à grand tirage et n'aboutit qu'en 1879, témoignant à sa modeste échelle de la virulence du combat à la fois politique et culturel qui oppose les monarchistes, entrés en nombre à l'Assemblée nationale en 1871, et les républicains, en passe de conquérir le pays. Son dossier, versé aux Archives nationales, est incomplet, comme la plupart de ceux que nous avons consultés. Nous disposons néanmoins du compte rendu *in extenso* des discussions auxquelles il a donné lieu à l'assemblée générale du Conseil d'État, ce qui est suffisamment rare[1] pour démontrer l'enjeu qu'il représente aux yeux de la vénérable institution. L'association a en outre publié un bulletin rendant compte de ses activités durant toute la période[2].

Relativement bien documentée, la reconnaissance d'utilité publique de la Société Franklin nous permettra ainsi de saisir les enjeux politiques d'une décision administrative en matière associative. D'abord confié au bon plaisir

---

[1] Entre 1870 et 1914, plus de 800 associations ou fondations ont été reconnues d'utilité publique. La plupart d'entre elles ont vu leur décret débattu en section et adopté à l'assemblée générale du Conseil d'État sans que la discussion n'ait fait l'objet d'un compte rendu. Nous n'avons trouvé de compte rendu *in extenso* que pour une soixantaine d'entre elles. Ces comptes rendus sont manuscrits et alternent discours direct et discours indirect, ce qui atteste un travail de récriture dont il est difficile de mesurer l'ampleur.

[2] Le *Bulletin de la Société Franklin*, dont la périodicité varie (le plus souvent mensuelle, parfois bimensuelle, avec des années blanches), compte 484 numéros de 1868 à 1933.

des gouvernements successifs (1), le dossier est finalement transmis à la fin de l'année 1878 au Conseil d'État, obligatoirement consulté sur les projets de décrets de reconnaissance d'utilité publique (2). Le débat qui s'y tient en janvier 1879 nous renseignera sur ce que les membres de la haute assemblée entendent par « utilité publique » lorsqu'ils ont à déterminer si le Gouvernement peut, sans remettre en cause l'intérêt général, donner les moyens de vivre à une association (3).

1. Au bon plaisir du Gouvernement

Les déboires d'une association « éminemment utile »[3]

La Société Franklin pour la propagation des bibliothèques s'inscrit dans le mouvement plus large de l'éducation populaire, particulièrement dynamique autour de 1860[4] : quand les élites sociales conservatrices y développent une forme d'encadrement paternaliste du peuple, un certain nombre d'opposants à l'Empire s'y engagent pour préparer l'avenir sans passer par l'affrontement politique – la Ligue de l'enseignement, fondée en 1866, a notamment joué ce rôle[5] – à travers un combat culturel dont le mouvement catholique a tout de suite perçu l'enjeu[6]. L'association qui nous intéresse ici a vu le jour au début des années 1860, à l'initiative de l'ouvrier typographe Jean-Baptiste Girard (1821-1900), connu pour son engagement dans diverses associations ouvrières et populaires : il compte en 1849 parmi les fondateurs de la Société fraternelle des ouvriers imprimeurs-lithographes et de l'Union des associations fraternelles ouvrières, ce qui lui vaut de passer quelque temps en prison en 1850 pour « réunions secrètes », avant de s'investir ensuite plus prudemment dans les bibliothèques populaires, à travers notamment celle des Amis de l'instruction du IIIe arrondissement de Paris, créée en 1861[7]. Il s'appuie pour

---

[3] Thomas Grimm, « L'utilité publique », *Le Petit Journal*, 13 octobre 1874, p. 1.

[4] Geneviève Poujol, « Éducation populaire : une histoire française », *Hermès. La revue*, n° 42, 2005/2, p. 126-130 ; Carole Christen et Laurent Besse (dir.), *Histoire de l'éducation populaire – 1815-1945 – Perspectives françaises et internationales*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, 2017, 430 p. ; le mémoire que Carole Christen prépare actuellement dans le cadre de son habilitation à diriger des recherches est également consacré à l'éducation populaire : *À l'école du soir : histoire sociale et politique des cours d'adultes, 1815-1870*.

[5] Jean-Paul Martin (avec la collaboration de Frédéric Chateigner et Joël Roman), *La Ligue de l'enseignement : une histoire politique (1866-2016)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016, 605 p.

[6] Le vicomte Armand de Melun fonde ainsi dès 1861 la Société catholique pour l'amélioration et l'encouragement des publications populaires ; Louis Michel en 1867 la Société générale d'éducation et d'enseignement.

[7] Jean Maitron et Claude Pennetier, « Girard, Jean-Baptiste », dans *Le Maitron en ligne*, version mise en ligne le 23 janvier 2009, http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article24342. Voir aussi Ian Frazer, « Jean-Baptiste Girard (1821-1900) :

lancer la Société Franklin sur des personnalités en vue[8], qui composent sans lui le conseil d'administration, comme en témoigne l'annonce publiée par le *Moniteur officiel* peu après l'autorisation de l'association par le ministre de l'Intérieur, le 19 septembre 1862 :

> « Pour faire partie de la *Société*, il suffit d'être présenté par deux de ses membres et d'être admis par le conseil d'administration, qui se compose actuellement de :
>
> MM. Boussingault, membre de l'Institut, président ; Colonel Favé, aide de camp de l'Empereur ; Tresca, sous-directeur au Conservatoire des arts et métiers ; Labrouste, directeur à Sainte-Barbe ; Vincent, vice-président de la Bibliothèque (3e arrondissement) ; Patin, de l'Académie française ; Legouvé, de l'Académie française ; Faye, de l'Académie des sciences, inspecteur général ; Maurice Mayer [sic], secrétaire général. »[9]

Dotée d'un caractère « semi-officiel »[10] par ses liens avec l'administration, le ministère de Instruction publique notamment, la Société Franklin prospère rapidement, soutenue par des personnalités de tous bords politiques et religieux – de l'Institut, de l'Académie française, de la haute administration ou des chambres – ayant pour mot d'ordre la neutralité politique et le progrès de l'instruction : « Elle n'appartient à aucun parti, à aucune école ; elle a pour unique but de propager le goût de la lecture, pour unique règle les éternelles lois de la morale, pour unique moyen d'action la puissance de l'association mise au service de l'initiative individuelle »[11].

Quand la Troisième République est proclamée, elle compte près de 900 membres et dispose d'un budget annuel de 20 517 francs[12] pour remplir sa mission : diffuser des catalogues d'ouvrages choisis, soutenir la fondation de

---

fondateur des bibliothèques des Amis de l'instruction (1861) », dans Marie-Josèphe Beaud, Jean Grigorieff et Georges-Guillaume Kerourédan (dir.), *Lectures et lecteurs au XIXe siècle : la Bibliothèque des Amis de l'instruction*, Paris, Bibliothèque des Amis de l'instruction, 1985, p. 53-79.

[8] Quoique très actif dans la Société Franklin, il refuse de se mettre en avant, sans doute de peur que ses démêlés avec la justice ne nuisent à l'entreprise. Agnès Sandras, « Et si on reparlait de Jean-Baptiste Girard, 'fondateur' de la bibliothèque des Amis de l'instruction ? », *Bibliothèques populaires : histoire des bibliothèques et de la lecture populaires*, 10 septembre 2017, https://bai.hypotheses.org/1522.

[9] *Moniteur universel : journal officiel de l'Empire français*, 7 octobre 1862, p. 1412.

[10] *Le Temps*, 8 octobre 1862, p. 1.

[11] *Notice sur la Société Franklin pour la propagation des bibliothèques populaires*, Paris, s. n., 1864, p. 2.

[12] Compte rendu de l'assemblée générale du 23 novembre 1871, *Bulletin de la Société Franklin*, n° 38, 15 décembre 1871, vol. 3, p. 260. À titre de comparaison, les livres dont le bulletin fait le compte rendu coûtent autour de 2,5 francs et le salaire annuel moyen d'un ménage ouvrier à Paris est estimé à 1 964,05 francs, le kilo de pain autour de 40 centimes (Georges Renaud, « Prix et salaires à Paris en 1870 et 1872 », *Journal de la Société de statistique de Paris*, tome 14, 1873, p. 176-185).

bibliothèques populaires sur tout le territoire en prodiguant à leurs artisans des conseils de gestion, en leur donnant des livres ou en centralisant les achats de livres à tarifs négociés[13]. Ses dirigeants appartiennent à l'élite sociale et politique du moment : le marquis Prosper de Chasseloup-Laubat (président), ancien ministre du Second Empire et, depuis février 1871, député centre-droit de la Charente-Inférieure, Jules Simon (vice-président), député républicain et ministre de l'Instruction publique, des Cultes et des Beaux-Arts, Adolphe d'Eichthal (vice-président et trésorier), financier et homme d'affaires, impliqué notamment dans les chemins de fer, et Émile Marguerin (secrétaire), enseignant devenu directeur de l'école Turgot puis administrateur des écoles supérieures de la ville de Paris, parmi les premiers animateurs de la Société Franklin. Ce sont eux – et plus particulièrement Émile Marguerin – qui proposent au conseil d'administration de l'association, le 7 septembre 1871, de former pour elle une demande de reconnaissance d'utilité publique.

Nous n'avons que peu de trace de leurs motivations. Elles sont sans doute proches de celles que nous avons indiquées dans le chapitre précédent pour la Société des antiquaires de l'Ouest : troquer l'inexistence légale de leur association pour un statut juridique qui lui permette à la fois de sécuriser son patrimoine et de développer sans risque ses activités. Quand le maître des requêtes chargé du dossier au Conseil d'État les interroge, quelques années plus tard, ils évoquent « le très grand intérêt pour l'avenir à ce qu'elle n'eût pas au nom d'un tiers le petit capital qu'elle possède aujourd'hui »[14]. Pour l'année 1871, son actif s'est élevé à 24 627,89 francs, placés en obligations du Midi, de l'Est, en rente française à 3 %, sans compter le fonds de roulement et les avoirs en caisse, ainsi que plusieurs créances auprès du propriétaire de leur local et des libraires, le tout sans doute au nom de son trésorier, Adolphe d'Eichthal[15]. Ses dirigeants manifestent en outre « le vif désir d'augmenter son capital »[16] pour satisfaire plus efficacement à sa mission de centrale d'achat. Ils comptent à cette fin sur la générosité de certains de ses riches adhérents, qui pourront, si elle est reconnue d'utilité publique, la gratifier de dons et legs, moyennant pour chacun d'entre eux une nouvelle autorisation du Conseil d'État[17]. La dimension symbolique de la sanction étatique a enfin pu jouer, avec des effets attendus très concrets : consolider sa réputation, gagner la confiance de l'opinion

---

[13] Claire Aude, Marie-Danielle Schaeffer et Bénédicte Térouanne, *Les bibliothèques populaires en France à travers le bulletin de la Société Franklin (1868-1879)*, Mémoire DSB, Paris, École nationale supérieure de bibliothécaires, 1977, 99 p.

[14] Compte rendu *in extenso* des débats des 23 et 30 janvier 1879 à l'assemblée générale du Conseil d'État, AN AL//1231, ici celui du 23 janvier 1879, p. 25.

[15] Situation financière de la Société au 31 décembre de l'année 1871, *Bulletin de la Société Franklin*, n° 63, 1er janvier 1873, vol. 5, p. 2.

[16] Compte rendu *in extenso* du débat du 23 janvier 1879… *op. cit.*, p. 26.

[17] Elle « ne demande, après tout, que les moyens de continuer, à l'aide des dons et legs qu'elle pourrait recevoir, l'œuvre si utile, si patriotique qu'elle a entreprise », affirme ainsi son vice-président, M. Faré, à l'assemblée générale de 1877. *Bulletin de la Société Franklin*, n° 129, 1er avril 1877, vol. 9, p. 53.

publique, s'attacher de nouveaux souscripteurs et bienfaiteurs, accroître le nombre de ses partenaires privés et publics.

Alors en pleine expansion, elle peut croire en la bienveillance de l'administration : la défaite contre la Prusse, largement attribuée à un défaut d'éducation et de formation[18], a conduit ses administrateurs à ajouter aux buts de la Société l'encouragement à la création de bibliothèques militaires, en étroite collaboration avec le ministère de la Guerre. À l'occasion de l'assemblée générale du 23 novembre 1871, ses administrateurs font donc voter une révision des statuts – relativement marginale puisqu'elle consiste essentiellement à augmenter le nombre des membres du Conseil d'administration de 30 à 50 – et surtout une motion autorisant les représentants de l'association à consentir aux modifications qui seraient demandées par le Gouvernement[19].

Les administrateurs de la Société Franklin ont dû mettre quelque temps pour constituer leur dossier puisque la demande n'est adressée au ministre de l'Instruction publique que le 25 janvier 1872. Elle comprend un exposé des motifs, les statuts de l'association, le numéro 22 de son bulletin, ainsi que la liste des membres du conseil d'administration. Le dossier, on le voit, est alors assez succinct, surtout par rapport aux consignes qui prévalent quelques années plus tard. Au cours des années 1870, la liste des pièces requises est standardisée et la trajectoire du dossier précisée : sont en effet demandés l'extrait de la délibération aux termes de laquelle l'assemblée générale de l'association approuve la demande en reconnaissance, une notice historique sur l'association, ses statuts et son règlement intérieur, la liste de ses fondateurs et souscripteurs, le compte des opérations des trois dernières années et l'état de l'actif et du passif, le tout à adresser d'abord au préfet, qui enquête et sollicite des avis avant de les transmettre au ministre[20]. Cette première demande, adressée à Jules Simon ministre de l'Instruction publique *et* vice-président de la Société Franklin, s'est de toute façon perdue. La malchance poursuit ensuite la Société : le duplicata est transmis à son successeur, William Henry Waddington, lui aussi républicain, le 20 mai 1873, soit quatre jours avant la démission d'Adolphe Thiers et l'élection de Mac Mahon à la présidence de la République, lequel appelle Albert de Broglie à former un gouvernement conforme à ses vues, c'est-à-dire royaliste… L'instruction du dossier est alors confiée au préfet de la Seine, qui interroge à son tour le préfet de police, tandis que divers avis sont sollicités (auprès du vice-recteur de l'académie de Paris, du préfet de la Seine et du ministre de l'Intérieur ainsi que du maire du VIe arrondissement et du conseil municipal de Paris).

---

[18] Claude Digeon, *La crise allemande de la pensée française 1870-1914*, Paris, Presses universitaires de France, 1959, VIII-568 p.

[19] Compte rendu de l'assemblée générale du 23 novembre 1871, *op. cit.*

[20] G. Denis de Lagarde et André Godfernaux, *Guide de procédure devant les sections administratives*, Paris / Nancy, Berger-Levrault et Cie, 1890, p. 33.

Entre-temps, l'association a connu d'autres vicissitudes. Elle peut s'enorgueillir de la souscription lancée début 1873, avec le soutien du ministère de la Guerre, pour la création de bibliothèques destinées aux sous-officiers et soldats, et qui en un an lui a permis de récolter près de 100 000 francs. Mais ce succès lui a attiré les foudres des réactionnaires, qui ont beau jeu de l'associer à l'œuvre plus radicale que constitue la Librairie Franklin, éditeur des petits pamphlets républicains – souvent anticléricaux – de la Bibliothèque Franklin[21]. À partir du mois de février 1873, la Société Franklin rappelle régulièrement en une de ses bulletins qu'elle n'a rien à voir avec la Librairie Franklin, dont l'*Almanach pour tous*, interdit au colportage en janvier de la même année, lui a été attribué à tort par de nombreux journaux[22].

C'est peine perdue. En mai, peu avant l'élection du très légitimiste maréchal de Mac Mahon à la présidence de la République, l'Assemblée générale des comités catholiques de France lance un avertissement contre l'association. Le marquis de Fournès, vice-président de la commission de la presse, y fustige longuement la « propagande insidieuse » de la Société Franklin, qui, en refusant de défendre les vérités religieuses au nom de la neutralité, contribuerait selon lui « au désarroi des esprits ». Elle lui paraît d'autant plus dangereuse que, « subventionnée par de riches banquiers », elle a réussi à convaincre certaines personnalités catholiques :

> « En enrichissant l'adversaire, ces hommes croient faire œuvre de conciliation et d'apaisement. Ils font proprement œuvre de protestantisme, ou, s'ils aiment mieux, de négation religieuse et de dissolution sociale. »

La violence des propos ne semble en rien choquer l'auditoire, qui adopte les conclusions du rapport : favoriser par tous les moyens la diffusion des publications catholiques mais aussi et surtout « prémunir les comités catholiques et leurs adhérents contre les circulaires, prospectus, catalogues, et en général contre les agissements d'une Société de publications populaires appelée Société Franklin, qui, sous des dehors fallacieux et par des moyens puissants, travaille à faire pénétrer dans les casernes, comme dans les écoles, l'action dissolvante du protestantisme et de la libre pensée, c'est-à-dire de l'irréligion et de la révolte »[23].

---

[21] La Librairie Franklin est dirigée par Henry Bellaire. Située au 71, rue des Saints-Pères, elle publie certes les œuvres de certains membres républicains de la Société Franklin, mais n'a en effet aucun lien avec elle.

[22] Voir par exemple les bulletins n° 65, 1er février 1873, vol. 5, p. 33 ; n° 75, 1er juillet 1873, vol. 5, p. 226, note 1 ; n° 86, 15 décembre 1873, vol. 5, p. 405.

[23] Arthur Henri Faret de Fournès, « Les publications catholiques », *Assemblée générale des comités catholiques de France*, Paris, Bureau du comité catholique, 1873, p. 437-448. L'appel semble avoir été entendu en haut lieu : le nom d'Albert de Broglie figure sur la liste des membres de la Société Franklin en 1872 mais il a disparu de celle de 1874… Voir les bulletins n° 41 du 1 février 1872 (vol. 4, p. 36) et n° 97 du 1er août 1874 (vol. 6, p. 161 et suiv.).

En décembre, l'*Assemblée nationale* l'accuse à tort d'avoir intégré à son catalogue une autre publication de la Librairie Franklin, l'*Histoire de la jacquerie*, de l'auteur républicain Eugène Bonnemère, « où la royauté, la noblesse et le clergé sont indignement et systématiquement calomniés ». L'ancien ministre de la Guerre, le général de Cissey, est également pris à partie pour avoir « laissé surprendre sa signature au bas d'une circulaire qui recommandait les livres de la Société Franklin pour les bibliothèques des régiments »[24]. L'association réplique au travers de son bulletin, niant tout lien avec la Librairie Franklin et poursuivant inlassablement la publication des noms des innombrables souscripteurs soutenant son projet de création de bibliothèques militaires[25].

L'instruction de la demande de reconnaissance d'utilité publique de la Société Franklin donne par ailleurs des résultats mitigés. Le préfet de police Léon Renault, sollicité par le préfet de la Seine pour mener une enquête sur l'association et son dirigeant, Adolphe d'Eichthal, rédige en août 1873 un rapport très favorable, conforme aux avis rendus le 27 juin 1873 par le maire du VIe arrondissement, Simon Rigaud, et le 5 mars 1874 par le conseil municipal de Paris, présidé depuis 1871 par le républicain modéré Joseph Vautrain[26]. Mais le vice-recteur de l'académie de Paris, Adolphe Mourier, dans sa lettre du 28 mai 1873, et surtout le préfet de la Seine, Ferdinand Duval, dans son rapport du 23 mai 1874, sont plus dubitatifs. Très conservateur, ce dernier estime de toute façon que « le bénéfice de la reconnaissance légale ne devrait être accordée qu'aux sociétés qui se proposent un but charitable ou religieux bien déterminé, et qui, par conséquent, se trouvent enfermées dans un cadre infranchissable »[27]. Le ministre de l'Intérieur se rallie à sa position et en fait part à la fin du mois d'août au ministre de l'Instruction publique et des Cultes, Arthur de Cumont. Le 26 septembre 1874, la demande de la Société Franklin est repoussée sans être passée par le Conseil d'État, qui n'examine que les dossiers que le Gouvernement veut bien lui transmettre. Dans la lettre adressée à l'association – et aussitôt publiée dans le *Bulletin de la Société Franklin* – le ministre de l'Instruction publique et des Cultes admet « les services que cette Société a rendus jusqu'à ce jour » mais ne les estime pas « suffisants pour

---

[24] L'épisode est relaté par *Le Temps*, 17 décembre 1873, p. 1.

[25] Voir par exemple le bulletin du 1er janvier 1874, qui reproduit également une lettre d'Adolphe d'Eichthal adressée au rédacteur de l'*Assemblée nationale* (n° 87, vol. 6, p. 1-2).

[26] La loi du 14 avril 1871, votée par une Assemblée nationale très conservatrice alors aux prises avec la Commune, soumet Paris à un régime spécifique : la capitale dispose d'un conseil municipal élu (80 quartiers élisant chacun un conseiller municipal), dépourvu de maire et travaillant sous le contrôle du préfet de la Seine et du préfet de police ; chaque arrondissement est doté d'un maire et de trois adjoints nommés par le pouvoir exécutif.

[27] Rapport du préfet de la Seine au ministre de l'Intérieur daté du 23 mai 1874, AN F/17/12532. Les autres documents cités dans ce paragraphe figurent également à cette cote.

justifier une faveur que le Gouvernement n'accorde que dans des circonstances où l'intérêt public est sérieusement engagé »[28].

La faute à l'ordre moral

L'affaire fait un peu de bruit. La presse catholique se réjouit bien sûr de ce refus, même si elle reproche au ministre une « excessive politesse »[29]. Au centre et à gauche, les réactions sont plus ou moins ouvertement indignées. Certains journaux vont au-delà de l'entrefilet. Dans son édition du 13 octobre 1873, le très populaire *Petit journal* présente en une la procédure pour en critiquer le caractère discrétionnaire : « Je ne conteste pas ce droit, seulement je le trouve excessif, car il rend possible l'arbitraire et les représailles »[30]. Dans un autre registre (à la fois plus savant et plus anticlérical), le quotidien républicain *Le XIXe siècle* énumère les associations selon lui moins méritantes qui ont pourtant obtenu le précieux sésame : les Frères de la Sainte-Famille (janvier 1874), la Congrégation du Saint-Esprit et du Sacré-Cœur de Marie (février 1874), l'Association libre pour l'éducation de la jeunesse ouvrière (août 1874), la Société charitable d'éducation et d'instruction primaire de Sainte-Clotilde (août 1874)… « Mais je m'arrête, note le journaliste : cette nomenclature finirait pas avoir l'air d'une plaisanterie. »[31] Et de regretter que le Conseil d'État n'ait pas été consulté, opposant les critères impartiaux de la haute assemblée – durée, moyens d'existence, utilité du but – au bon plaisir du ministre, sous la coupe de la « gent cléricale ».

La procédure de reconnaissance d'utilité publique, héritée de l'Ancien Régime, est de fait fondamentalement arbitraire. Face au refus du ministre, la Société Franklin n'a aucun recours. Il lui faut attendre un changement de gouvernement pour déposer à nouveau sa demande, en espérant qu'elle soit transmise au Conseil d'État. Si les décisions de rejet peuvent être prises par le Gouvernement sans consultation de la haute assemblée, les décrets de reconnaissance d'utilité publique doivent en effet être promulgués « le Conseil d'État entendu ». Créé par Napoléon Bonaparte en 1799, ce dernier a connu plusieurs réorganisations au cours du XIXe siècle tout en conservant la double mission administrative et contentieuse qui lui avait été originellement confiée :

---

[28] *Bulletin de la Société Franklin*, n° 99, 1er octobre 1874, vol. 6, p. 213. La reconnaissance d'utilité publique est en effet une « faveur » gouvernementale. Nous y reviendrons.

[29] *L'Univers*, 10 octobre 1874, p. 1. Voir aussi l'édition du 16 octobre 1874 de *L'Univers*, ainsi que la livraison du 17 octobre 1874 des *Annales catholiques* (p. 125).

[30] Thomas Grimm, « L'utilité publique », art. cit., p. 1. À l'époque, *Le Petit journal* vient d'être racheté par Émile de Girardin, rallié comme Thiers à la République. Il est en plein essor : d'un tirage de 340 000 exemplaires en 1870, le titre atteint les deux millions en 1895, un record mondial à l'époque.

[31] Francisque Sarcey, « Les sévérités de M. de Cumont », *Le XIXe siècle*, 16 octobre 1874, p. 1-2.

conseiller le Gouvernement sur les décrets et les lois, juger des litiges impliquant l'administration[32]. La procédure de reconnaissance d'utilité publique relève de son rôle de conseil juridique. Son avis en la matière n'est pas contraignant, même si, dans les faits, les décisions du Gouvernement sont toujours conformes aux prescriptions du Conseil d'État, prises en étroite collaboration avec les représentants des ministères concernés.

Consulté, aurait-il montré, comme semble le suggérer le journaliste du *XIXe siècle*, plus d'impartialité que le Gouvernement ? La plupart de ses lecteurs devaient en douter. D'abord parce que le Conseil d'État, lorsqu'il est consulté sur une affaire administrative, est par définition au service du Gouvernement. Comme l'indique Maurice Hauriou, « le Conseil d'État, envisagé comme conseil administratif, est un instrument indispensable au pouvoir exécutif et il doit être absolument dans sa main »[33]. La haute assemblée est en outre considérée alors comme une forteresse conservatrice et cléricale[34]. Remplacée par une Commission provisoire en septembre 1870, elle a été réorganisée par la loi du 24 mai 1872, qui a confié la nomination de ses membres à l'Assemblée nationale, alors majoritairement monarchiste. Comme son vice-président[35], Paul Andral, certains d'entre eux soutiennent ouvertement la politique de Mac Mahon, à l'instar des Frédéric d'Aymar de Chateaurenard, Léopold de Gaillard-Lavaldène, Philibert Lombard de Buffières de Rambuteau, Anatole de Ségur, Charles Franquet de Franqueville, Charles-Étienne Collignon, etc.

Parmi les reproches qui leur sont adressés par les républicains, la critique la plus sévère porte sur les libéralités accordées aux œuvres religieuses, qu'un revirement de jurisprudence vient de faciliter. Par un avis du 6 mars 1873, le Conseil d'État autorise les libéralités à destination des fabriques indépendamment des conseils municipaux ou des bureaux de bienfaisance[36] :

---

[32] Sur l'organisation et les missions du Conseil d'État, voir Marie-Christine Kessler, *Le Conseil d'État*, Paris, Armand Colin, 1969, 389 p. ; Vincent Wright, *Le Conseil d'État sous le Second Empire*, Paris, Armand Colin, 1972, 273 p. ; Louis Fougère (dir.), *Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque*, Paris, Éditions du CNRS, 1974, XVI-1012 p. ; Marc Bouvet, *Le Conseil d'État sous la monarchie de Juillet*, Paris, Librairie générale du droit et de jurisprudence, 2001, VII-696 p. ; Bernard Pacteau (éd.), *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative française au XIXe siècle*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, XVII-264 p.

[33] Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif*, Paris, Larose et Forcel, 1892, p. 260.

[34] Vincent Wright, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome XIX, octobre-décembre 1972, p. 621-653, ici p. 626.

[35] Le président du Conseil d'État n'est autre que le garde des Sceaux, qui n'assiste qu'occasionnellement aux travaux de la haute assemblée. Pour les pouvoirs respectifs attachés à ces deux fonctions, voir : Pascale Gonod, *La présidence du Conseil d'État républicain*, Paris, Dalloz, 2005, VI-176 p. ; idem, « Le vice-président du Conseil d'État, ministre de la juridiction administrative ? », *Pouvoirs*, n° 123, 2007/4, p. 117-132.

[36] Sous le régime concordataire alors en vigueur, les fabriques sont des établissements publics du culte, qui ont pour fonction de gérer les biens des paroisses. Les bureaux de bienfaisance sont quant à eux des établissements publics d'assistance communale, chargés d'organiser et de distribuer des secours, généralement en nature (pain, soupes, vêtements, médicaments,

« […] la fabrique peut être autorisée à accepter *seule* et sans l'intervention du maire et du bureau de bienfaisance des sommes destinées à être distribuées aux pauvres par les soins des membres de la fabrique ou du curé […] »[37]

Au mois de mai suivant, à l'Assemblée générale des comités catholiques de France où il a peut-être applaudi les mesures prises à l'encontre de la Société Franklin, l'auditeur au Conseil d'État Pierre de Ségur – fils du conseiller d'État Anatole de Ségur cité plus haut – rend compte de ces « modifications salutaires et profondes », dont il se félicite[38]. Dans un avis du 13 mai 1874, le Conseil d'État va plus loin en restaurant la capacité civile des diocèses, qui l'avaient perdue en 1841, leur permettant à leur tour de recevoir dons et legs[39]. Si l'on en croit, comme Vincent Wright[40], les dénégations *a posteriori* de l'ancien conseiller d'État Jean-Jacques Weiss, il s'agissait avant tout de respecter les intentions des donateurs, y compris à l'égard des légataires laïcs – communes et départements, bureaux de bienfaisance et Assistance publique de Paris – qui en auraient tout autant profité[41]. L'étude minutieuse de Jean-Luc Marais prouve néanmoins que ces derniers ont souffert de la nouvelle concurrence que leur faisaient les institutions religieuses, dans un contexte où le Conseil d'État se montrait en outre plus indulgent que par le passé dans l'examen des décrets d'autorisation des dons et legs destinés aux établissements publics du culte[42].

En matière de reconnaissance d'utilité publique, la haute assemblée peut cependant se révéler plus modérée que le Gouvernement. Elle examine certes avec bienveillance les demandes de nombreuses associations charitables catholiques, y compris lorsqu'elles intègrent à leurs missions des activités scolaires. Entre 1872 et 1879, le Conseil d'État accepte ainsi la reconnaissance

---

combustibles, etc.) aux pauvres domiciliés dans la commune. Ils sont environ 13 367 en 1871 selon Paul Bucquet, *Enquête sur les bureaux de bienfaisance : documents recueillis par les inspecteurs généraux des établissements de bienfaisance et rapport au ministre sur la situation des bureaux de bienfaisance en 1871*, Paris, Imprimerie nationale, 1874, p. VI.

[37] Avis du 6 mars 1873, dans Édouard Laferrière (dir.), *Répertoire du droit administratif (fondé par Léon Béquet)*, Paris, Paul Dupont, 1894, tome 12, premier fascicule, p. 202-203.

[38] Pierre de Ségur, « Observations sur l'état de la jurisprudence en ce qui concerne les libéralités faites aux fabriques, aux curés ou aux établissements religieux en faveur des pauvres », *Assemblée générale des comités catholiques… op. cit.*, p. 534-542, ici p. 535.

[39] Le maître des requêtes Charles Franquet de Franqueville avait été chargé du rapport. Il raconte dans ses *Souvenirs* que ce dernier a été imprimé et qu'il a ainsi pu en « adress[er] un à chacun des évêques de France », ce qui lui valut du Pape, raconte-t-il, « la Grand-Croix de Commandeur de l'ordre de Saint-Grégoire le Grand ». Charles Franquet de Franqueville, *Souvenirs : 1840-1919*, Paris, Drivond, 1922, p. 117-18.

[40] Vincent Wright, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », art. cit., p. 627.

[41] Jean-Jacques Weiss, « La fin d'une institution », *Revue de France*, septembre-octobre 1879, p. 1-38, ici p. 29 ; Un ancien membre du Conseil d'État, *Le Conseil d'État sous le second Empire et la Troisième république* (extrait du *Correspondant*), Paris, Jules Gervais, 1880, 38 p., ici p. 33-35.

[42] Jean-Luc Marais, *Histoire du don en France de 1800 à 1939*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1999, p. 57 et suiv.

d'utilité publique d'une trentaine d'entre elles. Mais il est plus prudent à l'égard des groupements prosélytes non charitables. En 1875, il repousse la demande de la Société bibliographique, connue pour éditer depuis sa fondation une revue mensuelle intitulée *Polybiblion*. Au début de la Troisième République, elle multiplie les actions de propagande religieuse, sous la présidence de son créateur, Gaston du Fresne de Beaucourt, et avec l'appui de la fine fleur du royalisme – les Vogüé, Mun, Meaux, etc. (elle a comme président d'honneur le Comte de Chambord lui-même) : son but est de diffuser des ouvrages et brochures « conformes aux doctrines de la religion catholique » et de faciliter la connaissance de « tout ce qui paraît en France et à l'étranger »[43]. Arthur de Cumont, qui vient de refuser de transmettre au Conseil d'État la demande de la Société Franklin, lui recommande au contraire l'œuvre de ces « hommes connus et distingués »[44]. La présence parmi eux du conseiller d'État Anatole de Ségur n'y change rien : un avis du 25 mars 1875 rejette la demande de reconnaissance d'utilité publique de l'association, au motif que « le Gouvernement ne saurait reconnaître aux sociétés dont la propagande religieuse et sociale est l'objet le caractère d'établissement d'utilité publique, sans paraître s'associer, dans une certaine mesure, à leurs publications et en accepter la responsabilité »[45].

Comment les animateurs de la Société Franklin ont-ils interprété cette décision ? D'un côté, le Conseil d'État démontre sa capacité, à l'occasion, d'affirmer son indépendance à l'égard de la politique de l'ordre moral. De l'autre, les associations dont l'objectif est aussi la diffusion d'informations bibliographiques et de publications peuvent à bon droit s'inquiéter : n'est-ce pas le signal que le Conseil d'État est réticent à reconnaître ce genre de groupement, toujours susceptible de se livrer à la « propagande religieuse et sociale » ?

La Société Franklin décide pourtant de tenter à nouveau sa chance, encouragée sans doute par la présence parmi ses membres de trois conseillers d'État : Edmond David, Eugène Marbeau et Charles Tranchant. La conquête de la République par les républicains lui en donne l'occasion : Adolphe d'Eichthal, qui la dirige depuis la mort de Chasseloup-Laubat, s'y emploie en avril 1876, après que la victoire républicaine aux élections législatives a conduit à la nomination du quatrième gouvernement Dufaure. Le dossier est alors plus copieux : il comprend une lettre des dirigeants de l'association, ses statuts, la liste de ses membres, des pièces relatives à sa situation financière, quelques-unes de ses publications et les avis recueillis entre 1873 et 1874 (auprès du conseil municipal, du maire du VIe arrondissement, du vice-recteur,

---

[43] Règlement de la Société bibliographique, article 1, AN AL//168.

[44] Rapport du ministre de l'Instruction publique et des Cultes au Président de la République française au sujet de la reconnaissance d'utilité publique de la Société bibliographique, 21 février 1875, AN AL//168.

[45] Avis du 25 mars 1875, AN AL//168.

du préfet de la Seine et du ministre de l'Intérieur). La procédure traîne encore un peu – à l'assemblée générale de 1877 de l'association, Adolphe d'Eichthal fait allusion à des « difficultés » alors même que « M. Waddington, ministre de l'Instruction publique, a accueilli avec la plus grande bienveillance la demande officielle et les communications verbales d'une société dont il apprécie le caractère et les services »[46]. Une note au dossier indique qu'il a été « officieusement prévenu d'un échec probable devant la haute assemblée », ce qui l'a conduit à lui retirer l'affaire[47]. Au mois de novembre 1878, le ministre de l'Instruction publique et des Cultes d'alors, Agénor Bardoux, finit par transmettre le dossier au Conseil d'État.

Comme toujours, le dossier est accompagné d'un rapport – ici une lettre du ministre au Président de la République[48] – présentant succinctement les raisons qui ont conduit ses services à soumettre la demande de reconnaissance d'utilité publique au Conseil d'État. Elle confirme s'il était encore besoin le caractère discrétionnaire de la mesure. On y apprend en effet que le ministère se fonde sur le dossier tel qu'il a été instruit en 1874 ou presque (seuls les documents financiers ont été mis à jour), et qu'il n'a pas non plus sollicité de nouveaux avis[49]… ce qui tend à confirmer que les raisons du revirement ministériel tiennent moins à une évolution dans la situation de l'association qu'à un changement de politique assumé.

2. La Société Franklin au Conseil d'État

Itinéraire d'un dossier

On l'a dit, le dossier conservé au Conseil d'État est incomplet. C'est chose courante dans ce type d'affaires, qui impliquent un va-et-vient des pièces entre la haute assemblée et les ministères concernés[50]. Des pièces adressées par

---

[46] *Bulletin de la Société Franklin*, n° 129, 1er avril 1877, vol. 9, p. 49.

[47] Note pour M. le ministre de l'Instruction publique (Agénor Bardoux), sans date, AN F/17/12532.

[48] Les rapports sont rédigés par les directeurs des services concernés – ici celui de la direction de l'enseignement primaire. Ils sont parfois adressés comme ici par le ministre au Président de la République mais beaucoup plus fréquemment par le directeur du service au ministre lui-même. Dans la plupart des cas, le directeur du service est également conseiller d'État extraordinaire, ce qui lui permet de participer aux délibérations du Conseil d'État sur les affaires qui le concernent.

[49] Rapport du ministre de l'Instruction publique, des Cultes et des Beaux-Arts au Président de la République française au sujet de la reconnaissance d'utilité publique de la Société Franklin, novembre 1878, AN AL//398.

[50] Dans le cas de la Société Franklin, une partie du dossier se trouve par exemple conservée dans les archives du ministère de l'Instruction publique, aux Archives nationales, à la cote F/17/12532. Il peut s'agir de pièces ayant servi à rédiger le rapport adressé au Conseil d'État mais que le ministère n'a pas considéré utile de lui transmettre ou de documents que le Conseil

l'association, il ne reste que deux exemplaires des statuts, dont l'un indique les modifications demandées. Les autres documents – note, projet de décret, lettres émanant des ministères de l'Instruction publique et de l'Intérieur – permettent de suivre le parcours de la demande au sein du Conseil d'État.

D'abord transmis au président de la section de l'Intérieur, de la Justice, de l'Instruction publique, des Cultes et des Beaux-Arts (à laquelle nous référerons désormais sous l'intitulé abrégé de « section de l'Intérieur »), le dossier est confié par ce dernier à un rapporteur – généralement un maître de requête, plus rarement un auditeur. Victor Groualle (1818-1892), qui a été élu conseiller d'État par l'Assemblée nationale en juillet 1872 après une longue carrière d'avocat au Conseil d'État et qui préside depuis la section de l'Intérieur, a porté ici son choix sur Édouard Jacqueminot comte de Ham (1820-1893), de deux ans son cadet : issu de la noblesse du Premier Empire, il avait été nommé maître des requêtes en 1872, et chargé en 1875 de rendre compte du dossier de la Société bibliographique.

Entre l'arrivée du dossier au Conseil d'État (7 décembre 1878 si l'on en croit le tampon appliqué sur la lettre du ministre de l'Instruction publique au président de la République) et la discussion à la section de l'Intérieur, le rapporteur dispose de quelques semaines pour préparer son exposé, comme en témoignent ici les documents – note, projet de décret et statuts annotés – émanant de la section, qui sont datés de la séance du 15 janvier 1879. Il peut le faire chez lui ou à la bibliothèque du Conseil d'État[51], à sa convenance, et rencontrer si besoin les représentants de l'association pour obtenir des renseignements complémentaires ou pour solliciter leur accord sur telle ou telle modification statutaire – en l'occurrence, un entretien au moins a eu lieu, que le comte de Ham mentionne quelques semaines plus tard à l'assemblée générale.

Ses propositions sont ensuite discutées au sein de la section de l'Intérieur, qui peut les amender à la marge ou en modifier complètement le sens. Outre Victor Groualle, son président, cette dernière est alors composée des conseillers d'État Eugène Marbeau, Anatole de Ségur et Jean-Jacques Weiss[52], assistés de maîtres des requête et d'auditeurs. En ce 15 janvier, Paul Andral, le vice-président du Conseil d'État, semble avoir remplacé Victor Groualle, sans

---

d'État a été amené à renvoyer au ministère (pour complément d'instruction ou parce que, comme ici, l'affaire a été retirée). Nous n'avons rien trouvé dans les archives du ministère de l'Intérieur, mais il s'y trouve sans doute aussi quelques éléments concernant cette affaire puisque ce dernier s'est vu soumettre le dossier pour avis.

[51] Anéantie par l'incendie du Palais d'Orsay, en mai 1871, la bibliothèque a été en partie reconstituée. Au Palais Royal où le Conseil d'État est installé depuis 1875, elle met à la disposition de ses membres environ 18 000 volumes.

[52] Nés respectivement en 1825, 1823 et 1827, ils ont tous une cinquantaine d'années au moment de la discussion. Tous trois font partie des conseillers d'État écartés lors de l'épuration de juillet 1879. Victor Groualle et le comte de Ham, épargnés, démissionnent alors en guise de protestation. Voir Vincent Wright, « L'épuration du Conseil d'État en 1879 », art. cit.

doute souffrant[53] : sa signature figure auprès de celle du rapporteur sur les documents. Le représentant du ministère de l'Intérieur, Jules de Crisenoy, directeur de l'administration départementale et communale y participe en tant que conseiller d'État extraordinaire – on donne ce titre aux 15 membres de l'administration active nommés par décret pour défendre les intérêts de leurs ministères dans la délibération des affaires qui les concernent.

Les décisions prises en section doivent ensuite être soumises à l'assemblée générale du Conseil d'État. Lorsque l'affaire se révèle importante pour la jurisprudence, le conseiller d'État qui préside la séance demande à un auditeur, assisté d'un rédacteur, de produire un compte rendu des débats[54]. C'est le cas pour la discussion relative à la reconnaissance d'utilité publique de la Société Franklin. Son cas a suscité en section des objections que la solution finalement adoptée n'a pas suffi à lever. Cette dernière donne lieu à deux séances de débat à l'assemblée générale, les 23 et 30 janvier, sans doute relativement longues : leur compte rendu manuscrit fait plus de cent pages[55].

Les procès-verbaux établis à l'issue des séances de l'assemblée générale[56] égrènent les noms des membres qui y assistent. Particules et titres de noblesse confirment la mainmise des anciens notables sur la haute administration[57]. La plupart des conseillers d'État en service ordinaire (ils sont 22 en tout) sont présents : les présidents de section Aucoc, Goussard, Groualle et le vicomte du Martroy, les conseillers Jean-Bernard de Bellomayre, le marquis de Chateaurenard, Collignon, Léopold de Gaillard-Lavaldène, le colonel Gaillard, le contre-amiral Lefebvre, Marbeau, le vicomte de Montesquiou, Pascalis, Perret, le comte de Rambuteau, le marquis de Ségur, Silvy, Tranchant, Le Trésor de la Rocque et Weiss. Seul Edmond David manque à l'appel le 23 et le 30, date à laquelle Jean-Bernard de Bellomayre et Jean-Jacques Weiss sont également indiqués absents. Presque tous ont été élus en 1872 ou 1873, parfois à l'issue d'une longue carrière au Conseil d'État, par l'Assemblée nationale très conservatrice sortie des urnes en février 1871, et, pour certains, renommés

---

[53] La nécrologie que lui consacre à sa mort, en 1892, la Société des agriculteurs de France, dont il était un membre actif, le dit atteint de violents accès de fièvre depuis 1877. *Bulletin de la société des agriculteurs de France*, juillet-décembre 1892, tome 32, p. 141-144, ici p. 142.

[54] Voir les articles 5 et 31 du décret du 24 août 1872 portant règlement intérieur du Conseil d'État, *Journal officiel de la République française*, 25 août 1872, p. 5681-83.

[55] Compte rendu *in extenso* des débats des 23 et 30 janvier 1879… *op. cit*.

[56] Énumération des affaires à l'ordre du jour du 23 janvier 1879, AN AL//1300.

[57] Cette noblesse est une noblesse élargie, à laquelle s'agrège tout au long du XIXe siècle une grande bourgeoisie qui se plaît à vivre en aristocrate. Voir André-Jean Tudesq, « L'élargissement de la noblesse en France dans la première moitié du XIXe siècle », *Les noblesses européennes au XIXe siècle*, Actes du colloque de Rome, 21-23 novembre 1985, Rome, École Française de Rome, 1988, p. 121-135. Pour la période 1848-1879, Christophe Charle note qu'« en dépit de l'abolition de la vénalité et de l'hérédité des fonctions, l'administration au sommet continue d'obéir à des mécanismes de recrutement homologues de ceux du champ politique ou d'acquisition de la grande propriété foncière ». Christophe Charle, *Les élites de la République (1880-1900)*, Paris, Fayard, 1987, p. 31.

par décret du chef de l'État (Mac Mahon) en 1875, quand les lois constitutionnelles lui ont rendu cette prérogative. Edmond David et le colonel Gaillard les ont rejoints en juillet 1878.

Parmi les 24 maîtres des requêtes et 30 auditeurs nommés respectivement par décret et par concours, ceux que leur président de section a nommés rapporteurs des affaires à l'ordre du jour sont également là[58] : les maîtres des requêtes Hély-d'Oissel, Chauchat, le comte de Franqueville, le comte de Ham et l'auditeur Pierre de Ségur le 23 janvier, les maîtres des requêtes Hély-d'Oissel, Marchéville, le baron de la Coste, Bérenger, le comte de Ham, Chauchat, Fabas et les auditeurs Marques di Braga, Marguerie, Hébrard de Villeneuve et Roze le 30 janvier. Tous les maîtres des requêtes à l'exception de Bérenger étaient auditeurs et/ou maîtres des requêtes sous les précédents régimes et ont été renommés par décret en 1872. Les autres auditeurs ont été recrutés par concours entre 1872 à 1876. Les conseillers d'État en service extraordinaire sont comme d'habitude peu nombreux. Outre Jules de Crisenoy, déjà cité, deux d'entre eux assistent à la séance du 23, ils sont sept à la séance du 30.

La plupart des décrets de reconnaissance d'utilité publique sont rapidement expédiés. Ils ne représentent qu'une toute petite partie des travaux du Conseil d'État, qui examine alors plus de mille affaires administratives par an en plus de ses activités législatives et contentieuses, plus stimulantes. À l'ordre du jour de la séance du 23 janvier 1879, il y a par exemple dix autres projets de décret à discuter, relatifs à la délibération d'un conseil général, à des travaux publics (routes et chemins de fer), à des autorisations d'emprunt sollicitées par des départements, à des dons et legs en faveur d'établissements d'assistance publique ou de charité privée… Du 10 août 1872 au 31 décembre 1877, la haute assemblée a préparé au total 68 projets de loi d'intérêt général et 364 d'intérêt local, examiné 136 586 affaires administratives dont 5 858 en assemblée générale (les autres étant traitées dans ses sections) et jugé 7 016 affaires au contentieux[59].

Le cas de la Société Franklin tranche cependant sur les reconnaissances d'utilité publique habituelles. Le Conseil d'État se trouve alors sur la sellette. Les élections législatives de 1876 ont vu la victoire des républicains, et, à l'issue de la crise du 16 mai 1877, la nomination d'un gouvernement conforme à la majorité parlementaire[60]. Avec le renouvellement partiel du Sénat début

---

[58] Les maîtres des requêtes n'ont voix délibérative que dans les affaires qu'ils instruisent, voix consultative dans les autres. Quant aux auditeurs, ils n'ont voix délibérative à la section et voix consultative à l'assemblée que dans les affaires qu'ils instruisent.

[59] Voir le compte général des travaux accomplis par le Conseil d'État présenté par le garde des Sceaux, ministre de la Justice et président du Conseil Jules Dufaure, *Journal officiel de la République française*, 9 décembre 1878, p. 11641-11652.

[60] Cette crise institutionnelle s'ouvre le 16 mai 1877, lorsque le président de la République, Mac Mahon, désavoue le président du Conseil, Jules Simon, qui démissionne, et le remplace par Albert de Broglie. La Chambre des députés, majoritairement républicaine, lui refuse sa

janvier 1879, la seconde chambre bascule à son tour dans le camp républicain. Les mesures d'épuration administrative engagées dès 1877 menacent désormais directement le personnel du Conseil d'État. Comment pourrait-il refuser de reconnaître d'utilité publique une association dépeinte quelques années plus tôt par la presse républicaine en victime de l'ordre moral ? La Société Franklin n'est-elle pas soutenue par le gouvernement Dufaure, qui fait l'objet de pressions renouvelées pour expurger le Conseil d'État de ses éléments réactionnaires[61] ? Les archives ne recèlent aucun indice de ces enjeux, dont on peut pourtant supposer qu'ils étaient bien présents à l'esprit des membres du Conseil d'État. Ils travaillent ainsi de façon souterraine une discussion qui semble emprunter les voies classiques du raisonnement administratif.

La mesure de l'utilité publique

Jeudi 23 janvier 1879, 13 heures : l'assemblée générale du Conseil d'État s'ouvre sous la présidence de Paul Andral, dans la salle richement décorée du Palais-Royal qui accueille aujourd'hui encore les discussions de ce grand corps. Lorsque vient son tour, le comte de Ham présente son rapport, au nom de la section de l'Intérieur. Il est difficile de savoir dans quelle mesure ce dernier diffère de l'exposé préparé pour la section : les rapporteurs sont en effet censés défendre la solution collective qui y a été adoptée, quelle que soit leur propre position. Une remarque du vice-président Paul Andral, qui lui fait l'honneur d'évoquer devant tout le Conseil « l'excellent rapport de M. le comte de Ham »[62], laisse cependant entendre que le rapporteur parle cette fois pour lui autant que pour la section. Sa longue expérience – depuis 1872, il a été nommé rapporteur d'une trentaine de demandes de reconnaissance d'utilité publique – lui permet de mettre très nettement en balance les avantages et les inconvénients que représenterait l'élévation de la Société Franklin au rang d'établissement d'utilité publique. Nous disposons donc grâce à lui d'un témoignage précieux sur les critères de l'utilité publique comme sur la méthode retenue pour les repérer dans le dossier d'une association.

Notons d'emblée que le but de l'association ne fait pas l'objet de longs développements, pas plus que ses résultats effectifs, qui sont présentés précisément mais rapidement. Contre toute attente, l'enjeu n'est pas là. Avant de transmettre le dossier au Conseil d'État, les ministres se sont assurés que

---

confiance, ce qui conduit Mac Mahon à la dissoudre. Les élections d'octobre 1877 débouchent à nouveau sur une victoire républicaine. Mac Mahon tente de résister mais finit par se soumettre, le 13 décembre 1877, en appelant Jules Dufaure à former un ministère de centre gauche (c'est le cinquième gouvernement Dufaure depuis le début de la Troisième République).

[61] Voir Vincent Wright, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », art. cit., p. 621-624.

[62] Compte rendu *in extenso* du débat du 23 janvier 1879… *op. cit*., p. 53.

son instruction avait clairement établi le caractère utile de l'association : le rapport qu'ils joignent au projet de décret soumis à la haute assemblée doit en témoigner. Comme l'écrit très justement Sandrine Dhont, le Conseil d'État montre peu d'intérêt pour « la notion même d'utilité, déjà longuement envisagée par le ministère de l'Intérieur »[63]. Un grand nombre d'avis et de notes de rejet portent d'ailleurs une mention du type : « quelle que puisse être l'utilité du but poursuivi par l'association ». La question pour les membres du Conseil d'État est plutôt de savoir dans quelle mesure le *danger* que représente l'accès de l'association à la personnalité morale est compensé par son *utilité*. Le rapporteur énonce tour à tour les « garanties » et les « périls » que comporte la reconnaissance d'utilité publique de la Société Franklin, sans d'ailleurs les relier explicitement à quelque doctrine que ce soit. Son exposé revêt ainsi un tour très pragmatique – revendiqué encore aujourd'hui par le Conseil d'État[64] – et en même temps très elliptique puisqu'il passe sous silence les présupposés qui sous-tendent les faits avancés comme les conclusions que son auditoire est supposé en déduire. Il nous faut donc rétablir ces derniers, en nous appuyant sur la législation, la jurisprudence et le fonctionnement du Conseil d'État tel que la consultation de ses archives nous l'a laissé entrevoir.

Ce que montre le rapport du comte de Ham, c'est que l'utilité est faite d'intérêts multiples. Certains sont convergents. L'intérêt de la population à s'instruire par la lecture est aussi celui de l'État qui se trouve ainsi déchargé en partie de cette mission : « La section a été d'avis que cette société poursuivait un but fort utile, très moralisateur, qu'elle faisait une chose que l'État, qui ne peut suffire à tout, ne faisait pas ; qu'elle le remplaçait dans cette propagation du goût de la lecture dans le public ; que sous ce rapport, elle méritait toute sa bienveillance »[65]. Dans *utilité publique*, l'adjectif « public » superpose ainsi les deux sens qu'avait déjà « publicus » en latin : « qui concerne le peuple ou l'État »[66]. C'est celle d'une action que ses retombées bénéfiques pour le public inscrivent en principe dans le champ de l'État, même si l'étroitesse de son budget l'empêche en pratique de la mettre en œuvre[67]. En revanche, l'intérêt de la Société Franklin, à développer ses activités n'est pas forcément celui de l'État comme institution, qui se voit concurrencé sur son propre terrain – l'argument est évoqué durant la discussion – voire contraint de rétablir l'ordre public si l'association se révèle scandaleuse ou séditieuse.

---

[63] Sandrine Dhont, *Le droit des œuvres sociales du protestantisme français au XIXe siècle (1814-1914)*, Thèse de doctorat en droit, Paris 11, 2001, p. 143.

[64] Bruno Latour, *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2002, p. 26.

[65] Compte rendu *in extenso* du débat du 23 janvier 1879… *op. cit.*, p. 27.

[66] *Trésor de la langue française*, http://www.cnrtl.fr/definition/public

[67] La définition des « services publics » élaboré à la même époque au sein du Conseil d'État n'est pas étrangère aux conceptions de l'utilité publique présentées ici, qu'il s'agisse du rôle de l'État en la matière ou de la formulation de leurs principes directeurs : continuité et neutralité notamment. Nous y reviendrons dans les chapitres suivants.

L'autorisation préfectorale dont a fait l'objet la Société Franklin, ne démontre en effet son innocuité qu'en tant qu'association dépourvue de statut légal. En tant que personne morale, elle fait peser sur l'ordre public un certain nombre de risques, que l'exposé du comte de Ham met en exergue. Comme on le verra, ces derniers mêlent souvent étroitement les deux aspects de la reconnaissance d'utilité publique : l'accès à la personnalité morale et la reconnaissance étatique qui est aussi une forme de consécration publique.

Il y a d'abord les dangers communs à toutes les associations utiles au public. L'encouragement que leur donne l'État les conduit à accroître leur champ d'action, autrement dit à avoir un effet sur des individus plus nombreux, qu'ils soient bénéficiaires de son action ou donateurs. Ces derniers ont donc *intérêt* à ce que ces associations ne disparaissent pas à la première difficulté mais qu'au contraire elles se montrent suffisamment solides pour assurer la *continuité* de leurs services – le terme n'apparaît pas encore mais c'est bien de cela dont il s'agit. L'intérêt de cette partie de la population est aussi celui de l'État dans la mesure où toute défaillance est susceptible de porter atteinte à l'ordre public, en raison du trouble jeté dans les activités ordinaires des bénéficiaires ou dans la confiance des donateurs, qui pourraient estimer avoir été trompés par le label d'utilité publique.

Sous cet angle, l'examen de l'association par le Conseil d'État s'appuie sur les recommandations de l'avis du 17 janvier 1806, qui guide depuis l'Empire son attitude à l'égard des associations et fondations demandant la reconnaissance d'utilité publique. Ce dernier, rendu à propos des établissements de bienfaisance mais appliqué depuis à l'ensemble des organisations non lucratives, définit pour la première fois la procédure de reconnaissance d'utilité publique comme résultant d'une décision du chef de l'État, sur le rapport du ministre de l'Intérieur et le Conseil d'État entendu. Deux considérants – c'est-à-dire les motivations de l'avis introduites par « considérant que » – soulignent nettement l'intrication de tous ces intérêts :

> [Considérant] qu'il y aurait de graves inconvénients à tolérer et à reconnaître, sans ces formes salutaires et conservatrices, l'existence de ces sociétés, qui, ne se contentant pas de donner des secours à domicile, contractent avec des particuliers l'engagement de les loger, de les vêtir, de les entretenir, de les nourrir, sans offrir une garantie suffisante de la durée de ces engagements ;
>
> Considérant que ce serait former des hospices dans une direction et un sens qui pourraient croiser et contrarier les vues du Gouvernement et ses principes sur cette importante partie de l'administration, exposer une multitude de familles à se voir trompées par une charité mal dirigée, ou par des calculs défectueux ; que dans le cas où de semblables établissements viendraient à tomber, ils exposeraient ou le Gouvernement à payer des hospices qu'il n'aurait pas créés, ou des malheureux à se voir victimes d'une confiance mal placée, après avoir

perdu, dans une longue et trompeuse sécurité, tout moyen d'exister ; […] »[68]

Comme dans le cas des « hospices » évoqué dans l'avis de 1806, il faut donc vérifier si la Société Franklin offre « une garantie suffisante de la durée de ces engagements », si elle n'est pas susceptible de « croiser et contrarier les vues du Gouvernement et ses principes », le tout dans le but de préserver à la fois les intérêts des « familles » et ceux du « Gouvernement ».

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État, après avoir établi le caractère utile de l'œuvre, évalue systématiquement l'honorabilité de ses membres ainsi que son ancienneté et l'équilibre de son budget, qui garantissent à ses yeux la persistance dans le temps des services rendus par l'association. Ces critères sont connus. Les journaux les ont rappelés lorsque la demande de la Société Franklin a été repoussée par le Gouvernement en 1874. Les dirigeants des associations candidates à la reconnaissance d'utilité publique s'en réclament pour défendre leur dossier : « la Société Franklin réunit les trois conditions d'utilité, d'ancienneté, de solidité financière qui, d'après la jurisprudence du Conseil d'État, ont pour conséquence la déclaration d'utilité publique lorsqu'elles se trouvent réalisées », affirme son vice-président devant l'assemblée générale de l'association de 1877[69].

Mais ces exigences ne suffisent pas, surtout lorsqu'il s'agit, comme la Société Franklin, d'une association qui n'a pas de précédent au Conseil d'État[70], non pas charitable mais « de propagande ». Le terme n'a pas pris la connotation nettement négative qu'on lui connaît aujourd'hui, même s'il dit déjà le risque pris par le Gouvernement qui approuverait ce genre d'association[71]. Parce qu'elle diffuse du savoir, la Société Franklin pourrait bien être un jour en proie aux « passions politiques »[72], défendre des idées qui vont à l'encontre des intérêts de l'État ou du Gouvernement, agiter le peuple et donc nuire à la « paix publique ». Le rapporteur prend ainsi soin d'énumérer longuement les personnalités qui animent l'association et de citer un certain nombre d'ouvrages inscrits dans son catalogue – afin « d'apprécier l'esprit de la société »[73]. Contrairement aux gouvernements successifs, la haute assemblée affirme en effet la neutralité de l'État, même si, on l'aura compris, cette neutralité est toute relative : « Le Conseil d'État s'est toujours refusé de la manière la plus positive à donner la reconnaissance d'utilité publique à des

---

[68] Avis du Conseil d'État pris dans la séance du 3 nivôse an 14 (24 décembre 1805) et approuvé le 17 janvier 1806, *Recueil des lettres circulaires, instructions, programmes, discours et autres actes publics*, Paris, Imprimerie impériale, 1806, tome 6, p. 401-402.

[69] *Bulletin de la Société Franklin*, n° 129, 1er avril 1877, vol. 9, p. 53.

[70] Il a bien reconnu d'utilité publique une association gérant la bibliothèque et les cours populaires de Guebwiller en 1867, mais ses activités étaient restreintes à cette seule commune.

[71] Fabrice d'Almeida, « *Propagande*, histoire d'un mot disgracié », *Mots. Les langages du politique*, n° 69, 2002, p. 137-148. En ligne : http://journals.openedition.org/mots/10673.

[72] Compte rendu *in extenso* du débat du 23 janvier 1879… *op. cit.*, p. 14.

[73] *Ibid.*, p. 7

sociétés qui manifestaient une tendance exclusive, parce qu'il pensait qu'il n'appartient pas à l'État de s'associer à une tendance ou à la propagation d'une doctrine »[74].

De façon à la fois plus cruciale et plus incertaine que pour les services rendus, il s'agit là encore de savoir si le passé et le présent peuvent garantir l'avenir :

> « On disait [à la section] : si la société donne toute garantie pour le présent, par son catalogue, par la composition de son conseil d'administration, on peut craindre que dans l'avenir cette garantie disparaisse, que la société devienne mauvaise. Il y a un danger à redouter, car la société se développe, elle enverra bientôt des livres à 3 000 communes de France ; si elle paraît avoir une attache avec l'État par la déclaration qu'elle demande, par cette attache, elle peut devenir fort nuisible. »[75]

La personnalité morale pose ici autant de problèmes que le label étatique : il n'est pas plus question de laisser se développer une société « mauvaise » que d'associer l'État à ses doctrines.

On le voit, la tentation est grande de refuser le précieux sésame : il est en effet beaucoup plus difficile de retirer une reconnaissance d'utilité publique qu'une autorisation préfectorale – « un retrait de ce genre n'a été effectué qu'une fois et il a amené les plus grandes difficultés »[76] – l'État ayant alors à statuer sur le devenir des biens de l'association mais aussi de ses services et de leurs bénéficiaires ; or l'association a prouvé qu'elle pouvait être utile sans être reconnue d'utilité publique – et donc sans présenter les dangers énumérés plus haut…

Alors que la législation étudiée dans le chapitre précédent leur réserve un traitement différencié (relevant pour l'un du Code pénal, pour l'autre du Code civil), ordre public et utilité publique apparaissent au contraire aux yeux du Conseil d'État comme les faces d'une même médaille, la remise en cause des intérêts de la population ou de l'État étant toujours susceptible d'affecter la paix publique. On ne peut être que frappé par la hantise du « danger » qui émane de l'exposé du rapporteur – comme d'ailleurs, on le verra, de la discussion qui suit. Dans un pays divisé, marqué par la succession des régimes et des révolutions, les associations sont avant tout assimilées aux périls qu'elles représentent pour l'État comme pour la société.

Le Conseil d'État se montre cependant moins sectaire que les gouvernements qui se sont succédé sous l'ordre moral. Mais le principe de neutralité de l'État n'est pas forcément un encouragement au pluralisme des

---

[74] *Ibid.*, p. 18-19.
[75] *Ibid.*, p. 19-20.
[76] *Ibid.*, p. 20. Nous aurons l'occasion d'étudier quelques affaires de retrait de reconnaissance d'utilité publique dans les chapitres suivants.

opinions. L'ambivalence de la procédure de reconnaissance d'utilité publique, qui est à la fois un moyen de donner aux associations une existence légale *et* une consécration étatique de leurs missions, amplifie les réticences de la haute assemblée. Au danger de voir se développer des groupements privés tirant leur puissance de la générosité publique, s'ajoute celui de déconsidérer l'État en l'associant à telle ou telle orientation politique. Autrement dit, l'État ne peut encourager les activités privées utiles au public qu'en les astreignant aux exigences qu'il s'applique à lui-même : continuité du service, neutralité de l'établissement.

3. L'utilité publique en débat

Une reconnaissance sous conditions

Face aux inconvénients dont le rapporteur a fait la liste, le Conseil d'État n'a-t-il pas d'autre choix que de refuser la demande de la Société Franklin ? Le contexte pourtant l'invite au contraire à l'accepter : le Gouvernement y est favorable, la presse républicaine prête à s'emparer de l'affaire pour discréditer encore la haute assemblée. Logiquement, l'exposé est tout entier orienté vers le refus. Pragmatiquement, il offre aux membres du Conseil d'État la seule solution envisageable : accepter la demande moyennant des modifications de statuts importantes, propres à maintenir l'activité de l'association dans les limites de l'utilité publique. Les statuts annotés et la note rédigée à l'issue de la séance, glissés dans le dossier, témoignent ainsi du souci de la section de l'Intérieur de maintenir l'association sous étroite surveillance.

Pour circonscrire étroitement son champ d'action et empêcher tout débordement, elle introduit dans les statuts de la Société Franklin des clauses qui lui imposent non seulement un principe de neutralité, mais aussi un principe de spécialité, selon lequel les établissements publics et d'utilité publique doivent s'en tenir à des buts précisément définis. Il s'agit de contenir l'association dans ses intentions comme dans son extension, ce qui permet également d'écarter le risque fédératif – celui d'un groupement qui s'appuierait sur d'innombrables sections dans tout le pays pour mieux asseoir sa puissance. Par l'intermédiaire du comte de Ham, la section de l'Intérieur exige des dirigeants de la Société Franklin qu'ils ajoutent à l'article 1 de ses statuts :

> « La Société n'établit pas de succursales. Elle est complètement étrangère à l'administration intérieure et à la gestion des bibliothèques populaires.
>
> La Société s'interdit de traiter dans ses réunions et dans ses publications des questions politiques ou religieuses.
>
> Elle s'interdit également d'introduire dans ses catalogues des livres de polémiques ou de propagande religieuse ou politique. »

Pour s'assurer que ces règles de papier soient effectivement suivies, elle propose également de resserrer le contrôle du Gouvernement sur l'association : outre la nécessité de l'approbation gouvernementale pour toute modification des statuts ou dissolution de l'association, que le Conseil d'État impose à toutes les associations et qui font ici l'objet des articles 21 et 22, elle introduit un article 20 qui l'oblige à transmettre aux ministres de l'Intérieur et de l'Instruction publique ainsi qu'au préfet de la Seine les listes de ses membres, les comptes rendus et les procès verbaux des séances de son assemblée générale, les bulletins et les catalogues qu'elle publie.

Le fonctionnement relativement démocratique de la Société Franklin, qui permet à tout souscripteur à 10 francs de participer à l'assemblée générale et de désigner à cette occasion les cinquante membres du conseil d'administration, est également bridé. La section craint en effet une mainmise sur l'association de quelques agitateurs, qui profiteraient de l'absentéisme des souscripteurs pour faire élire à sa tête des hommes prêts à engager l'association dans les voies périlleuses de l'action politique. Elle lui préfère un système plus complexe où le conseil d'administration se renouvelle lui-même par cinquième, les membres sortants pouvant être réélus. Les administrateurs actuels, dont la section reconnaît la qualité, garderont ainsi le contrôle de la Société Franklin, soit directement, soit indirectement, en choisissant leurs successeurs et en les acculturant progressivement aux mœurs de l'association. Un dernier scrupule la conduit enfin à proposer que le rapport fourni dans l'instruction de l'affaire soit visé par le ministre de l'Intérieur et que le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Instruction publique soient chargés de l'exécution du décret de reconnaissance d'utilité publique.

Ce faisant, la section de l'Intérieur opère un véritable tour de force. En reconnaissant l'utilité de l'association, elle satisfait les attentes du Gouvernement, et au-delà, du camp libéral et républicain. En insistant sur les dangers que cette reconnaissance implique, elle répond aux exigences de la majorité des membres du Conseil d'État, qui, par cléricalisme ou conservatisme, au nom des intérêts de l'Église ou de ceux de l'État, voient d'un mauvais œil l'encouragement donné aux associations du type de la Société Franklin. En contraignant enfin cette dernière à modifier ses statuts, elle lui impose un pacte faustien : renoncer à sa liberté et à son fonctionnement démocratique pour acquérir au prix fort un statut symboliquement précieux et juridiquement indispensable pour sécuriser et augmenter son patrimoine. Il faut croire que la reconnaissance d'utilité publique le valait bien aux yeux des dirigeants de la société Franklin, qui ont accepté ces sacrifices au nom de l'association.

Accepter le projet de décret tout en imposant des conditions qui manifestent les réticences du Conseil, tel est le compromis proposé par le rapporteur à ses collègues. La discussion qui suit montre en effet que nul ne croit à l'efficacité de ces modifications statutaires, fondé sur le présupposé selon lequel la forme

de l'association, c'est-à-dire les règles explicites qui président à son organisation et à son fonctionnement, emporterait le fond, c'est-à-dire la réalité de son activité et de sa production. « Ces précautions sont absolument inutiles, elles figureront sur le papier mais elles ne serviront à rien »[77], affirme Auguste Silvy (1826-1894), que ses origines sociales modestes n'empêchent pas de défendre des thèses conservatrices empreintes de paternalisme[78]. Sur ce point, il n'est pas contredit. Paul Andral (1828-1889), qui soutient la solution de la section, reconnaît lui-même qu'« il faut prendre la Société dans l'état où elle se trouve »[79]. Chacun semble donc bien conscient que les conditions imposées à l'association concernent moins son devenir que celui de la jurisprudence du Conseil d'État.

Mais suffiront-elles pour qu'une approbation sous conditions soit interprétée à l'avenir dans un sens plutôt défavorable aux associations « de propagande » ? Pour Auguste Silvy, c'est jouer avec le feu : « qu'on se demande si on ne va pas créer un précédent bien grave, pouvant donner de sérieuses inquiétudes pour l'avenir »[80]. Soutenu par le marquis Anatole de Ségur (1823-1902)[81], il combat vigoureusement la proposition, en associant à des considérations de fond – la dangerosité de ce genre d'association, le caractère illusoire de la neutralité en matière bibliographique – toute une série de raisons susceptibles de justifier un refus, non seulement aux yeux du Conseil d'État, mais aussi de l'association, du Gouvernement et plus généralement de l'opinion publique. La démonstration des deux hommes nous renseigne ainsi sur les techniques argumentatives en vigueur au Conseil d'État : il s'agit moins de convaincre leurs collègues du bien-fondé de leur position que de leur fournir des motivations acceptables.

La première d'entre elles leur permet seulement de temporiser. Avancée par le conseiller Silvy le 23 janvier, elle concerne la procédure elle-même : le Conseil d'État serait dans l'incapacité de valider un projet de décret sur la base d'une instruction qui, on l'a dit plus haut, date du début des années 1870 et qui, surtout, a conduit à un premier refus. Elle semble porter puisque le débat est interrompu le temps que le ministre de l'Intérieur formule un avis officieux –

---

[77] *Ibid.*, p. 35.

[78] Jean-Pierre Machelon en fait, en tant que fils de boulanger, le seul conseiller d'État d'origine populaire. Jean-Pierre Machelon, « L'avènement de la Troisième République, 1870-1879 », *La revue administrative*, vol. 51, 1998, p. 19-25, ici p. 22. Il faut cependant évoquer aussi le cas de Jean-Jacques Weiss, fils de cabaretiers. Vincent Wright, « Jean-Jacques Weiss, conseiller d'État », *La revue administrative*, n° 162, novembre-décembre 1974, p. 541-553.

[79] *Ibid.*, p. 52.

[80] *Ibid.*, p. 41.

[81] Fils de l'autrice pour enfants Sophie Rostopchine, comtesse de Ségur, il fait partie quelques mois plus tard des conseillers touchés par l'épuration, contrairement à Auguste Silvy, qui professe pourtant des opinions analogues. Ce dernier est en effet protégé par son statut (élu en 1872 par l'Assemblée nationale, il n'a pas été renommé par décret en 1875 et ne peut donc être écarté par simple décret). Il démissionne cependant quelques jours plus tard en guise de protestation. Voir Vincent Wright, « L'épuration du Conseil d'État en 1879 », art. cit.

façon aussi de faire savoir au ministère de l'Instruction publique que l'affaire relève moins de l'éducation populaire que de l'ordre public.

Les autres arguments empruntent à la démarche jurisprudentielle habituelle, qui consiste à exhumer des précédents et à les interpréter dans le sens de la solution voulue. L'avis rendu quelques années plus tôt contre la reconnaissance de la Société bibliographique est ainsi lu comme une interdiction de principe faite à toutes les associations du même type, que le marquis de Ségur propose d'expliciter dans un nouvel avis, « un avis de principe que les sociétés de propagande de lecture et de livres ne peuvent pas être l'objet d'une reconnaissance d'utilité publique »[82]. Conscients qu'une proposition aussi radicale a peu de chance d'être adoptée par leurs collègues, les deux hommes avancent d'autres options, qui occulteraient les motivations réelles du Conseil d'État derrière des considérations fondées sur des critères couramment invoqués dans d'autres cas, même s'ils ne jouent ici aucun rôle : le faible capital de l'association[83] ou le caractère international de certaines de ses activités – elle a encouragé la fondation de bibliothèques dans les pays voisins, la Suisse et la Belgique notamment.

Une solution paradoxalement libérale ?

Les raisons avancées par Auguste Silvy et Anatole de Ségur étaient-elles susceptibles de convaincre la majorité du Conseil d'État ? La différence de tonalité entre les deux débats – celui du 23 janvier et celui du 30 – le suggère. Lors de la première séance, Paul Andral se contente de relativiser le danger de l'association, du point de vue même du conservatisme social qu'il partage avec ses interlocuteurs. La Société Franklin est aux mains de personnes « honorables » – l'adjectif revient plusieurs fois dans sa réponse – et les gros livres de son catalogue, quelle que soit leur orientation politique, valent toujours mieux que « les romans feuilletons, les petits ouvrages illustrés qui paraissent par livraison et Dieu sait avec quelles illustrations et avec quelle prose ! »[84] Même si une petite minorité de livres conseillés par la Société Franklin lui paraissent en effet tendancieux, se trouvera-t-il par ailleurs beaucoup de gens qui aient « une instruction assez complète, une intelligence assez développée pour en entreprendre la lecture et pour être capable[s] d'aller

[82] Compte rendu *in extenso* du débat du 30 janvier 1879… *op. cit.*, p. 28.
[83] Il nous est difficile d'évaluer précisément la pertinence de l'argument. Nous manquons en effet de renseignements homogènes pour l'ensemble des établissements. Sur 137 œuvres reconnues d'utilité publique entre 1872 et 1879, les dossiers de 61 d'entre elles seulement présentent des données susceptibles d'être comparées : l'actif moyen s'élève à 120 000 francs, mais la moitié d'entre elles ont été reconnues d'utilité publique avec un patrimoine de moins de 35 000 francs, dont une vingtaine avec un capital d'une valeur inférieure au chiffre de 19 000 francs que le rapport ministériel indique pour la Société Franklin.
[84] Compte rendu *in extenso* du débat du 23 janvier 1879… *op. cit.*, p. 46.

jusqu'au bout » ?[85] Le vice-président paraît en revanche beaucoup plus inquiet le 30, décrivant le rejet du projet de décret comme « impossible » (le terme revient six fois en trois pages) et invitant au contraire « vivement » l'assemblée à l'adopter[86].

L'argument porte avant tout sur la forme que prendrait ce rejet. S'il suivait les recommandations d'Anatole de Ségur, le Conseil d'État en serait réduit à cette contradiction grotesque, qui consiste à affirmer le caractère politique d'une association ayant pourtant accepté de s'interdire à elle-même, statutairement, toute discussion politique. À moins qu'il ne décide, pour contourner la difficulté, de refuser globalement toutes les associations fondées pour encourager la lecture, posant ainsi en doctrine l'idée encore plus absurde « qu'une œuvre qui se propose de faciliter la lecture est une œuvre sans utilité »[87]. Tout se passe ainsi comme si les modifications statutaires proposées par la section de l'Intérieur ne rendaient pas seulement l'adoption du projet de décret envisageable, mais nécessaire, en vertu d'un argument *a contrario* irréfutable : si le Conseil d'État a refusé la Société bibliographique en raison de son prosélytisme politique, « quelque respectable et légitime que puisse être le but poursuivi »[88], il ne peut qu'admettre une association visant les mêmes objectifs mais affirmant sa neutralité.

Le souci manifesté par Paul Andral de placer la question sur le terrain des « considérants » (c'est-à-dire des motivations explicites portées sur l'avis rendu) cache mal les divergences de fond qui opposent alors les conseillers d'État en ce qui concerne l'utilité publique des associations. La plus évidente porte sur le principe de neutralité et entraîne toutes les autres. Pour les éléments les plus cléricaux du Conseil d'État, la neutralité n'est qu'un vain mot, dont l'intérêt ne réside que dans le maintien de l'ordre public. Le monde se partage entre la vérité – religieuse – et l'erreur. Ils ont pu admettre – voire soutenir [89] – que la reconnaissance d'utilité publique de la Société bibliographique, en ces temps agités, présentait l'inconvénient d'attiser les conflits et que, par conséquent, il fallait la rejeter au nom de la paix publique. Mais la Société Franklin leur apparaît engagée au même titre qu'elle, quoique dans le camp opposé, dans la bataille culturelle qui fait rage : sa neutralité affichée masque son libéralisme, c'est-à-dire un choix idéologique, à leurs yeux déviant puisqu'il consiste à mêler dans un même catalogue des ouvrages

---

[85] *Ibid.*, p. 45.
[86] Compte rendu *in extenso* du débat du 30 janvier 1879… *op. cit.*, p. 39-41.
[87] *Ibid.*, p. 39.
[88] Avis du 25 mars 1875, *op. cit.*.
[89] Dans la discussion relative à la reconnaissance d'utilité publique de la Société de linguistique, tenue à l'assemblée générale du 16 mars 1876, Anatole de Ségur rappelait que c'était sur sa proposition que la section de l'Intérieur avait refusé la reconnaissance d'utilité publique de la Société bibliographique, pourtant « composée de ses amis et des meilleurs catholiques ». Compte rendu *in extenso* du débat du 16 mars 1876 à l'assemblée générale du Conseil d'État, p. 19, AN AL//1223.

conformes à la vérité catholique et des ouvrages qui ne le sont pas. Quoi qu'en disent ses statuts, toute liste de livres et plus généralement toute cause suppose un « criterium philosophique » et donc une « doctrine »[90]. Le Conseil d'État ferait donc preuve de naïveté s'il considérait que l'un des protagonistes du conflit en cours peut satisfaire au principe de neutralité de l'État, qui exige au contraire de se tenir au-dessus des affrontements politiques et religieux.

La majorité des intervenants dans le débat affirment à l'opposé leur foi dans la neutralité. Ils croient possible qu'une association, comme la Société Franklin, se tienne à l'écart de toute « tendance »[91] en proposant à la lecture des livres de tous horizons, la plupart portant d'ailleurs sur des sujets présentés comme « techniques » – l'agriculture par exemple – qui leur paraissent à même de résister à la politisation. Pour le conseiller d'État Charles Tranchant, qui, rappelons-le, est aussi membre du conseil d'administration de la Société Franklin, c'est même là le fondement de son utilité publique :

> « Elle s'est toujours tenue sur ce terrain commun où l'on peut faire le bien sans se heurter à la difficulté résultant d'un parti pris caractérisé au milieu des divisions d'opinions politiques ou religieuses. Elle n'est pas arrivée seulement par ses efforts, à détourner sur bien des points les populations du mal en les enlevant aux tentations du cabarets et des plaisirs grossiers, elle les a dirigées vers le bien et a rendu aussi au pays de signalés services qu'il faut encourager le plus possible. »[92]

Alors que leurs collègues les plus catholiques assimilent la « neutralité » au refus de distinguer entre le bien et le mal, et donc au mal, ils sont convaincus quant à eux que la neutralité permet au contraire de faire le bien. Plus que l'objet de la lecture, c'est la lecture elle-même qui importe et qui constitue un bien en soi. Leur relativisme est cependant limité. Ils reconnaissent l'existence de « mauvais livres »[93], ils admettent que la Société Franklin pourrait « dévier »[94], mais c'est le prix à payer pour la « liberté » : « c'est l'inévitable lutte du bien et du mal que tout le monde ne comprend pas de la même façon dans la liberté de la lecture comme dans la liberté de l'enseignement », conclut Paul Andral[95].

Ce faisant, ils défendent une conception de l'utilité publique potentiellement plus ouverte que les recommandations de la section de l'Intérieur ne le laissent entendre. Ils admettent en effet que la reconnaissance d'utilité publique puisse

---

[90] Compte rendu *in extenso* du débat du 23 janvier 1879… *op. cit.*, p. 35.
[91] Le comte de Ham, compte rendu *in extenso* du débat du 30 janvier 1879… *op. cit.*, p. 37.
[92] *Ibid.*, p. 34-35.
[93] Paul Andral, *ibid.*, p. 41.
[94] Paul Andral, compte rendu *in extenso* du débat du 23 janvier 1879… *op. cit.*, p. 50.
[95] Compte rendu *in extenso* du débat du 30 janvier 1879… *op. cit.*, p. 43. Paul Andral fait allusion ici à la loi du 12 juillet 1875, soutenue au nom de principes diamétralement opposés par les libéraux comme par les cléricaux : elle consacrait la liberté de l'enseignement supérieur (auparavant monopole étatique) sous réserve du contrôle de l'État « pour vérifier s'il n'est pas contraire à la morale, à la Constitution et aux lois » (article 7).

encourager des groupements relativement autonomes dans la réalisation de leurs missions éducatives, qui pourraient donc adopter des voies non pas contraires mais différentes de celles retenues par l'État. Dans le cas de la Société Franklin, cela signifie qu'ils acceptent que les livres inscrits dans son catalogue, tant qu'ils ne remettent pas en cause l'ordre public, puissent ne pas être les mêmes que ceux que l'État prescrit dans les programmes scolaires par exemple. Auguste Silvy l'a bien vu et s'en insurge : « La loi a confié cette mission au Conseil supérieur de l'Instruction publique ; on ne peut pas la donner concurremment à un autre corps de telle sorte qu'à côté des livres désignés par le Conseil supérieur, il y aurait les livres désignés par cet établissement d'utilité publique »[96].

Comme le dit Paul Andral, c'est donner – à tort selon lui – la même autorité aux prescriptions des instances étatiques agissant au nom de l'intérêt général et à celles des associations privées simplement reconnues d'utilité publique. Il ne faut pas, en effet,

> « confondre une société d'utilité publique avec un établissement public. Selon M. Silvy, on va créer une société investie d'un mandat officiel, devant lequel s'évanouira le droit du Conseil supérieur de l'Instruction publique, et ses livres auront libre accès dans les écoles. Mais il ne s'agit pas de créer un établissement public. Voilà une société qui se présente devant le Conseil d'État. Elle lui dit qu'elle poursuit un but, elle lui indique les moyens qu'elle emploie, et elle demande à être déclarée d'utilité publique. On a dit souvent que ce mot n'est pas heureux. C'est vrai ; mais il faut le prendre dans son sens légal. Il s'agit de donner à la société la personnalité civile, pour qu'elle puisse accomplir son mandat avec fruit ».[97]

Autrement dit, le label « d'utilité publique » est trompeur : il laisse entendre une identité de vue et d'action avec l'État alors qu'il signifie seulement que l'État, reconnaissant l'utilité de l'association, lui permet d'accéder à un statut juridique. Celle-ci reste privée et n'engage l'État que dans sa capacité à maintenir l'ordre public s'il arrive à l'avenir qu'elle le trouble. Le Conseil d'État doit donc simplement évaluer son utilité, sa dangerosité pour l'ordre public, éventuellement sa capacité à nuire à certaines politiques publiques, mais il ne peut pas exiger davantage d'un groupement privé.

L'argument est intéressant. Si le Conseil d'État y acquiesçait, il ouvrirait la voie à des reconnaissances d'utilité publique beaucoup plus nombreuses, beaucoup plus faciles d'accès, qui offriraient à la plupart des associations la sécurité juridique qu'il leur manque alors. Mais il semble n'avoir eu pour fonction que de réfuter certaines objections soulevées dans le débat, fondées sur une conception de l'utilité publique qui l'assimile à l'intérêt général et en

---

[96] Compte rendu *in extenso* du débat du 23 janvier 1879… *op. cit.*, p. 39.
[97] *Ibid.*, p. 42.

fait par conséquent une affaire d'État, au point d'exiger des associations labellisées de se comporter comme des établissements publics. Admettre une distinction entre les institutions étatiques et les organisations privées soutenues par l'État ne conduit manifestement pas le Conseil d'État à assouplir sa jurisprudence. La réalité reste celle d'une sélection drastique des groupements à encourager : ils ne sont que 137 à obtenir le précieux sésame entre 1872 et 1879[98]…

La Société Franklin en fait partie, au prix, on l'a vu, d'une refonte importante de ses statuts, qui consolide l'emprise de ses dirigeants sur l'association tout en la plaçant sous la surveillance étroite de l'État. Après avoir adopté le principe de sa reconnaissance d'utilité publique – les comptes rendus ne précisent jamais à quelle majorité ni comment les votes se répartissent entre les conseillers d'État – l'assemblée prend encore le temps de débattre des modifications statutaires. L'alinéa de l'article 1 selon lequel « la société s'interdit de traiter dans ses réunions ou publications des questions politiques ou religieuses » et « d'introduire dans ses catalogues des livres de propagande et de polémique religieuse et politique » est fortement soutenu par le vice-président, qui « déclare qu'en l'absence de cette clause, qui, pour lui, constitue dans les mains du Gouvernement une garantie très sérieuse, il n'aurait pas accordé l'autorisation »[99]. À la demande du vicomte Fernand de Montesquiou-Fézensac[100], et après discussion, l'assemblée vote l'insertion d'une précaution supplémentaire à l'article 7, qui vise à empêcher la prise de pouvoir de quelques intrigants sur l'association : lorsque le Conseil d'administration se réunira pour coopter des membres ou pour désigner le bureau, il faudra au moins 21 membres, dans l'idéal 25 – ce que la Société Franklin accepte – pour que ses délibérations soient valables.

Le projet de décret de reconnaissance d'utilité publique de la Société Franklin, adopté le 30 janvier par l'assemblée générale du Conseil d'État, est renvoyé au Gouvernement. Le décret est promulgué le 3 mars 1879, dans des termes qui résument la trajectoire du dossier sans rien dire de ses vicissitudes :

> Le Président de la République française,
>
> Sur le rapport des ministres de l'Instruction publique et des Beaux-Arts et de l'Intérieur ;
>
> Vu la demande formée par le Conseil d'administration de la Société Franklin pour la propagation des bibliothèques populaires, existant de fait à Paris (Seine), rue Christine, n° 1 ;
>
> Vu les statuts et l'état de la situation financière de ladite Société ;

---

[98] Voir Annexe 1.

[99] Compte rendu *in extenso* du débat du 30 janvier 1879… *op. cit.*, p. 47.

[100] Cousin germain du père de Robert de Montesquiou, qui inspira à Proust le personnage du baron de Charlus.

Vu l'avis du Préfet de la Seine et l'avis du Conseil municipal de Paris ;

Vu l'avis du Ministre de l'Intérieur, en date du 31 août 1874 ;

Le Conseil d'État entendu :

Décrète :

Article 1er. – Est reconnue comme établissement d'utilité publique la Société Franklin pour la propagation des bibliothèques populaires.

Art. 2. – Les statuts de l'Association, dont copie est ci-annexée, sont approuvés.

Art. 3. – Le Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts et le Ministre de l'Intérieur sont chargés de l'exécution du présent décret qui sera inséré au Bulletin des lois.

Fait à Versailles, le 3 mars 1879.

Signé : Jules Grévy.

Par le Président de la République,

Le Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts,

Signé : Jules Ferry

Pour ampliation :

Le Chef du cabinet du secrétariat, Alfred Rambaud

Beaucoup de bruit pour rien ? Ou pour pas grand-chose, puisqu'il ne s'agit *in fine* que de permettre à une association qui n'a rien de révolutionnaire d'accéder à la personnalité morale et d'être ainsi capable de demander au Conseil d'État, à chaque fois que l'occasion se présentera, l'autorisation d'accepter les dons et les legs qui lui seront faits… Ce que montre le dossier de la Société Franklin, c'est que la personnalité morale des associations représente alors beaucoup, pour les groupements à but non lucratif comme pour le pouvoir en place. Certes, son cas est exceptionnel. Les reconnaissances d'utilité publique sont peu nombreuses et parmi elles rares sont celles qui retiennent autant l'attention du Conseil d'État. Mais il relève de l'« exceptionnel normal » au sens de Carlo Ginzburg et de Carlo Poni : son caractère hors du commun contraint les acteurs sociaux à expliciter – au moins partiellement – ce qui leur paraît d'ordinaire évident, ici les dangers et les nécessités de l'utilité publique[101]. L'État y apparaît comme jaloux de ses prérogatives en matière d'intérêt général, réticent à admettre que des organisations non lucratives puissent accéder à un statut juridique qui leur donne les moyens d'y contribuer. Ce dernier donne en effet à leurs activités une ampleur et une durée dont l'utilité est systématiquement mise en balance avec les périls qu'elles représentent pour les intérêts à long terme du public, des donateurs, du

[101] Carlo Ginzburg et Carlo Poni, « La micro-histoire », *Le Débat*, n° 17, 1981/10, p. 133-136.

Gouvernement, de l'État. La forme particulière que revêt l'argumentation des conseillers d'État en la matière souligne à la fois l'arbitraire de la procédure et ses limites. Elle est en effet contrainte par les enjeux politiques du moment comme par un raisonnement jurisprudentiel dont on s'est efforcé de mesurer la souplesse et les limites. Dans ses interstices se loge la possibilité du changement : en autorisant la Société Franklin, la haute assemblée crée un précédent qui entrouvre le champ des possibles pour les associations du même type.

Chapitre 3
Le bon grain et l'ivraie

Dans les années 1870, la rigueur de la législation n'est pas contrebalancée par les pratiques administratives, qui manifestent, on l'a vu avec la Société Franklin, une prudence teintée de réticence à l'égard des associations. Ces dernières n'obtiennent la personnalité morale qu'après un examen draconien de la conformité de leurs activités à l'intérêt général. Pour ce faire, les membres du Conseil d'État s'appuient sur une définition de l'intérêt général qui ne fait l'objet d'aucun texte juridique mais qu'ils construisent au cours de l'instruction de chacun des dossiers en s'appuyant sur le droit existant, les précédents, leur appréciation des impératifs gouvernementaux, leur perception des normes sociales, leurs propres préférences religieuses et politiques. Toutes ces considérations sont soupesées, confrontées, évaluées dans le débat qui se tient au sein de la section de l'Intérieur et qui se prolonge à l'assemblée générale du Conseil d'État. La notion d'intérêt général apparaît ainsi à la fois centrale et incertaine. Elle constitue le fil directeur des délibérations mais reçoit une acception mouvante, évoluant au fil des discussions et des cas traités. Le Conseil d'État en effet « attache plus d'importance à l'existence de la notion qu'à son essence », comme le note très justement Didier Truchet[1].

Faut-il dès lors renoncer à déterminer sur le fond ce qu'elle signifie pour les membres du Conseil d'État ? Entre 1872, date à laquelle le Conseil d'État est réorganisé par l'Assemblée nationale très conservatrice élue en 1871, et 1879, date à laquelle il est épuré par les républicains vainqueurs des élections législatives et sénatoriales, les mêmes hommes ou presque se sont pourtant mis d'accord pour accepter ou refuser la reconnaissance d'utilité publique de plus de 137 associations : ils partageaient donc un certain nombre de représentations que nous pouvons nous efforcer de restituer. Le cas de la Société bibliographique[2], évoqué dans le chapitre précédent, semble indiquer à cet égard qu'ils n'adhéraient pas totalement aux ambitions des gouvernements d'ordre moral, soucieux d'encourager tout groupement susceptible de contribuer à la reconquête religieuse du pays. Quelle était donc leur conception de l'intérêt général ? Et quelle part les associations devaient-elles selon eux y prendre ?

Il n'est cependant pas sûr que les archives qu'ils nous ont laissées nous permettent de répondre pleinement à ces interrogations. Les dossiers que nous avons consultés recèlent certes de nombreux documents visant à justifier les

---

[1] Didier Truchet, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1977, p. 22.

[2] La demande de la très catholique Société bibliographique a été repoussée par le Conseil d'État en mars 1875 parce qu'elle affichait ouvertement son prosélytisme. Voir chapitre 2.

décisions du Conseil d'État, à destination interne ou à l'intention du Gouvernement ou des associations elles-mêmes. Mais nous verrons que ces justifications en disent finalement peu sur la notion même d'intérêt général (1). En la matière, la démarche inductive des sciences sociales nous en apprend davantage qu'une herméneutique du discours. Nous enquêterons donc non plus seulement sur les déclarations des acteurs mais sur les décisions qu'ils ont effectivement prises. En nous efforçant de rendre compte des logiques sous-jacentes au tri opéré par le Conseil d'État entre les demandes à accepter et celles qu'il finit par repousser, nous pourrons ainsi mettre en évidence non seulement les secteurs d'activités (2) mais aussi les modes d'organisation privilégiés par le Conseil d'État en matière d'utilité publique (3).

1. Définir l'intérêt général

Les critères impalpables de l'utilité publique

Au regard du droit, la définition d'une association reconnue d'utilité publique est relativement simple : il s'agit d'une association qui a été dotée de la personnalité morale par une décision du Gouvernement, le Conseil d'État entendu. Pour reprendre la typologie établie par Christian Plantin dans son *Dictionnaire de l'argumentation*, qui nous servira ici de guide, il s'agit là d'une définition par description. Elle est univoque, irréfutable puisqu'elle se fonde sur des traits qui ne s'appliquent qu'à l'objet défini. Mais elle ne « di[t] rien de ce qu'*est* » l'utilité publique[3].

Pour les conseillers d'État qui participent à la décision qui transforme de simples associations autorisées en associations reconnues d'utilité publique, une telle définition n'est d'aucune aide. Pour distinguer les groupements qui bénéficieront de ce statut et ceux auxquels ils le refuseront, ils ont besoin d'une définition opératoire : celle qui « associe à un terme X un ensemble d'opérations qui permettent de contrôler son application adéquate, c'est-à-dire de déterminer si tel individu est un X ou non »[4], ici de savoir si telle ou telle œuvre pourrait être reconnue d'utilité publique ou non.

Le principe général qui guide leur raisonnement est connu : peut être reconnu d'utilité publique « un établissement qui exerce une activité d'intérêt général »[5]. L'utilité publique désigne ainsi la contribution des œuvres privées à l'intérêt général, qui doit constituer le critère à l'aune duquel leur accorder ou non la personnalité morale. La difficulté d'un tel critère, c'est qu'il n'est pas décomposable en sous-critères objectifs, que les conseillers d'État n'auraient

---

[3] Christian Plantin, *Dictionnaire de l'argumentation : une introduction aux études d'argumentation*, Lyon, ENS Éditions, 2016, p. 186.
[4] *Ibid.*, p. 187.
[5] Denis Truchet, *Les fonctions de la notion d'intérêt général… op. cit.*, p. 38.

qu'à constater pour « reconnaître » l'utilité publique d'une association ou d'une fondation. À cet égard, les archives confirment ce que le cas de la Société Franklin tendait déjà à montrer. Les notes que les rapporteurs versent parfois aux dossiers des associations et les rares comptes rendus des discussions en assemblée générale portent certes la trace d'une réflexion qui s'attache à mettre en valeur les caractéristiques tangibles, voire comptables, des œuvres : patrimoine converti en valeur monétaire, composition du conseil d'administration dont l'importance des membres se mesure quantitativement et qualitativement, à partir de leurs titres et fonctions, et, pour les associations, ancienneté en nombre d'années. Mais cette opération se heurte toujours peu ou prou à une conception de l'utilité publique plus complexe et donc plus difficile à déterminer.

On le voit bien à l'occasion du débat tenu en mars 1876 à l'assemblée générale du Conseil d'État au sujet de la reconnaissance d'utilité publique de la Société de linguistique. Léon Aucoc, qui bénéficie alors d'une grande autorité en raison de son ancienneté[6], y défend une définition *a minima* de l'utilité publique. Une fois le but « d'humanité ou de bienfaisance ou de science » constaté dit-il,

> « le Conseil recherche alors si [ces associations] ont des chances d'avenir. Des chances d'avenir, le Conseil les trouve dans le caractère des hommes qui se groupent en vue d'un but déterminé, dans les capitaux qu'elles ont pu recueillir, dans les preuves de persévérance qu'elles ont données dans leur courte existence, dans leurs travaux, leurs œuvres de différente nature. »[7]

Comme Paul Andral à propos de la Société Franklin quelques années plus tard, il regrette « l'inexactitude de ces termes » – « au lieu d'employer les mots 'la société est déclarée personne civile', on s'est servi de ces expressions 'la société est déclarée d'utilité publique' ». Il en résulte une « interprétation regrettable » de la procédure qui est conçue à tort comme donnant aux établissements d'utilité publique un caractère semi-officiel.

Mais il n'est pas plus entendu que Paul Andral. C'est en effet la thèse de Victor Groualle qui s'impose dans les travaux de la section de l'Intérieur, dont il est président :

> « Toutes ces considérations sont très bonnes pour indiquer que ces sortes d'associations sont libres de se former ; mais ce n'est pas suffisant pour justifier une déclaration émanant du Gouvernement et désignant cette société comme d'utilité publique. Car c'est ce caractère [d'utilité

---

[6] Nommé auditeur de 2e classe en 1852, il a gravi tous les échelons du Conseil d'État sous le Second Empire avant d'être confirmé dans ses fonctions en 1870 (dans la Commission provisoire) et en 1872 (dans le nouveau Conseil).

[7] Compte rendu *in extenso* de la discussion du 16 mars 1876 à l'assemblée générale du Conseil d'État, p. 21, AN AL//1223.

publique] qu'il faut trouver, quand le Conseil d'État accorde une déclaration de ce genre. »[8]

Les termes employés nous renseignent sur l'opération que les conseillers d'État croient mener lorsqu'ils approuvent un décret de reconnaissance d'utilité publique. Pour ceux qui estiment n'avoir qu'à vérifier la nature du but et la solidité humaine et financière de l'association, il s'agit simplement de « reconnaître » l'utilité des services rendus par le groupement, c'est-à-dire constater quelque chose qui existe déjà et qu'il faut simplement encourager. Pour ceux qui au contraire sont sensibles au label d'utilité publique, il s'agit plutôt de faire une « déclaration », qui constitue un acte de langage au sens de John L. Austin[9], dans la mesure où elle crée un être moral qui n'existait pas auparavant et qui revêt un caractère public – c'est-à-dire au moins partiellement étatique. Dans cette perspective, associations et fondations n'ont pas à être distinguées dans la mesure où elles doivent toutes leur existence au décret d'utilité publique. La dimension performative de cette déclaration est bien perçue par Victor Groualle, qui insiste sur « l'énonciation » de l'utilité publique par le Gouvernement, soulignant sa « portée » et affirmant qu'elle lui paraît « la chose la plus importante dans ces sortes de matières »[10].

L'adoption de ce dernier point de vue complique le travail de sélection du Conseil d'État. Il interdit en effet à ses membres de s'appuyer sur une définition opératoire pour déterminer l'utilité publique des œuvres. Les critères évoqués ci-dessus – nature du but, qualité des membres, solidité des finances, ancienneté – sont certes passés au crible, mais ils ne sont ni suffisants ni nécessaires pour doter une œuvre de la personnalité morale : certains groupements les satisfont tous mais ne sont pas pour autant reconnus d'utilité publique, d'autres ne les remplissent que partiellement et réussissent pourtant à obtenir le précieux label.

On l'a vu notamment à propos de la Société Franklin, pour laquelle le critère du patrimoine – relativement faible en l'occurrence – n'a quasiment pas pesé dans la discussion. Ce qui s'est révélé décisif au contraire, c'est la mise en rapport des divers intérêts – celui de l'État, du Gouvernement, de l'association elle-même, de ses donateurs et usagers, du reste de la population – qui constituent aux yeux des conseillers d'État l'intérêt général. Une partie de ces intérêts sont objectivables : l'avis du maire, celui du ministre de l'Intérieur ou de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, rendent compte de l'intérêt qu'il y aurait pour la commune ou pour le Gouvernement à reconnaître d'utilité publique l'association ; les dirigeants de l'association ont également pu

---

[8] *Ibid.*, p. 23.

[9] John L. Austin, *How to Do Things with Words*, New York, Oxford University Press, 1962, 166 p.

[10] Compte rendu *in extenso* de la discussion du 16 mars 1876… *op. cit.*, p. 22-23. Cette discussion est à rattacher à la discussion théorique relative à la personnalité morale (réalité sociale ou fiction juridique ?), qui n'en est alors qu'à ses débuts. Voir chapitre 1.

motiver leur demande, par écrit ou lors des entretiens avec le rapporteur ; dans certains cas, le Conseil d'État s'appuie aussi sur les testaments des donateurs, pour s'assurer que leurs volontés sont bien respectées par les animateurs de l'œuvre qu'ils ont contribué à créer ou à doter.

La plupart du temps cependant, les intérêts que les conseillers d'État prennent en compte n'ont pas été exprimés par les intéressés. Ils ont été formulés par certains membres du Conseil d'État, discutés, tantôt repoussés, tantôt validés par la majorité de la section ou de l'assemblée. Au cœur du raisonnement et des échanges auxquels donne lieu la procédure de reconnaissance d'utilité publique, il y a donc des critères qui ne relèvent pas seulement d'éléments factuels qu'il suffirait de constater ou de revendications dont il faudrait tenir compte, mais qui procèdent aussi et surtout d'une appréciation née au sein même de la haute assemblée, de la confrontation des différents points de vue exprimés par ses membres.

L'évidence de l'utilité publique

La procédure de reconnaissance d'utilité publique repose ainsi davantage sur la délibération que sur la vérification d'un certain nombre de critères matériels et formels. Pour nous faire une idée de ce que représente l'utilité publique des œuvres privées pour les membres du Conseil d'État, il nous faut par conséquent nous pencher sur le contenu qu'ils lui donnent lorsqu'ils argumentent en la matière. Il ne s'agit donc plus de s'interroger sur leur définition opératoire de l'utilité publique – nous venons d'en constater les limites – mais plutôt sur les définitions essentialistes – celles qui expriment « ce qu'est la *nature* même de la chose, c'est-à-dire l'essence stable et pérenne du défini »[11] – qu'ils sont amenés à développer au cours des débats.

À cet égard, les deux discussions dont nous avons retrouvé le compte rendu pour cette période – à propos de la Société de linguistique et de la Société Franklin[12] – sont malheureusement décevantes. Alors que la portée de la procédure ou les effets de la décision sur la jurisprudence sont longuement débattus, l'utilité des activités des deux associations est rapidement évoquée. Lorsqu'on s'arrête sur les rares passages où elle est abordée, force est de constater qu'elle est affirmée plutôt que définie ou même argumentée : la Société Franklin « poursui[t] un but fort utile », « une société qui a un but aussi

[11] Christian Plantin, *Dictionnaire de l'argumentation… op. cit.*, p. 188.

[12] Comme on l'a rappelé dans le précédent chapitre, les reconnaissances d'utilité publique sont en général rapidement tranchées par l'assemblée générale du Conseil d'État. Les discussions dont elles font l'objet sont rarement prises en note, à moins que le président de la séance ne juge l'affaire importante (voir l'article 31 du décret du 24 août 1872 portant règlement intérieur du Conseil d'État, *Journal officiel de la République française*, 25 août 1872, p. 5682-83). Il est par ailleurs tout à fait possible que certains comptes rendus se soient perdus.

utile », « une chose bonne et utile »[13] ; la Société de linguistique est « très méritante », ses efforts « seront toujours utiles », « il y a utilité publique à pousser à fond l'étude de l'histoire de la terre et de l'homme lui-même », « l'étude de l'histoire est d'utilité publique, ce n'est pas douteux »[14].

Les débats relatifs à la reconnaissance d'utilité publique conduisent ainsi les conseillers d'État à argumenter à propos de tout sauf de l'utilité publique, comme si l'instruction préalablement menée par les préfectures et les ministères avait suffi à l'établir et qu'ils n'avaient qu'à la consacrer sans avoir besoin d'en donner une définition explicite. À plus d'un siècle de distance, que tirer de leurs échanges sinon cette affirmation tautologique selon laquelle une association d'utilité publique doit avant toute chose être utile au public ? Ce qui nous manque en effet, c'est le socle de représentations partagées qui permet à ces grands serviteurs de l'État de poser, avant toute discussion sur l'opportunité jurisprudentielle et politique de telle ou telle décision, que la Société de linguistique ou la Société Franklin présentent des propriétés qui les rendent à même d'intégrer la catégorie des associations reconnues d'utilité publique. Autrement dit, leur raisonnement n'est pas forcément tautologique sur le moment – tout porte à croire qu'il repose sur un enchaînement d'idées cohérent quoique non exprimé. Mais il apparaît comme tel aujourd'hui, car le temps a soustrait à notre compréhension les chaînons implicites qui faisaient tenir leur argumentation.

Il est néanmoins possible de repérer au sein de leurs discussions un certain nombre d'indices renvoyant à ces représentations partagées. Lorsque le débat quitte les sentiers battus des critères objectifs pour prendre les chemins tacites de l'évaluation axiologique, les conseillers d'État ne se contentent pas d'affirmer l'« utile » ou l'« utilité » des associations. Ils font aussi état, par petites touches, d'une certaine « économie de la grandeur »[15]. Le monde qu'ils esquissent est d'abord fondé sur une hiérarchie des êtres qui transparaît dans certaines comparaisons. Pour soutenir la reconnaissance d'utilité publique de la Société de linguistique, Henry Durangel, directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'Intérieur et conseiller d'État en service extraordinaire, développe par exemple un argument *a fortiori* qui n'est pas contesté :

> « Le Conseil a reconnu, il y a une heure, comme établissement d'utilité publique une société dite d'encouragement de la joaillerie, de la bijouterie et de l'orfèvrerie […] et tous ceux qui connaissent les associations entre ouvriers savent ce qu'elles peuvent présenter de dangereux. Le Conseil a donc reconnu un établissement qui n'était pas

---

[13] Compte rendu *in extenso* des débats des 23 et 30 janvier 1879 à l'assemblée générale du Conseil d'État, AN AL//1231, ici celui du 23 janvier 1879, p. 27, 28 et 43.
[14] Compte rendu *in extenso* de la discussion du 16 mars 1876… *op. cit.*, p. 17-18 et 24.
[15] Luc Boltanski et Laurent Thévenot, *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 484 p.

d'une grande utilité publique […] Il semble bien difficile de se montrer si soupçonneux quand il s'agit d'une société comme celle-ci, quand on a été si bienveillant pour des sociétés qui ne présentaient pas une utilité bien grande. »[16]

Une association d'ouvriers apparaît ainsi comme moins utile qu'une association de savants. La hiérarchie sociale ici avancée par le représentant du ministère de l'Intérieur est confirmée dans les deux discussions par la plupart des intervenants : du côté des êtres supérieurs, les membres de la Société de linguistique, « éminents, considérables, dignes de tout respect », « très distingués » et « fort honorables », et ceux de la Société Franklin, tout aussi « honorables », qui recommandent de « bons livres » représentant « l'enseignement le meilleur à donner aux masses » ; du côté des êtres inférieurs, les ouvriers, comme ceux de la joaillerie, de la bijouterie et de l'orfèvrerie, qui se plaisent au « cabaret », jouissent de « plaisirs grossiers » et lisent de « mauvais livres » – « les romans feuilletons, les petits ouvrages illustrés »[17].

Au cours des débats émerge en outre une évaluation de « l'esprit » des membres de ces associations, que leur supériorité reconnue ne semble pas prémunir contre les « doctrines dangereuses ». Les travaux philologiques de la Société de linguistique, qui comprend parmi ses membres Ernest Renan, auteur d'une très controversée *Vie de Jésus* (1863), sont analysés de près. Là encore l'échelle de valeurs à partir de laquelle ils sont jugés est transparente : elle oppose « le caractère philosophique et anti-religieux » et plus largement les « questions brûlantes » (celles qui, à travers la question de l'origine des langues, touchent à la Genèse), le « poison » de certaines « tendances », aux « choses fort sérieuses », « arides » certes, mais « qui honorent véritablement l'esprit humain » et qui apportent « honneur et profit pour la France »[18]. Il n'est jamais question de remettre en cause les valeurs associées à cette dichotomie, qui semble faire l'objet d'un « accord préalable »[19] : ce qui est discuté en effet, c'est le positionnement de l'association – « anti-religieux » ou « élevé » ? – sans que ces catégories ne soient discutées.

---

[16] Compte rendu *in extenso* de la discussion du 16 mars 1876… *op. cit.*, p. 25-26. L'identification des maîtres joaillers de la Société d'encouragement de la bijouterie, joaillerie et orfèvrerie à des « ouvriers » n'est pas remise en cause par ses interlocuteurs. Elle est pourtant très contestable : comme leur président, Charles Martial Bernard, ce sont des artisans d'élite, qui fournissent les chefs d'État et les ministères aussi bien que les grandes fortunes.

[17] Voir les comptes rendus *in extenso* des discussions des 16 mars 1876, *op. cit.*, et des 23 et 30 janvier 1879 à l'assemblée générale du Conseil d'État, AN AL//1231.

[18] Compte rendu *in extenso* de la discussion du 16 mars 1876… *op. cit.*, passim.

[19] Chaïm Perelman et Lucie Olbrechts-Tyteca, *Traité de l'argumentation : la nouvelle rhétorique*, Paris, Presses universitaires de France, 1976 [1958], p. 18.

Une utilité d'ordre moral ?

Sous cet angle, les membres du Conseil d'État ressemblent fort aux hommes de l'ordre moral, dont l'ancien diplomate et sénateur Alphonse Chodron de Courcel décrit fort bien les motivations. « Depuis les chevau-légers de l'extrême droite jusqu'aux simples conservateurs sans étiquette ni préférence marquée » écrit-il en 1902, ils formaient une coalition unie « par le sentiment d'un péril commun et nouveau » :

> « Charmés et surpris à la fois de se rencontrer pacifiquement dans les mêmes salons, ces représentants des différentes étapes du siècle, trop longtemps divisés par de funestes rivalités politiques, s'unissaient, la conscience plus à l'aise, pour une tâche simplement patriotique à leurs yeux, persuadés qu'en défendant les principes de l'ordre moral, ils travaillaient à la sauvegarde de traditions qui étaient nécessaires à la permanence de notre pays parmi les grandes nations du monde. Le combat pour les intérêts religieux, attaqués avec plus de véhémence encore que les autres vestiges du passé, ajoutait à leur alliance un air de Croisade qui ne paraissait pas messéant à des hommes dont plusieurs portaient des noms confondus depuis des siècles avec l'antique grandeur de notre race. »[20]

Quoique élus ou nommés par ces nouveaux croisés, les conseillers d'État ne sauraient cependant participer à la reconquête religieuse du pays sans méconnaître les intérêts de l'État. C'est ainsi en leur nom qu'ils refusent à la fois les associations suspectées de vouloir nuire à la religion et celles qui se livrent au contraire à un prosélytisme susceptible de troubler l'ordre public. Après l'avis de rejet opposé à la très catholique Société bibliographique en mars 1875, les interrogations soulevées à propos de la Société Franklin le confirment. Ici aussi il s'agit de sonder l'« esprit » de l'association, mais cette fois pour lui interdire toute propagande. « Cette société peut-elle dévier ? » demande Paul Andral, avant de préciser : « Elle le peut en se laissant aller à faire de la propagande, soit politique, soit religieuse, et cela serait fort dangereux »[21]. Les associations sont ainsi tacitement invitées à une bien-pensance définie en creux, respectueuse de la religion sans l'ériger pour autant en drapeau, apolitique mais loyale au pouvoir en place – dont elles doivent accepter le contrôle étroit.

L'opinion de ces grands serviteurs de l'État n'est bien sûr pas homogène. Les débats étudiés ici suffisent à le montrer. Parmi les intervenants qui participent aux deux discussions, Anatole de Ségur, frère de l'évêque

---

[20] Alphonse Chodron de Courcel, *Notice sur la vie et les travaux de M. Louis Buffet*, Paris, Ph. Renouard, 1902, p. 97-98.

[21] Compte rendu *in extenso* de la discussion du 23 janvier 1879… *op. cit.*, p. 50.

ultramontain du même nom et ami intime de Louis Veuillot [22], assume son catholicisme tout en affirmant sa méfiance à l'égard de toute association militante, y compris lorsqu'elle est « composée de ses amis et des meilleurs catholiques »[23]. Léopold de Gaillard-Lavaldène, plus libéral[24], manifeste dans les deux cas son accord avec les principes professés par Anatole de Ségur, mais c'est à chaque fois pour en déduire une conclusion contraire, prononcée en faveur de ces associations qui présentent selon lui des garanties suffisantes. Charles Tranchant, passionné d'histoire et très investi dans les sociétés savantes[25], milite pour la reconnaissance d'utilité publique de ce type de groupements, dont il se révèle bon connaisseur des mérites et des besoins. Le vice-président du Conseil d'État, Paul Andral, et les présidents de section Léon Aucoc et Victor Groualle, se contentent quant à eux, en juristes[26], de relever les points de doctrine, défendant, on l'a vu plus haut, des conceptions divergentes au sujet de la procédure elle-même.

Il n'y a cependant pas entre eux de désaccords irréconciliables. Quelque trente ans plus tard, le fils d'Anatole de Ségur, Pierre de Ségur, ancien auditeur au Conseil d'État, se remémore, sans doute avec un peu de complaisance, le doux commerce qu'il entretenait alors avec ses collègues :

> « on ne saurait imaginer milieu plus sympathique, plus simplement cordial, j'allais écrire plus familial. Malgré la différence des grades, des âges, des origines, – les uns issus du régime impérial, les autres ne datant que de la République – à tous échelons de la hiérarchie, depuis le président Andral, l'aménité et la bienveillance en personne, jusqu'au plus modeste auditeur, partout une camaraderie affectueuse, une fraternelle entente, partout l'abandon, la confiance, le ton de la bonne compagnie. On eût pu se croire dans un 'cercle', un cercle où l'on causerait beaucoup, mais où l'on travaillerait aussi ».[27]

---

[22] Roland Drago, Jean Imbert, Jean Tulard et François Monnier, « Ségur, Anatole Henri Philippe de », *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État 1799-2002*, Paris, Fayard, 2004, p. 353.

[23] Compte rendu *in extenso* de la discussion du 16 mars 1876… *op. cit.*, p. 19.

[24] Avant d'être élu conseiller d'État en 1872, il s'est fait connaître comme journaliste, notamment au *Correspondant*, relancé dans les années 1850 par le comte de Montalembert et dont il a été directeur de rédaction. Son monarchisme modéré et son catholicisme libéral en ont fait un ennemi du Second Empire, auquel il n'a jamais voulu se rallier. Son intransigeance à l'égard de Napoléon III lui a paradoxalement permis d'intégrer le Conseil d'État.

[25] Il est notamment membre de la Société de l'histoire de Paris et de l'Île-de-France et, on l'a vu, de la Société Franklin. Voir sa fiche sur le site du Comité des travaux historiques et scientifiques : http://cths.fr/an/savant.php?id=841

[26] Ils font partie des « professionnels » du Conseil d'État, nommés pour leurs compétences juridiques plus que pour leurs orientations politiques. Vincent Wright, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome XIX, octobre-décembre 1972, p. 621-653, ici p. 637.

[27] Pierre de Ségur, « Albert Vandal », *Revue des deux mondes*, tome 60, novembre 1910, p. 241-276, ici p. 247.

Le ton est proche de l'extrait cité plus haut, à propos des hommes de l'ordre moral : le conservatisme de leurs opinions autant que la sociabilité de « salon » ou de « cercle » réunissent ces hommes, qui tiennent néanmoins à souligner leurs divergences politiques, toute relatives.

Au-delà des relations personnelles, la logique institutionnelle conduit par ailleurs les membres du Conseil d'État à adhérer aux décisions prises collectivement. Lorsqu'ils prennent la parole en assemblée générale, ils font référence aux positions « du Conseil » et assument ses avis à travers l'usage du pronom « nous », qui efface les désaccords émis avant le vote final. La valeur de ce « nous » est analogue à celle que Bruno Latour attribue au « vous » à la fois singulier (vous, le Conseil) et collectif (vous, les membres du Conseil) qu'il repère, à la fin des années 1990, dans les débats de la haute assemblée : « le corps souverain auquel on s'adresse se compose donc à la fois de deux cents années de conseillers agrégés en une unique et majestueuse pensée *ne varietur*, tout en faisant l'effet d'une voix obscure et changeante qu'il faut, comme celle de la Pythie, ne jamais cesser d'interpréter, de sonder, d'éclairer, voire de rectifier »[28].

Les comptes rendus dont nous disposons nous ont permis de lever une partie du voile sur l'utilité publique des associations telle qu'elle est conçue par le Conseil d'État, quelque composite que soit sa voix. Nous n'en tirons cependant qu'une compréhension limitée. Elle ne concerne que les associations dont la reconnaissance d'utilité publique pose problème et pour lesquelles les débats ont donc été pris en note, n'évoquant qu'en passant les groupements pour lesquels elle est plus courante : les œuvres de bienfaisance les mieux dotées financièrement. Elle ne nous apparaît en outre qu'indirectement, à travers des indices épars qui nous renseignent sur l'état d'esprit dans lequel les demandes de reconnaissance d'utilité publique sont accueillies, mais qui ne disent finalement pas grand-chose de la portée de la notion, ou, pour poursuivre notre réflexion sur ses définitions, de son extension, c'est-à-dire des « êtres qu'[elle] permet de désigner »[29].

2. Les bonnes œuvres

État des lieux

Entre 1872 et 1879, le registre des affaires administratives conservé dans les archives du Conseil d'État indique que les gouvernements ont transmis au Conseil d'État les demandes en reconnaissance d'utilité publique de 152

[28] Bruno Latour, *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2002, p. 25.
[29] Christian Plantin, *Dictionnaire de l'argumentation… op. cit.*, p. 187.

associations ou fondations[30]. En recoupant ces informations avec la liste des décrets de reconnaissance d'utilité publique publiée annuellement dans la *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*[31], nous arrivons au chiffre de 169, qui ne doit pas être très loin de la réalité. Sur la même période, 137 de ces demandes ont été approuvées par le Conseil d'État[32], dont sept après un premier refus et le dépôt d'un nouveau dossier. Parmi les 32 établissements restants, onze ont été reconnus d'utilité publique après l'épuration du Conseil d'État, dont quatre demandes déposées auprès de l'ancien Conseil (trois premières demandes et une resoumission après un premier refus) et sept demandes déposées auprès du nouveau Conseil après un ou deux refus de l'ancien. La sélection se fait en effet d'abord dans les préfectures et les ministères, le Conseil d'État se contentant de vérifier la conformité des décisions gouvernementales à l'intérêt général. La haute assemblée valide généralement les décisions du pouvoir exécutif – environ 10 % des demandes qui lui ont été transmises sont définitivement repoussées, et encore trouve-t-on parmi elles des demandes que le Gouvernement souhaitait en réalité refuser, en laissant le Conseil d'État en endosser la responsabilité[33]. L'opération peut prendre du temps : entre le rapport du

---

[30] Comme on l'a vu au chapitre premier, les associations rassemblent des individus autour d'un même but tandis que les fondations se forment à partir d'un patrimoine. Dans la mesure où le droit français est alors muet sur les fondations et qu'elles sont par ailleurs confondues avec les associations dans la procédure de reconnaissance d'utilité publique, les juristes français ont à l'époque tendance à relativiser les différences qui permettent de les distinguer. Dans les archives que nous avons consultées, les fondations qui s'affichent comme telles sont d'ailleurs rares (trois sur 152 demandes de reconnaissance d'utilité publique entre 1872 et 1879) mais on découvre au détour de certains dossiers d'autres fondations (quinze, ce qui fait monter le chiffre des fondations à 18 sur 152 entre 1872 et 1879) ou des associations nées des années plus tôt d'une fondation plus ou moins régulière. L'essentiel du point de vue administratif et juridique est que la reconnaissance d'utilité publique débouche sur la création d'une fondation, alors qu'elle donne un nouveau statut juridique à des associations déjà existantes. À l'exception du critère de l'ancienneté, qu'il est bien sûr impossible d'exiger d'une fondation, les dossiers de reconnaissance d'utilité publique traitent de façon identique les œuvres de bienfaisance adossées à une fondation ou gérées comme des associations : aux yeux des ministères et du Conseil d'État, elles apparaissent en effet composées des mêmes éléments structurants, à savoir un conseil d'administration gérant un budget en fonction des statuts de l'œuvre. Voir à ce sujet le chapitre 8.

[31] Jean-Baptiste Duvergier (dir.), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, Paris, Guyot et Scribe, puis Larose, puis Sirey, années 1870 à 1914.

[32] Voir Annexe 1.

[33] Il est rare de trouver dans les dossiers une demande explicite du Gouvernement en ce sens. Pour la période 1872-1879, nous n'en avons pas d'exemple. Mais l'insistance avec laquelle certains rapports ministériels soulignent les inconvénients de telle ou telle reconnaissance d'utilité publique nous laisse penser que les services concernés n'y sont en réalité pas favorables. C'est le cas du rapport rédigé le 14 juillet 1876 par le directeur de l'administration départementale et communale, Henry Durangel, à propos de l'Association générale d'Alsace-Lorraine : les services rendus par le groupement font certes l'objet de longs développements mais ils sont contrebalancés en conclusion par l'évocation des « susceptibilités » que le soutien

ministre ou du directeur du service approuvant la demande et l'adoption du décret par le Conseil d'État, il se passe quelques jours ou des années suivant les cas – un peu moins de 10 mois en moyenne.

Les choix opérés par le Conseil d'État en la matière sont partiellement motivés. Dans certains cas, le dossier ne comprend que le projet de décret approuvé. Mais une centaine d'entre eux présentent des notes – la plupart du temps des demandes de précisions ou de modifications des statuts adressées au ministère et transmises aux représentants des œuvres, qui nous renseignent indirectement sur les difficultés soulevées par la demande. Les refus font en outre régulièrement l'objet d'avis : une quinzaine ont été émis sur toute la période. Leurs motivations restent cependant minimales, conformes en cela au laconisme du Conseil d'État, que Pierre Brunet décrit comme « légendaire »[34] : il faut en dire le moins possible, pour ne pas contraindre outre mesure les décisions à venir. Les « raisons des raisons »[35] exprimées durant les assemblées générales sont donc en grande partie évacuées au profit de formules à la fois condensées et vagues, qui peuvent être publiées sans trop restreindre la marge de manœuvre des gouvernements. Il nous faudra donc les analyser avec plus de prudence encore que les comptes rendus des discussions – à destination interne – sur lesquels nous nous sommes appuyée jusqu'à présent. Avis et notes nous seront néanmoins utiles pour confirmer la définition de l'utilité publique que nous cherchons à dégager, non plus à partir du discours des conseillers d'État mais à partir des décisions qu'ils ont effectivement prises, souvent en étroite collaboration avec les ministères concernés, en faveur ou contre la reconnaissance d'utilité publique de ces 169 associations ou fondations.

Un premier état des lieux semble indiquer que les reconnaissances d'utilité publique des années 1870 s'inscrivent dans la logique des pratiques antérieures. Elles sont à peine plus nombreuses que celles adoptées sous le Second Empire (une vingtaine par an, si l'on s'en tient à la période 1872-1879, contre une quinzaine sous le régime impérial), à l'origine selon Colette Bec d'un « accroissement sensible » en la matière[36], et concernent peu ou prou les

---

gouvernemental risque de susciter chez « les nouveaux maîtres de nos anciennes provinces » et des « difficultés » qu'il pourrait ainsi provoquer « dans nos relations extérieures » avec l'Allemagne. Le 9 août suivant, le Conseil d'État adopte un avis de rejet assez copieux, qui s'achève justement sur « les difficultés internationales » que la reconnaissance d'utilité publique d'une telle association pourrait soulever. Voir le rapport du directeur de l'administration départementale et communale daté du 14 juillet 1876 et l'avis adopté le 9 août 1876 par le Conseil d'État dans le dossier de demande en reconnaissance comme établissement d'utilité publique de l'Association générale d'Alsace-Lorraine, AN AL//256.

[34] Pierre Brunet, « Le style déductif du Conseil d'État et la ligne de partage des mots », *Droit et société*, n° 91, 2015/3, p. 545-561, ici p. 551.

[35] *Ibid.*, p. 551.

[36] Colette Bec, *Assistance et République : la recherche d'un nouveau contrat social sous la IIIe République*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 1994, p. 126. Le décompte, repris à Henri Monod, ne tient compte que des œuvres de bienfaisance : de 73 associations et fondations reconnues d'utilité publique entre 1840 à 1859, on serait passé à 179 entre 1860 et 1879 (*Revue des*

mêmes secteurs – et dans les mêmes proportions – que les établissements d'utilité publique existant avant 1872. Une analyse plus resserrée nous permettra néanmoins de repérer des évolutions, qui portent nettement la marque de l'ordre moral. La mise en place de gouvernements républicains après la crise du 16 mai 1877 et la soumission de Mac Mahon, en décembre de la même année, n'y change pas grand-chose. Les quelques innovations proposées par les ministères sont repoussées par le Conseil d'État ou, comme dans le cas de la Société Franklin, longuement discutées. Face aux réticences de la haute assemblée, les ministères semblent avoir de toute façon décidé de temporiser : le nombre des demandes transmises aux Conseil d'État se raréfie, et avec lui, le nombre de reconnaissances d'utilité publique, comme le montre le graphique ci-après :

Figure 3. Nombre de demandes de reconnaissance d'utilité publique transmises par les ministères et nombre de décrets de reconnaissance d'utilité publique approuvés par le Conseil d'État de 1871 à 1880[37].

Source : base de données personnelle

La charité d'abord ?

Le secteur le plus représenté est sans conteste celui de la charité[38], qui représente un peu plus de la moitié des œuvres reconnues d'utilité publique :

établissements de bienfaisance, 1900, p. 298). Les listes dont nous disposons, établies en 1891 et 1926, semblent le confirmer mais nous ne pouvons l'affirmer dans la mesure où elles ne font état que des établissements existants à ces dates, ce qui conduit à sous-estimer les reconnaissances d'utilité publique les plus anciennes. Voir *Revue générale d'administration*, janvier 1891, p. 38 et suiv. et Office central des œuvres de bienfaisance, *Recueil des œuvres, associations et sociétés reconnues d'utilité publique*, Paris, s. n., 1926.

[37] Nous n'avons tenu compte ici que des dossiers effectivement repérés dans les archives du Conseil d'État : les chiffres indiqués par le graphique ne correspondent donc pas à ceux de la liste figurant en annexe (Annexe 1). En raison du décalage temporel entre la demande et la reconnaissance d'utilité publique, les reconnaissances constatées à telle date ne correspondent pas forcément aux demandes transmises à la même date.

[38] Dans les intitulés et les statuts des œuvres, ainsi que dans les dossiers d'instruction de leurs demandes de reconnaissance d'utilité publique, « charité », « bienfaisance » et

une vingtaine d'hôpitaux, hospices et asiles, auxquels s'ajoutent une dizaine d'orphelinats, cinq crèches, trois sociétés protectrices de l'enfance, quelques associations secourant les pauvres à domicile et près de dix œuvres de patronage (jeunesse ouvrière, apprentis, anciens détenus, sourds et muets). Une grande partie d'entre elles affiche une appartenance confessionnelle dans son titre ou ses statuts, généralement catholique, mais pas seulement (près de 10 œuvres affichent leur protestantisme, une œuvre se dit israélite)[39]. Leur assise financière est très variable. Les chiffres dont nous disposons sont par ailleurs difficiles à comparer – les comptes financiers ont souvent disparu des dossiers et les rapports émanant du ministère de l'Intérieur varient dans leurs indications – insistant en fonction de l'établissement sur la valeur de son « actif », de ses « immeubles », de son « capital de réserve », de son « encaisse » ou des dons et legs attendus – quand ils ne se contentent pas d'une allusion vague à la situation financière de l'œuvre, « suffisante », « bonne » ou « très satisfaisante ». Si l'on tient compte de la soixantaine de dossiers qui donnent des données comparables, les œuvres affichent un actif de 100 000 francs en moyenne, 120 000 si l'on intègre au calcul les fondations les mieux dotées (jusqu'à quelques millions de francs).

La majorité de ces associations ou fondations relèvent de pratiques charitables anciennes, qui s'adressent à des publics peu différenciés. Le mouvement de séparation des fonctions hospitalières et asilaires qui caractérise le XIXe siècle est loin d'avoir atteint tous ses effets : hôpitaux, hospices ou asiles accueillent encore toutes sortes d'indigents, orphelins, vieillards,

---

« philanthropie » (et leurs homologues « assistance » et « secours ») désignent une même réalité – l'aide bénévole à ceux qui sont dans le besoin – avec des connotations différentes. « Ainsi, en France, *charité* était utilisé par les catholiques, tandis que les laïques et les hommes des confessions minoritaires préféraient *philanthropie*, *bienfaisance* pouvant apparaître dans ce contexte sémantique comme un terme neutre, disponible pour être utilisé par les pouvoirs publics », notent ainsi Stéphane Baciocchi, Thomas David, Lucia Katz, Anne Lhuissier, Sonja Matter et Christian Topalov, « Les mondes de la charité se décrivent eux-mêmes. Une étude des répertoires charitables au XIXe et début du XXe siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 61-3, 2014/3, p. 28-66, ici p. 28-29. Comme l'ont souligné Thomas Depecker, Anne Lhuissier et Christian Topalov, il en résulte pour l'historien une « difficulté d'écriture » puisque les mots qui lui permettent de décrire cette réalité sont tous situés, affectivement, moralement, socialement, politiquement. Suivant leur exemple, nous nous contenterons ici d'indiquer que nous les employons indifféremment quand nous les reprenons à notre compte et chargés de leurs valeurs historiques quand nous les mettons entre guillemets. Thomas Depecker, Anne Lhuissier et Christian Topalov, « Des causes et des œuvres : les lexiques de la bienfaisance à Paris en 1900 », *Revue d'histoire de la protection sociale*, n° 8, 2015/1, p. 18-44, ici p. 24.

[39] Pour comparaison, le recensement de 1872 compte pour la France entière, soit 36 102 921 personnes, 35 587 703 catholiques (soit 98 % de la population), 580 557 protestants (soit 1,6 % de la population), 49 439 israélites (0,1 % de la population) et 81 951 personnes sans culte (0,23 %). Comme le souligne Émile Poulat, ces chiffres sont à prendre avec précaution compte tenu de la difficulté à se déclarer non catholique. Émile Poulat, « Les cultes dans les statistiques officielles en France au XIXe siècle », *Archives de sociologie des religions*, n° 2, 1956, p. 22-26, ici p. 24.

invalides, malades. La demande de reconnaissance d'utilité publique est souvent provoquée par une donation ou par un legs et conduit en général, de façon peu perceptible pour les acteurs concernés, à modifier l'organisation de l'œuvre, qui en ressort à la fois plus spécialisée et plus autonome – en tout cas formellement.

Le cas de l'orphelinat de garçons de Pont-Saint-Esprit (dans le Gard) en est un bon exemple[40]. Situé dans une commune de moins de 5000 habitants, il dispose d'un immeuble et de ses dépendances où il accueille une vingtaine d'enfants (18 lorsque la demande de reconnaissance d'utilité publique est soumise au Conseil d'État, en 1874). Il est difficile de dater précisément les débuts de l'œuvre. L'accueil des orphelins fait en effet partie des missions de l'hôpital de Pont-Saint-Esprit depuis sa fondation à la fin du XIIIe siècle. Depuis la fin du XVIIe siècle, il est entre les mains des Filles de la Charité de Saint-Vincent-de-Paul, qui décident au milieu du XIXe siècle d'héberger les garçons dans la maison de la supérieure de l'époque, Joséphine Littaye. C'est le début de l'autonomisation de l'œuvre, qui se maintient dans les murs avec la bienveillance relative des héritiers successifs, contraints par le testament Littaye d'entretenir l'orphelinat – dorénavant appelé « Orphelinat Littaye » mais toujours géré par la congrégation religieuse.

En 1871, les heureux légataires préfèrent cependant s'en séparer. Un procès intenté par l'exécuteur testamentaire du dernier propriétaire devant le tribunal d'Uzès leur interdit en 1872 de le faire au profit de l'hôpital et les contraint à doter l'œuvre d'une somme de 70 000 francs, à verser à la municipalité. Cette dernière obtient en 1876 du Conseil d'État la reconnaissance d'utilité publique de l'orphelinat, qui devient donc un établissement séparé de l'hôpital, même si les statuts confient sa gestion aux Filles de la Charité et sa direction à un conseil d'administration formé dans sa première version par la commission administrative de l'hôpital. L'œuvre reste privée, son fonctionnement paraît inchangé, mais elle peut s'ouvrir à l'avenir aux élites locales, avides de retrouver un peu de pouvoir sur l'organisation de la bienfaisance[41].

Le reste des groupements relève plutôt du patronage, soutenu par la bonne société du lieu. Crèches et secours à domicile s'organisent ainsi autour de

---

[40] Dossier de demande en reconnaissance comme établissement d'utilité publique de l'orphelinat Littaye à Pont-Saint-Esprit (Gard), AN AL//116.

[41] Aux termes de la loi du 21 mai 1873, le maire est membre de droit de la commission administrative de l'hôpital, de même que le curé et, le cas échéant, le délégué du conseil presbytéral ou du consistoire israélite. Mais les cinq autres membres sont nommés par le préfet sur liste de présentation, ce qui occasionne des « conflits chaque jour plus nombreux » entre les municipalités et les commissions – si l'on en croit le député Victor Plessier, qui propose en 1879 de « restituer aux conseils municipaux la nomination des commissions administratives des hospices et des hôpitaux et des bureaux de bienfaisance ». Annexe n° 1150, *Journal officiel de la République française*, 5 mars 1879, p. 1705-1708. Pour une étude des différentes formes qu'ont prises les commissions administratives de 1796 à 1941, voir Jean Imbert (dir.), *Histoire des hôpitaux en France*, Toulouse, Privat, 1982, p. 293 et suiv.

comités locaux – notamment féminins – avec le soutien de souscripteurs plus ou moins titrés. Certains sont très anciens et recrutent parmi les anciens notables, à l'instar de l'Association de charité pour visiter et secourir les pauvres à domicile, fondée en 1830 et reconnue d'utilité publique en 1876 à la demande de sa présidente, la duchesse de Gramont. D'autres, plus récents, sont portés par la bourgeoisie montante, comme les sociétés protectrices de l'enfance d'Indre-et-Loire et de Lyon, reconnues d'utilité publique en 1873, ou de Marseille, reconnue en 1875, animées par des médecins attachés au progrès de l'hygiène.

Sans changer ses pratiques, le Conseil d'État enregistre ainsi les lentes mutations de la bienfaisance. Les intitulés des associations et fondations en témoignent. Par rapport aux établissements reconnus d'utilité publique avant 1872, les groupements du début de la Troisième République utilisent moins souvent les termes d'inspiration catholique « charité » ou « charitable[s] » (cinq associations sur 137 entre 1872 et 1879 contre une quarantaine avant 1872, soit plus de 10 % de l'ensemble des établissements d'utilité publique encore actifs à cette date), tandis que « œuvre » recule également (de 10 % à 5 % des 152 associations dont nous avons les dossiers), sans pourtant laisser place à « bienfaisance », plus neutre (deux associations seulement)[42].

L'importance de l'assistance dans les demandes comme dans les décrets de reconnaissance d'utilité publique pèse sur la notion d'utilité publique. Elle tend à s'identifier aux buts charitables, ce qui explique dans une certaine mesure la prudence des conseillers d'État à l'égard des associations qui demandent la personnalité morale pour accomplir d'autres activités. Les œuvres charitables sont largement encouragées par les gouvernements comme par le Conseil d'État. Les refus prononcés par ce dernier, extrêmement rares, peuvent être motivés par l'insuffisance des ressources et des autres éléments susceptibles de constituer des « garanties de stabilité » : c'est le cas pour l'Œuvre des familles du VIe arrondissement de Paris en 1873[43].

Mais les œuvres écartées le sont surtout au nom de considérations statutaires étrangères à l'appréciation de leurs missions. La distinction entre établissements d'utilité publique et établissements publics, dont on a vu qu'elle était relativement récente[44], ne semble pas toujours bien perçue par les ministères, qui appuient en vain la demande de l'Asile agricole protestant de Vallon (géré par le Conseil presbytéral) en 1874[45] et de l'Établissement de bienfaisance du département d'Eure-et-Loire (géré par le Conseil général) en 1878[46]. L'Asile des petits orphelins, tenu par la congrégation des Filles de la Charité de Saint-Vincent-de-Paul, se voit également opposer un refus en 1876.

---

[42] Voir note 38.
[43] Avis du 27 novembre 1873, AN AL//42.
[44] Voir chapitre 1.
[45] Avis du 25 juin 1874, AN AL//101.
[46] Avis du 4 juin 1879, AN AL//381.

La demande est en effet sans objet. Elle a été motivée par la perspective d'un legs destiné à l'orphelinat alors que ce dernier n'a en réalité pas besoin d'être reconnu d'utilité publique pour en bénéficier : la congrégation dispose elle-même de la personnalité morale et elle a été formellement autorisée à fonder l'orphelinat en 1861, ce qui lui permet de recevoir le legs au profit de l'établissement[47].

Ces rejets font d'ailleurs écho à d'autres refus, qui témoignent à la fois des transformations de l'action municipale et de l'action normalisatrice du Conseil d'État. Les maires peuvent en effet jouer un rôle important dans les demandes de reconnaissance d'utilité publique, comme on l'a vu à propos de l'Orphelinat Littaye. Ils y voient tantôt l'occasion d'affirmer leur pouvoir sur des œuvres jusqu'alors dans le giron des Églises ou de la préfecture, tantôt l'opportunité d'élargir leur clientèle en soutenant des associations amies et en espérant d'elles qu'elles rendent des services à leurs administrés. Ils sont alors amenés à soutenir la reconnaissance d'utilité publique d'établissements pour qui elle est inutile ou impossible – parce qu'ils sont constitués ou devraient être constitués comme services municipaux ou établissements publics et non comme établissements d'utilité publique.

Dans ces affaires, nous ne pouvons faire la part entre leur ignorance des dernières évolutions de la jurisprudence et leur intérêt à faire porter sur des établissements privés la charge des missions qui leur sont ou qu'ils se sont attribuées. Le Conseil d'État veille quoi qu'il en soit à repousser les cas problématiques qui auraient échappé à la vigilance des préfectures et des ministères. La demande de la Bibliothèque-musée de Bagnols (aujourd'hui Bagnols-sur-Cèze, dans le Gard) est ainsi refusée en 1875. Elle fait même l'objet d'un avis qui, tout en admettant que l'œuvre est « digne d'être encouragée », souligne non seulement ses faibles moyens mais son caractère d'« établissement municipal »[48]. De même, la Compagnie des sauveteurs de Reims est éconduite en 1877 : « il ne semble pas, dit la note adoptée en novembre par le Conseil d'État, qu'il soit nécessaire de créer un établissement d'utilité publique qui n'aurait d'autre objet que de se substituer aux devoirs et à l'action de l'autorité municipale »[49].

---

[47] Avis du 20 décembre 1876, AN AL//279.

[48] Avis du 15 juillet 1875, AN AL//116.

[49] Note du 7 novembre 1877, AN AL//322. On ne peut s'empêcher ici de penser aux associations para-administratives dénoncées par Pierre-Patrick Kaltenbach dans les années 1990. La situation des années 1870 n'est bien sûr pas comparable mais on peut néanmoins déjà entrevoir alors l'intérêt que les maires portent aux associations : elles leur permettent de financer par des subventions des services à leurs administrés sans avoir à subir les contraintes à la fois organisationnelles et comptables que représentent la création et le fonctionnement d'un service ou d'un établissement publics. Pierre-Patrick Kaltenback, *Associations lucratives sans but*, Paris, Denoël, 1996, 238 p. Nous verrons dans les chapitres suivants que l'attention portée par le Conseil d'État aux compétences respectives des institutions publiques et des organisations privées n'est pas incompatible avec une forme précoce et assumée de

Ambivalence du savoir

Après les œuvres charitables, ce sont les sociétés savantes qui ont la faveur des gouvernements. Elles représentent un quart des reconnaissances d'utilité publique entre 1872 et 1879. Les refus de la part du Conseil d'État sont rares, généralement motivés par la faiblesse des ressources financières de l'association. Sont ainsi repoussées les demandes de la Société des sciences physiques et naturelles de Bordeaux[50] et de la Société Ramond[51] en 1875, de la Société académique de Laon[52] en 1876, de la Société du musée cantonal de Lisieux[53] et de la Société des enfants d'Apollon[54] en 1878. La Société de linguistique, qui suscite un long débat à l'assemblée générale du Conseil d'État, fait donc exception, et dans une certaine mesure seulement puisqu'elle est finalement reconnue d'utilité publique en 1876.

Là aussi, le Conseil d'État accompagne les évolutions en cours. Les associations traditionnelles – c'est-à-dire polyvalentes, à l'exception des vénérables sociétés de médecine et de pharmacie sur lesquelles nous reviendrons – sont encore nombreuses à demander leur reconnaissance d'utilité publique (une dizaine) mais elles laissent la place à des groupements plus spécialisés (une quinzaine), dont l'apparition date des années 1820[55] et qui se sont multipliés jusque dans les années 1870 : par exemple la Société entomologique, fondée en 1832, la Société botanique, en 1854, la Société de linguistique, en 1863 ou encore la Société de législation comparée, en 1868.

Si l'utilité publique de la science est rarement remise en question, sa diffusion pose en revanche problème, ce qui donne à l'adjectif « publique » un sens tout à fait particulier. La facilité avec laquelle les sociétés savantes obtiennent leur reconnaissance d'utilité publique contraste ainsi avec les difficultés rencontrées par les associations dont l'objectif est la vulgarisation ou l'éducation populaire. L'inquiétude exprimée par Anatole de Ségur à l'égard de la Société de linguistique, qui pourrait selon lui se mettre à l'avenir à défendre des opinions anti-religieuses, est aisément remise en question par ses collègues, qui ne voient pas comment des travaux aussi pointus seraient en mesure d'atteindre les masses. Après le rapporteur, les conseillers Albert de

---

« désétatisation » de l'intérêt général, qui n'a donc pas le caractère inédit qu'on lui attribue parfois aujourd'hui. Voir par exemple Matthieu Hély, « Genèse de 'l'entreprise de l'ESS' et désétatisation de l'intérêt général », *Informations sociales*, n° 199, 2019/1 p. 88-94.

[50] Avis du 18 novembre 1875, AN AL//202.

[51] Avis du 29 décembre 1875, AN AL//219.

[52] Avis du 6 juillet 1876, AN AL//253.

[53] Avis du 4 juillet 1878, AN AL//369.

[54] Avis du 28 février 1878, AN AL//350.

[55] Jean-Pierre Chaline, *Sociabilité et érudition : les sociétés savantes en France XIXe-XXe siècle*, Paris, Éditions du CTHS, 1998, p. 59.

Circourt et Charles Tranchant, c'est au tour de Léopold de Gaillard-Lavaldène de le rappeler :

> « Ici nous avons en mains la petite revue spéciale publiée par la société de linguistique. Qu'est-ce que j'y trouve ? Un interminable travail sous le titre : *du rôle de la voyelle atone dans le latin, le lombard*[56]. Où je vous demande quel danger pour les croyances religieuses peut sortir d'études si effroyablement didactiques et qui ne peuvent être lues que par un si petit nombre ? »[57]

Pour le grand nombre, les gouvernements se montrent beaucoup plus prudents et le Conseil d'État encore plus circonspect. La Société des amis de l'instruction élémentaire de Bordeaux, fondée en 1867 par le protestant Pierre-Jacques Dormoy, voit sa demande repoussée en raison de son peu d'ancienneté, de la faiblesse de ses recettes et du caractère provisoire de ses statuts[58]. Dans le cas de la Société d'enseignement professionnel du Rhône, le Conseil d'État demande un supplément d'instruction, estimant que l'avis du ministre de l'Intérieur doit prévaloir sur celui de l'Instruction publique, qui lui a transmis le dossier. La reconnaissance d'utilité publique est finalement approuvée en 1878 mais sous réserve d'une refonte des statuts. Comme pour la Société philotechnique de Paris[59] et la Société Franklin[60], soutenues par le gouvernement Dufaure quelques semaines plus tard, le Conseil d'État impose l'interdiction de « toute discussion politique ou portant sur des objets étrangers au but de la société », ainsi que des restrictions concernant le mode de désignation des dirigeants de l'association[61].

Au contraire, les demandes des associations et fondations qui se consacrent totalement ou en partie à l'instruction religieuse sont approuvées sans difficulté. C'est le cas des orphelinats évoqués plus haut, dont les statuts prévoient pour la plupart « l'éducation morale et religieuse » des enfants : l'Orphelinat Littaye de Pont-Saint-Esprit par exemple, mais aussi l'Asile agricole Bordas de Châteaudun, l'Orphelinat Génin de Saint-Denis, l'Orphelinat Costet de Sarras ou l'Orphelinat Notre-Dame du Sacré-Cœur de Cannes, tous reconnus d'utilité publique entre 1872 et 1877.

Des groupements à vocation enseignante affichant leur orientation religieuse sont également encouragés, y compris lorsqu'il s'agit de congrégations. Ces

---

[56] Peut-être l'article du linguiste norvégien Johan Storm, « Remarques sur les voyelles atones du latin, des dialectes italiques et de l'italien », *Mémoires de la Société de linguistique de Paris*, Paris, A. Franck, 1872, tome 2, p. 81-144.
[57] Compte rendu *in extenso* de la discussion du 16 mars 1876… *op. cit.*, p. 18 bis.
[58] Avis du 30 janvier 1873, AN AL//7.
[59] Note du 16 janvier 1879, AN AL//400.
[60] Voir chapitre 2.
[61] Dossier de demande en reconnaissance comme établissement d'utilité publique de la Société d'enseignement professionnel du Rhône, AN AL//324.

dernières ne peuvent en principe être reconnues que par une loi[62] mais une interprétation complaisante de la loi Falloux du 15 mars 1850 permet alors au pouvoir exécutif de se dispenser du Parlement[63] : en 1873, le Conseil d'État adopte les décrets de reconnaissance d'utilité publique de l'Association des Frères de la Sainte-Famille de Belley, en 1874 de la Congrégation du Saint-Esprit et du Sacré-Cœur de Marie, de l'Association libre pour l'éducation de la jeunesse ouvrière et de la Société charitable d'éducation et d'instruction primaire de Sainte-Clotilde, en 1876 de l'Association des Frères laïques attachés à la Congrégation de la mission dite de Saint-Lazare.

La nomination, en décembre 1877, d'un gouvernement républicain modéré, présidé par Jules Dufaure, donne bien sûr un coup d'arrêt à ce mouvement. Le nouveau ministre de l'Instruction publique, des Beaux-Arts et des Cultes, Agénor Bardoux, fait néanmoins une exception pour l'Association enseignante de Notre-Dame d'Afrique. Fondée par l'archevêque d'Alger, Charles Lavigerie, à la fin des années 1860, elle est reconnue d'utilité publique en 1878 : aux yeux de nombreux républicains modérés, l'enjeu de la colonisation prime alors sur l'entreprise de laïcisation[64].

Soutien massif à l'instruction religieuse de la jeunesse et des masses, contrôle étroit des associations d'éducation populaire, approbation des activités scientifiques à condition qu'elles soient maintenues dans le petit cercle des savants : en ces matières, l'ordre moral s'impose. Le Conseil d'État n'explicite cependant pas aussi nettement les critères qui président à ses choix. Soucieux de son impartialité, il élabore une jurisprudence qui distingue plus subtilement « instruction » et « propagande ». D'un côté, le caractère religieux de l'instruction primaire est admis comme une évidence. De l'autre, la diffusion des idées est étroitement contrôlée, quitte à refuser la reconnaissance d'utilité publique aux associations de « propagande religieuse ». La Société bibliographique en fait les frais en 1875, comme on l'a vu précédemment[65]. Le très catholique Anatole de Ségur, qui avait milité contre sa demande, ne parvient pourtant pas ensuite à opposer ce précédent à la reconnaissance d'utilité publique de la Société Franklin. Le principe de neutralité en ressort

---

[62] Les congrégations ont été supprimées par la loi du 19 février 1790 mais une loi du 2 janvier 1817, prévoyant les conditions dans lesquelles elles pourront recevoir des dons et des legs, permet leur reconstitution sous réserve qu'elles soient reconnues par la loi.

[63] Dans son article 79, cette dernière énumère les personnes que leurs fonctions d'enseignement dispenseront du service militaire, indiquant parmi elles « les membres ou novices des associations religieuses vouées à l'enseignement et autorisées par la loi, ou reconnues comme établissements d'utilité publique ». Le passage a été interprété par certains gouvernements comme donnant la possibilité d'autoriser des congrégations enseignantes sans passer par une loi mais en se contentant de consulter le Conseil d'État.

[64] Voir à ce sujet Patrick Cabanel, « Catholicisme et laïcité, articles d'exportation dans la République coloniale ? », dans Dominique Borne et Benoît Falaize (dir.), *Religions et colonisation. Afrique-Asie-Océanie-Amériques XVIe-XXe siècle*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 2009, p. 55-63.

[65] Voir plus haut, ainsi qu'au chapitre 2.

consolidé, mais sous une acception restreinte : il ne porte ni sur les « soins religieux » dispensés dans les hôpitaux et les asiles[66], ni sur « l'éducation morale et religieuse » donnée dans les orphelinats et les écoles, mais sur les « discussions politiques et religieuses », qui sont interdites aux associations vouées à la science ou à la vulgarisation scientifique, dès lors qu'elles sont reconnues d'utilité publique.

3. Intérêts communs et intérêt général

Entraide et secours mutuels sous réserve de patronage

Le passage en revue des différentes associations et fondations dont la demande est approuvée par le Conseil d'État entre 1872 et 1879 nous permet de donner un contenu à l'utilité publique telle qu'elle est alors conçue par le pouvoir : dans près de 80 % des cas, elle s'identifie à la bienfaisance, la science ou l'éducation primaire et populaire. En nous penchant à présent non plus sur les secteurs d'activité couverts par ces groupements mais sur la façon dont ils s'organisent, nous pouvons en outre émettre une hypothèse sur le type d'agrégation des intérêts qu'implique l'utilité publique. Quel que soit leur objet, ces établissements sont en effet tenus par des hommes et des femmes qui présentent leurs activités comme étant au service de la collectivité et non d'eux-mêmes. Aider les plus pauvres ou travailler pour la science : dans les deux cas, le but est considéré comme « élevé » ou « philanthropique ». Est-ce à dire que l'utilité publique ne se définit pas seulement par les intérêts qu'elle satisfait mais par son « désintéressement » – au sens d'engagement dont les rétributions matérielles ou symboliques sont occultées ou secondarisées ?

Il est cependant quelques associations qui prétendent ouvertement servir les intérêts particuliers de leurs membres et qui demandent et obtiennent leur reconnaissance d'utilité publique. Les demandes de 17 associations d'anciens élèves sont ainsi approuvées entre 1872 et 1879. L'historiographie s'est surtout consacrée à celles qui ont été encouragées par les républicains. Une fois au pouvoir, ces derniers ont en effet vu dans les œuvres postscolaires un puissant moyen d'affermissement de la République dans les cœurs[67]. Il ne faut

[66] Le prosélytisme religieux n'est pas absent des établissements catholiques qui reçoivent « sans distinction de culte », d'où l'importance pour les autres confessions d'avoir leurs propres institutions charitables. Voir au sujet du protestantisme : Sandrine Dhont, *Le droit des œuvres sociales du protestantisme français au XIXe siècle (1814-1914)*, Thèse de doctorat en droit, Paris 11, 2001, 542 p.

[67] Voir par exemple : Christophe Granger, « La 'petite lanterne du progrès'. Instituteurs et éducation populaire aux marges de Paris (1890-1914) », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, vol. 116, n° 4, 2012, p. 69-80 ; Stéphane Lembré, « La participation des associations d'anciens élèves aux politiques d'enseignement technique. Le cas du Nord de la France sous la IIIe République », *Participations*, vol. 11, n° 1, 2015, p. 193-211. Et pour des travaux de plus

cependant pas en déduire qu'elles n'ont pas intéressé les autres régimes[68]. Le Second Empire s'est ainsi montré bienveillant à l'égard de ces groupements d'entraide mutuelle, qui se veulent à la fois réseaux amicaux, œuvres de patronage éducatif et caisses de secours pour leurs membres et leurs familles. Les hommes d'ordre moral lui emboîtent le pas, en choisissant bien sûr soigneusement les associations à qui ils accordent la personnalité morale : l'Association des anciens élèves du collège de Juilly, qui a remis l'établissement dans les mains des pères de l'Oratoire dans les années 1860, est reconnue d'utilité publique en 1873, l'Association des anciens élèves du lycée d'Orléans, dirigée par le député Henry Jahan, ancien conseiller d'État et fervent soutien du gouvernement du Seize-Mai, en 1875, l'Association des anciens élèves du collège Stanislas, fondée autour de la prestigieuse école dirigée par l'abbé Petitjean de Lagarde, en 1877, etc.

Au regard de leurs buts, statuts et fonctionnements, ces groupements apparaissent en fait assez proches des œuvres de bienfaisance évoquées plus haut. Comme elles, leur comité d'administration est aux mains de personnalités éminentes : l'ancien sénateur Auguste Dariste dit d'Ariste dirige celle de Juilly avec des magistrats, des hauts fonctionnaires et quelques marquis, Armand Blanquet du Chayla celle de Stanislas, aux côtés du duc d'Audiffret-Pasquier, de l'académicien Camille Rousset ou encore du sénateur Félix Esquirou de Parieu. Comme beaucoup d'entre elles, elles ont pour mission de patronner la jeunesse et de secourir les indigents, à ceci près que ces derniers doivent être d'anciens élèves ou veuves et orphelins d'anciens élèves. Sous cet angle, le caractère de ces associations n'est pas très différent de celui d'autres œuvres communautaires reconnues d'utilité publique à cette époque, telles l'Œuvre des orphelines protestantes de Sedan ou la Société de protection des Alsaciens-Lorrains demeurés français, reconnues d'utilité publique en 1873 : ceux qui donnent de leur temps et de leur argent ne sont pas les mêmes que ceux qui en bénéficient, même s'ils sont liés par une même foi, une même origine géographique… ou leur passage dans un établissement d'enseignement secondaire.

Réserver ses services à son groupe d'appartenance ne pose alors aucun problème, sauf lorsque cette appartenance est susceptible d'entrer en contradiction avec le sentiment national ou que l'approbation gouvernementale risque d'irriter les pays voisins. La Société de bienfaisance austro-hongroise est ainsi reconnue d'utilité publique en 1875 : séparée de l'Association générale allemande depuis la guerre franco-prussienne de 1870, elle offre ses services

---

grande ampleur : Antoine Léon, *Histoire de l'éducation populaire en France*, Paris, Nathan, 1983, 207 p., ou Jean-Paul Martin (avec la collaboration de Frédéric Chateigner et Joël Roman), *La Ligue de l'enseignement : une histoire politique (1866-2016)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016, 605 p.

[68] Geneviève Poujol, *L'éducation populaire : histoires et pouvoirs*, Paris, Éditions ouvrières, 1981, 225 p.

aux ressortissants austro-hongrois de Paris et « contribue ainsi à alléger le fardeau que les misères nombreuses de la capitale imposent à l'administration de l'assistance publique »[69]. Le Conseil d'État repousse en revanche la demande de la Société de patronage des orphelins d'Alsace-Lorraine, qui, parce qu'elle recueille les enfants sans distinction de nationalité (française ou allemande, donc), pourrait bien « soulever des difficultés internationales que le premier devoir du patriotisme est d'éviter »[70], ainsi que celle de l'Alliance israélite universelle, dont le caractère international pourrait aller à l'encontre des « devoirs qu'impose le vrai patriotisme »[71].

La dizaine de sociétés de secours mutuels ou de prévoyance reconnues d'utilité publique entre 1872 et 1879 ne sort pas vraiment du lot[72]. Là aussi, les statuts mettent en avant les intérêts particuliers de leurs membres. Mais ces associations relèvent en général de ce qu'Henri Hatzfeld appelle la mutualité patronnée[73]. Les membres participants sont ainsi bien souvent dirigés par un conseil d'administration composé de « personnes charitables », qui pensent l'encouragement à la mutualité comme une œuvre de bienfaisance.

L'Association des demoiselles employées dans le commerce, fondée en 1861 et approuvée comme société de secours mutuels en 1864, présente ainsi sa demande de reconnaissance d'utilité publique en soulignant l'abnégation de sa fondatrice Eugénie Roche, sœur de la Charité dominicaine de la Présentation de la Sainte-Vierge, et l'intelligence du « Comité de Patrons » qui la dirige. Dans le livret qui contient ses statuts, elle est désignée comme « une œuvre » à destination des employées de commerce qui sont quant à elles appelées « pupilles ». C'est « à leur moralité et à leur bien-être » que travaillent ses dirigeants, qui n'oublient pas leurs propres intérêts : « une bonne employée est une source de prospérité pour une maison de commerce : ce qu'on lui donne en

---

[69] Rapport du directeur de l'administration départementale et communale du 15 janvier 1875 à propos de la Société de bienfaisance austro-hongroise, AN AL//161.

[70] Avis du 9 août 1876, AN AL//260.

[71] Rapport du directeur de l'administration départementale et communale du 25 janvier 1875 à propos de l'Alliance israélite universelle, AN AL//164. Progressivement recentrée sur ses missions éducatives et culturelles, l'association est reconnue d'utilité publique en 1975.

[72] Comme on l'a vu dans le premier chapitre, les sociétés de secours mutuels sont régies par les décrets des 25 mars 1852 et 26 avril 1856 et les lois des 11 juillet 1868 et 20 décembre 1872. Elles sont encouragées (les maires sont invités à en créer une dans chaque commune) et bénéficient de trois statuts qui correspondent chacun à des droits plus étendus conditionnés par un contrôle toujours plus étroit de la part de l'administration : les sociétés autorisées, approuvées, reconnues d'utilité publique.

[73] Henri Hatzfeld, « Note sur la mutualité au XIXe siècle », *Prévenir*, n° 9, 1984, p. 17-23. Voir également la thèse de Julien Caranton : Julien Caranton, *Les fabriques de la 'paix sociale' : acteurs et enjeux de la régulation sociale (Grenoble, 1842-1938)*, Thèse de doctorat en histoire, Grenoble, Université Grenoble-Alpes, 2017, 623 p.

considération, en sollicitude, elle nous le rend avec usure en services dévoués »[74]. Elle est reconnue d'utilité publique en 1873.

De même, le Cercle des ouvriers maçons et tailleurs de pierre, reconnu en 1876, ne donne aucun pouvoir à ses membres participants : ses statuts lui imposent de composer son conseil d'administration « d'architectes, d'ingénieurs, d'entrepreneurs de travaux publics et d'autres personnes honorables adhérentes à l'œuvre »[75]. Le rapport du directeur de l'administration départementale et communale souligne son « but éminemment moralisateur » comme son intérêt économique : ne s'agit-il pas « de former des ouvriers et des contremaîtres habiles et de rendre à l'industrie du bâtiment le lustre que les âges passés lui doivent »[76] ?

Cinq sociétés de secours mutuels ou de prévoyance seulement reçoivent le droit de s'administrer elles-mêmes. Elles sont toutes issues de la fonction publique[77]. Mais cela n'empêche pas qu'elles soient considérées comme des « associations charitables »[78]. Si les différents rapports insistent sur le « sentiment de confraternité »[79] ou « de solidarité »[80] qui les anime, ils soulignent aussi immanquablement le rôle prépondérant des cadres de l'administration dans la vie de ces œuvres. Leur destinataire type est le « chef de famille qui n'a pas de fortune personnelle » et dont la « modicité des

---

[74] Dossier de demande en reconnaissance comme établissement d'utilité publique de la Société de secours mutuels des demoiselles employées dans le commerce à Paris, AN AL//53. Le patronage est ici un mode de gestion du marché du travail, comme l'ont montré à propos de l'industrie lourde Gérard Noiriel ou Henri Hatzfeld. Gérard Noiriel, « Du 'patronage' au 'paternalisme' : la restructuration des formes de domination de la main-d'œuvre ouvrière dans l'industrie métallurgique française », *Le mouvement social*, n° 144, juillet-septembre 1988, p. 17-35 ; Henri Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940 : essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1989, p. 103 et suiv.

[75] Dossier de demande en reconnaissance comme établissement d'utilité publique du Cercle des ouvriers maçons et tailleurs de pierre à Paris, AN AL//233.

[76] *Ibid.*

[77] Rappelons qu'il n'existe pas alors de « statut de la fonction publique » : les « fonctionnaires » dont il s'agit ici sont en réalité employés par les différents services. La question de leurs intérêts professionnels est déjà posée même si elle n'a pas encore l'intensité qu'elle prend à partir de 1885, lorsqu'un arrêt de la Cour de Cassation les exclut du bénéfice de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels. Voir Jeanne Siwek-Pouydesseau, « Les fonctionnaires entre association et syndicat », dans Danielle Tartakowsky et Françoise Tétard (dir.), *Syndicats et associations : concurrence ou complémentarité ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 67-76.

[78] Voir par exemple le rapport du directeur de l'administration départementale et communale à propos de la Caisse des pensions de retraites pour les veuves et orphelins des gardes d'artillerie et des contrôleurs d'armes, reconnue d'utilité publique en 1874, AN AL//110.

[79] Rapport du directeur de l'administration départementale et communale à propos de la Société de prévoyance des membres de l'administration des contributions directes, reconnue d'utilité publique en 1874, AN AL//21.

[80] Rapport du directeur de l'administration départementale et communale, daté du 18 juillet 1873, à propos de la Société de secours et prêts entre les agents forestiers, AN AL//66.

traitements » ne permet pas de faire face aux aléas de la vie[81]. Ce dernier se trouve donc doublement subordonné à son chef de service, comme employé et comme mutuelliste. Là encore, les personnes « honorables » patronnent les plus modestes et garantissent la bonne gestion de l'association. On le voit bien à propos de la Société de secours et prêts entre les agents forestiers. Le rapport du directeur de l'administration départementale et communale établit nettement le lien entre la qualité des membres et la « stabilité » du groupement :

> « Les chefs et les sous-chefs de l'administration centrale en activité et à la retraite ont tenu à en faire partie. M. le Directeur général des forêts est lui-même un des membres fondateurs. La stabilité est donc assurée. »[82]

Les élites traditionnelles contre les nouvelles « corporations »

Notes et avis du Conseil d'État témoignent en revanche d'un certain malaise à l'égard des associations qui, tout en recrutant leurs membres dans la bonne société, affichent nettement leur volonté de ne travailler qu'à leurs propres intérêts. Les demandes de la Société technique de l'industrie du gaz en France, de la Société nationale des architectes de France, de l'Association générale de prévoyance des médecins de France, et de la Société du commerce et de l'industrie lainière de la région de Fourmies sont ainsi repoussées. Toutes affichent comme but principal ou secondaire la défense des intérêts de leur profession, qui semble constituer pour le Conseil d'État une ligne à ne pas franchir, même s'il ne le dit pas toujours clairement. Gaziers et architectes se voient ainsi opposer la faiblesse de leurs ressources et l'insuffisance des services rendus : un avis de juillet 1877 indique pour la Société technique de l'industrie du gaz en France qu'« il convient de lui laisser le temps de se créer des titres suffisants pour obtenir cette faveur »[83], celui du 9 mai 1878 souligne que la Société nationale des architectes de France « n'a pu jusqu'à ce jour réunir un ensemble de titres de nature à justifier sa reconnaissance comme établissement d'utilité publique »[84].

Le cas de cette dernière permet d'illustrer les différences de vues existant entre le Conseil d'État et le gouvernement républicain modéré. Son dossier, déposé sous le gouvernement d'Albert de Broglie, a d'abord suscité les réticences du ministère de l'Intérieur. En juillet 1877, le directeur de l'administration départementale et communale s'en remet donc au ministre de l'Instruction publique :

---

[81] *Ibid.*
[82] *Ibid.*
[83] Avis au brouillon dans le dossier de demande en reconnaissance comme établissement d'utilité publique de la Société technique de l'industrie du gaz en France, AN AL//314.
[84] Avis du 9 mai 1878, AN AL//359.

« Cette société n'a aucun caractère charitable, elle se propose en effet exclusivement l'intérêt professionnel de ses membres et l'étude des questions relatives à l'architecture. Il vous appartient donc de donner à la demande la suite que vous jugerez convenable. »[85]

Quand le républicain modéré Agénor Bardoux prend la tête du ministère de l'Instruction publique, en décembre 1877, il se montre au contraire bienveillant à l'égard de l'association, qui vient concurrencer la Société centrale des architectes français, plus élitiste, elle-même reconnue d'utilité publique en 1865. Il transmet dès lors le dossier au Conseil d'État, qui semble marcher sur des œufs : la haute assemblée repousse la demande mais sans aller jusqu'à poser un interdit de principe.

La note rédigée le 11 décembre 1878 par la section de l'Intérieur à propos de l'Association générale de prévoyance des médecins de France confirme pourtant le caractère problématique que revêt alors la défense des intérêts professionnels aux yeux du Conseil d'État. La section s'inquiète en effet de voir ce groupement, qui réunit plus de 7 000 médecins, soit la moitié du corps médical à l'époque, mettre moins de zèle au secours de ses membres qu'à la répression de l'exercice illégal de la médecine, à la fixation des honoraires des consultations ou au relais des plaintes et revendications de la profession[86].

« La section se borne à rappeler que jusqu'ici les sociétés charitables qui ont été reconnues comme établissements d'utilité publique, soit comme sociétés de secours mutuels, soit sous des formes et avec des appellations différentes, ont toujours été maintenues par les statuts que le Gouvernement a revêtu de son approbation dans la sphère exclusive de leur action d'assistance. Aucune n'a été autorisée à sortir de ces limites et à prendre un rôle plus large qui la constituât dans une mesure quelconque la représentation en quelque sorte officielle des intérêts d'une profession. »[87]

La section ne se montre pas totalement hostile à la reconnaissance d'utilité publique de l'association, en raison des « personnalités éminentes qui la dirigent », mais elle souligne l'« innovation » qu'elle introduirait dans la jurisprudence, au profit de groupements peut-être moins recommandables : « on peut douter que des sociétés analogues, venant à se créer sur les mêmes bases et à centraliser dans un faisceau commun les membres d'autres corporations puissent donner les mêmes gages »[88].

Comment interpréter les réticences du Conseil d'État ? Elle sont d'abord liées à la jurisprudence, qui s'était jusqu'ici montrée favorable à ce type

---

[85] Lettre du 26 juillet 1877 du directeur de l'administration départementale et communale, à propos de la Société nationale des architectes de France, AN AL//359.
[86] Voir à ce sujet Dominique Damamme, « La jeunesse des syndicats de médecins ou l'enchantement du syndicalisme », *Genèses*, n° 3, 1991, p. 31-54.
[87] Note du 11 décembre 1878, AN AL//377.
[88] *Ibid.*

d'associations, même si elles entraient parfois en contradiction manifeste avec la loi Le Chapelier du 14 juin 1791. La Société centrale des architectes français, on l'a dit, avait ainsi été reconnue d'utilité publique en 1865[89]. Certains de ces groupements étaient d'ailleurs considérés comme des sociétés savantes, à l'instar de l'Académie d'agriculture, reconnue d'utilité publique en 1761, ou des associations de médecine, comme la Société de médecine, de chirurgie et de pharmacie de Toulouse, reconnue d'utilité publique en 1853. Leurs intitulés comme leurs statuts ciblent certes un art (l'« agriculture », la « médecine ») plutôt qu'un groupe (les « agriculteurs », les « médecins ») mais Jean-Pierre Chaline montre qu'elles constituent dès l'origine des groupements « semi-corporatifs »[90].

Face aux revendications croissantes du mouvement ouvrier comme aux propositions de loi relatives aux syndicats déposées par la nouvelle majorité républicaine[91], le Conseil d'État craint que ces précédents ne profitent aux « nouvelles couches »[92] ou, pire, à la classe ouvrière. Il amorce ainsi un revirement de jurisprudence qu'il rechigne à nommer d'emblée. Il faut attendre un avis de janvier 1879, préparé par la section des Travaux publics, de l'Agriculture et du Commerce et des Affaires étrangères à propos de la Société du commerce et de l'industrie lainière de la région de Fourmies, pour trouver un début de formulation à ce refus de principe : à côté des motivations habituelles – insuffisance des ressources et des services rendus – l'un des considérants rappelle que « d'après la législation en vigueur, la représentation des intérêts commerciaux et industriels est confiée aux chambres de commerce et aux chambres consultatives des arts et manufactures »[93].

Le revirement de jurisprudence n'est cependant pas systématique. En ce qui concerne la médecine et la pharmacie, qui figurent parmi les rares professions réglementées, le Conseil d'État reconnaît ainsi d'utilité publique la Société de médecine légale en 1873, la Société de pharmacie de Paris en 1877, la Société

---

[89] Pour une étude sur les tensions internes à la profession, voir Denyse Rodriguez Tomé, « L'organisation des architectes sous la IIIe République », *Le mouvement social*, vol. 214, n° 1, 2006, p. 55-76.

[90] Jean-Pierre Chaline, *Sociabilité et érudition… op. cit.*, p. 58-59.

[91] La première proposition Lockroy est déposée dès 1876, peu après les élections législatives remportées par les républicains. Voir à ce sujet Denis Barbet, « Retour sur la loi de 1884. La production des frontières du syndical et du politique », *Genèses*, n° 3, 1991, p. 5-30.

[92] Sur la hantise que représentent les « nouvelles couches » pour les anciens notables au début de la Troisième République, voir Chloé Gaboriaux, « Fonder la République sur les « nouvelles couches sociales » (Gambetta) : description du monde social et préférences institutionnelles dans la France des années 1870 », *Histoire@Politique*, vol. 25, n° 1, 2015, p. 12-23, https://www.histoire-politique.fr/index.php?numero=25&rub=dossier&item=238

[93] Avis au brouillon, dans le dossier de demande en reconnaissance comme établissement d'utilité publique de la Société du commerce et de l'industrie lainière de la région de Fourmies, AN AL//400. Pour une étude sur la représentation des intérêts au temps de l'interdiction des corporations, voir Claire Lemercier, *Un si discret pouvoir. Aux origines de la chambre de commerce de Paris 1803-1853*, Paris, La Découverte, 2003, 410 p.

de médecine vétérinaire, la Société de médecine de Paris et la Société médicale homoepathique en 1878, la Société de pharmacie de Bordeaux en 1879. À la différence des associations évoquées plus haut, ces dernières mettent en avant un rapport désintéressé à l'art médical comme science. Mais elles ne renoncent pas pour autant à contribuer à la définition de leur profession, comme en témoignent leurs statuts : à travers un « concours désintéressé » aux institutions étatiques pour la Société de médecine légale, en resserrant « les liens de confraternité entre les pharmaciens » pour la Société de pharmacie de Paris ou même en s'efforçant de « maintenir l'exercice de la pharmacie dans les voies utiles au bien public et conformes à la dignité de la profession » pour la Société de pharmacie de Bordeaux. Ce qui les distingue de l'Association générale de prévoyance des médecins de France, c'est surtout leur recrutement élitiste et une conception de l'art médical ou pharmaceutique qui résiste à la professionnalisation : grâce à leur fortune personnelle, leurs membres peuvent se consacrer à la recherche médicale comme à la philanthropie sans avoir à en attendre une contrepartie financière – qui, aux yeux de nombre d'entre eux, aurait d'ailleurs quelque chose de dégradant[94]. La frontière que le Conseil d'État semble tracer entre les revendications corporatives de certaines professions et la recherche scientifique « désintéressée », favorise en réalité un certain type d'intérêts – ceux que l'ancienne élite maintient à travers la philanthropie.

L'attitude contrastée du Conseil d'État vis-à-vis des associations professionnelles et des sociétés savantes nous invite à préciser le rapport entre désintéressement et intérêts communs qui structure la notion d'utilité publique défendue par la haute assemblée. Cette dernière ne se montre pas hostile aux intérêts des élites, qui se confondent à ses yeux avec l'intérêt du pays : elle encourage ainsi le patronage des ouvriers et des employés qui assure leur moralité – c'est-à-dire leur soumission à l'ordre social – et profite à l'industrie comme au commerce, de la même façon qu'elle favorise, au nom du progrès, les intérêts de la vieille élite médicale au détriment du reste de la profession. Sous cet angle, la philanthropie est bien, comme l'écrit Matthieu Brejon de Lavergnée, « solidaire d'un ordre social inégalitaire »[95]. Le Conseil d'État attend simplement de ces anciens notables ou grands bourgeois qu'ils sachent montrer en quoi leurs intérêts profitent à tous, et ce, en s'appuyant de préférence sur des modes d'action qui lui sont familiers. L'avis rédigé en

---

[94] Sur l'hétérogénéité sociale des médecins et les enjeux sociaux de leur professionnalisation au cours du XIXe siècle, voir Jacques Léonard, *La France médicale : médecins et malades au XIXe siècle*, Paris, Gallimard, Julliard, 1978, 286 p ; Eliot Freidson, *La profession médicale*, Paris, Payot, 1984 [1973], 369 p. ; et sa discussion par Dominique Damamme, « La jeunesse des syndicats de médecins […] », art. cit., ici p. 34-35.

[95] Matthieu Brejon de Lavergnée, « Une politique sans État ? Charité catholique et régulation de la pauvreté à Paris au XIXe siècle », *Genèses*, n° 109, 2017, p. 9-31, ici p. 27. Voir aussi l'ouvrage issu de sa thèse : idem, *La Société Saint-Vincent-de-Paul au XIXe siècle, 1833-1871 : un fleuron du catholicisme social*, Paris, Le Cerf, 2008, 713 p.

janvier 1879 pour repousser la demande de la Société du commerce et de l'industrie lainière de la région de Fourmies témoigne de l'importance que ces derniers représentent aux yeux du Conseil d'État, qui, d'ordinaire laconique, consacre un long considérant à la forme qu'ont prise les activités de l'association : « si cette association a adressé plusieurs mémoires aux commissions d'enquête du Sénat et de la Chambre des députés sur les traités de commerce, elle n'a fondé jusqu'à ce jour aucune publication périodique, […] elle n'a encore établi aucun concours ni distribué aucune récompense ainsi qu'elle se propose de le faire dans l'article 2, n° 5, de ses statuts »[96]. Bulletin, concours, primes ou récompenses : telles sont en effet les activités auxquelles se livrent traditionnellement les sociétés savantes.

La Société centrale des chasseurs pour aider à la répression du braconnage constitue à bien des égards un modèle du genre. Alors que le Second Empire s'était caractérisé par une relative bienveillance vis-à-vis du braconnage, élément parmi d'autres de sa politique de séduction à destination des populations rurales[97], les élites conservatrices au pouvoir au début de la Troisième République reconnaissent d'utilité publique les efforts des grands propriétaires terriens pour faire respecter leur droit de chasse[98]. Elle offre à cette fin des primes de 10 à 50 francs[99] aux « gardes des souscripteurs ou agents de la force publique » et plus généralement « à toutes les personnes qui auront aidé efficacement à la découverte ou à la répression des mêmes délits »[100]. Selon le rapport du directeur de l'administration départementale et communale, elle protège ainsi « une des sources de l'alimentation du pays » et, parce qu'elle donne aussi des secours aux gardes-chasses blessés dans l'exercice de leurs fonctions et à leurs familles, elle peut même être « rang[ée] dans la catégorie des institutions charitables »[101]. À ces mérites, s'ajoutent sa

---

[96] Voir le brouillon de l'avis de janvier 1879… *op. cit.* Pour les associations industrielles et commerciales de ce type, il s'agit en effet moins de progrès technique que d'entente économique, dans un contexte où la législation ne décourage que partiellement les tentatives de cartellisation. Voir à ce sujet Jean-Luc Mastin, « L'entente et le marché : le cartel des peigneurs de laine de Roubaix-Tourcoing (1881-1914) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 58-2, 2011/2, p. 120-145.

[97] Philippe Vigier, « Le bonapartisme et le monde rural », dans Karl Hammer, Peter Claus Hartmann (dir.), *Le bonapartisme : phénomène historique et mythe politique*, Actes du 13e colloque historique franco-allemand de l'Institut Historique Allemand de Paris, Augsbourg, 26-30 septembre 1975, Munich, Artemis Verlag, 1977, p. 11-21

[98] Christian Estève, « Le droit de chasse en France de 1789 à 1914 : conflits d'usage et impasses juridiques », *Histoire et sociétés rurales*, vol. 21, n° 1, 2004, p. 73-114.

[99] Un kilo de pain coûte alors environ 40 centimes. Georges Renaud, « Prix et salaires à Paris en 1870 et 1872 », *Journal de la Société statistique de Paris*, tome 14, 1873, p. 176-185.

[100] Statuts de l'association, dans le dossier de demande en reconnaissance comme établissement d'utilité publique de la Société centrale des chasseurs pour aider à la répression du braconnage, AN AL//238.

[101] Rapport du directeur de l'administration départementale et communale du 23 mars 1876, dans le dossier de demande en reconnaissance comme établissement d'utilité publique de la Société centrale des chasseurs… *op. cit*.

solidité financière et l'honorabilité de ses membres : elle est reconnue d'utilité publique le 24 avril 1876.

Qu'ils soient d'extraction modeste ou, ce qui est beaucoup plus fréquent, issus des classes supérieures, les membres du Conseil d'État semblent adhérer totalement à cet imaginaire social, pour partie communautaire, où des philanthropes, aussi éminents que titrés, donnent de leur temps et de leur énergie à des causes qui servent leurs intérêts autant que ceux du pays. Il relève à la fois des habitudes intériorisées de l'ancienne élite et du mythe ardemment défendu par les parvenus. Les origines sociales des membres du Conseil d'État passés par la section de l'Intérieur, qui examine la grande majorité des dossiers de reconnaissance d'utilité publique, en témoignent. Fils d'un boulanger, Auguste Silvy (1826-1894) paraît tout aussi empressé de soutenir l'ordre moral qu'Anatole de Ségur (1823-1902), dont la filiation remonte à la chevalerie médiévale. Du côté des maîtres des requêtes les plus souvent sollicités en la matière, Marcel Compaignon de Marchéville (1840-1905) et Fernand de La Coste du Vivier (1833-1906), respectivement chargés de 41 et 25 dossiers de reconnaissance d'utilité publique entre 1872 et 1879, proviennent de familles issues de l'ancienne noblesse. Ils côtoient Édouard Jacqueminot de Ham (1820-1893), 32 dossiers à son actif, fils d'un conseiller d'État et petit-fils d'un avocat anobli par Napoléon Ier, ainsi que Lucien Le Loup de Sancy de Rolland (1840-1924), 12 dossiers, et Charles Franquet de Franqueville (1840-1919), 10 dossiers, dont les titres sont aussi ronflants que récents… sinon réinventés : la famille du premier, écrit le généalogiste Albert Révérend en 1906, « est un des plus remarquables exemples d'une famille, d'origine très bourgeoise, parvenue au XIXe siècle à s'attribuer toute une série de qualification nobiliaires sans avoir acquis la noblesse »[102] ; le second, qui s'appelle en réalité « Franquet dit Franquet de Franqueville », n'est devenu comte qu'en 1870, à la faveur d'un bref pontifical, mais il lui arrive de l'oublier, note Adeline Daumard – « tout imbu de sa dignité nouvelle, il attribue parfois le titre de comte à son père et appelle 'comtesse de Franqueville' sa mère morte en 1850, réaction d'autant plus curieuse que, à lire les souvenirs relatifs à Ernest de Franqueville, ce dernier n'avait jamais manifesté la moindre prétention nobiliaire »[103].

Fascinés par un monde déjà perdu qu'ils s'efforcent cependant de retenir, ils sont eux-mêmes investis dans le monde des œuvres susceptibles d'être candidates à la reconnaissance d'utilité publique. Tous ou presque font partie de sociétés savantes, et au premier chef de la Société de législation comparée, reconnue d'utilité publique en 1873. Certains soutiennent des œuvres de bienfaisance. À la section de l'Intérieur par exemple, Eugène Marbeau (1825-1909) est président de la Société des crèches fondée par son père dans les

---

[102] Albert Révérend, *Anoblissements et pairies de la Restauration, 1814-1830*, Paris, Honoré Champion, 1906, vol. 6, p. 126, note 1.

[103] Adeline Daumard, *Les bourgeois et la bourgeoisie en France depuis 1815*, Paris, Aubier-Montaigne, 1987, p. 176.

années 1840 et reconnue d'utilité publique en 1869, il est membre de l'Association de protection artistique et littéraire internationale et, on l'a vu, de la Société Franklin, bienfaiteur de l'Association corrézienne de Paris, membre des sociétés savantes de Tulle et de Brive, et notamment de la Société scientifique, historique et archéologique de la Corrèze, qu'il a contribué à fonder en 1878[104]. Victor Groualle participe dès ses débuts aux activités de la Société des agriculteurs de France, fondée en 1867 et reconnue d'utilité publique en 1872. Auguste Silvy adhère quant à lui à la Société des sciences, belles-lettres et arts du Var. Anatole de Ségur compte parmi les fondateurs de la Société générale d'éducation et d'enseignement, créée en 1867 pour concurrencer la Ligue de l'enseignement et fait partie de la Société bibliographique, comme Charles Franquet de Franqueville qui fut un temps son vice-président. Ils savent ainsi quelle faveur représente la reconnaissance d'utilité publique, quel honneur c'est de la recevoir, mais aussi le camouflet que peut constituer un refus, en dépit de toutes les précautions oratoires[105].

S'il est difficile de trouver dans nos sources une définition explicite de l'utilité publique, elle émerge cependant clairement de l'étude des œuvres effectivement reconnues d'utilité publique entre 1872 et 1879. Le Conseil d'État se montre alors favorable aux œuvres des élites sociales traditionnelles, qui voient dans la philanthropie un moyen de garantir l'ordre social. Il contribue ainsi à la reconquête religieuse du pays, en soutenant les initiatives privées qui participent à ce grand combat à la fois politique et culturel. La reconnaissance d'utilité publique fonctionne alors avant tout comme une reconnaissance sociale : elle suppose une inégalité structurelle entre ceux qui s'engagent dans les œuvres et ceux qui en sont bénéficiaires et offre aux premiers une sorte de consécration étatique de leur rôle social. La nomination d'un gouvernement aux mains des républicains, en décembre 1877, met fin à l'ordre moral sans conduire pour autant à la républicanisation de la procédure, ni dans ses formes, ni dans ses résultats. D'un côté, la haute assemble résiste – en repoussant les demandes de certaines associations soutenues par le Gouvernement ou en imposant aux autres ses exigences en matière statutaire. De l'autre, les ministres républicains hésitent à lui soumettre des dossiers, qu'ils craignent de voir rejetés. L'heure est de toute façon à la conquête des institutions et le Conseil d'État ne saurait y échapper indéfiniment.

---

[104] Louis de Nussac, « M. Eugène Marbeau », *Bulletin de la Société scientifique, historique et archéologique de la Corrèze*, tome 31, janvier-mars 1909, p. 570-572.

[105] Pour éviter un refus officiel, certaines des associations ayant essuyé un avis négatif du Conseil d'État retirent leur demande avant d'en recevoir la notification formelle de la part du ministère. Les pièces justificatives qu'elles avaient transmises au cours de la procédure leur sont alors renvoyées, ce qui explique en partie le caractère lacunaire des dossiers.

Partie II
Les associations au service de la République ? (1879-1901)

Chapitre 4
Une procédure monarchique en République

Au pouvoir, les républicains ne sauraient maintenir les associations dans le cadre étroit que la législation leur a réservé jusqu'ici. N'ont-ils pas eux-mêmes souffert des rigueurs de la loi ? Leurs associations se sont souvent vu refuser l'autorisation préfectorale et, lorsqu'elles l'ont quand même obtenue, ont bien des fois renoncé à demander la reconnaissance d'utilité publique, que des gouvernements hostiles étaient de toute façon peu enclins à leur accorder. La liberté d'association, qui figure à leur programme depuis plus d'un demi-siècle, se révèle néanmoins difficile à consacrer. Les hésitations du camp républicain ont été diversement appréciées par les chercheurs, les uns y décelant une réticence fondamentale, liée à une conception politique somme toute peu libérale, les autres les inscrivant à l'inverse dans la construction progressive d'une liberté spécifiquement républicaine, dont les contours sont eux-mêmes discutés en théorie politique et histoire des idées.

Nous reviendrons ici sur ce débat pour nous interroger sur la place faite à la reconnaissance d'utilité publique dans les projets alors en discussion dans l'enceinte parlementaire mais aussi et surtout dans les pratiques gouvernementales et administratives des hommes au pouvoir. Tout en débattant des formes juridiques à donner à leurs conceptions associatives, les républicains doivent en effet s'accommoder du dispositif légal décrit dans les chapitres précédents, qui reste inchangé jusqu'en 1901. D'où la question qui nous intéressera dans ce chapitre comme dans les suivants : qu'en est-il de son application ? Les républicains, ouvertement opposés aux règles en vigueur, en ont-ils fait un usage différent de leurs prédécesseurs ? Autrement dit, ont-ils pu imaginer et mettre en œuvre une pratique *républicaine* des procédures administratives empruntées à l'Ancien Régime, en particulier en ce qui concerne la reconnaissance d'utilité publique ?

Nous nous intéresserons ici à la procédure elle-même, avant d'analyser, dans les chapitres suivants, les décisions auxquelles elle a conduit. À cette fin, il nous faut d'abord dire quelques mots des projets des républicains en la matière, qui sont bien sûr connus des membres du Conseil d'État. Nous nous appuierons pour cela sur les débats tenus à la Chambre des députés et au Sénat, qui présentent un triple intérêt : les intervenants sont connus et donc faciles à identifier comme *républicains*, c'est-à-dire défendant l'instauration d'un régime républicain opposé à l'empire ou à la monarchie ; ils sont amenés à préciser leurs préférences pour telle ou telle forme *juridique* ; et ils le font en avançant des considérations de *principes*, qui nous éclairent sur ce que signifie être républicain lorsqu'on discute du droit associatif (1). Nous pourrons ainsi mesurer ensuite l'écart éventuel qui sépare les idéaux affichés de la façon dont

les serviteurs de l'État envisagent leur rôle à cet égard. Les comptes rendus *in extenso* des assemblées générales nous fourniront une source précieuse pour enquêter sur les représentations des conseillers d'État : entre 1879 et 1901, quatorze discussions consacrées à onze associations ont été documentées (six reconnaissances d'utilité publique, trois retraits et deux demandes d'avis relatif au statut juridique de certains groupements), dont huit dans les années 1880, où la haute assemblée doit repenser son propre rôle. Épuré en juillet 1879, le nouveau Conseil d'État est en effet appelé à se montrer « harmonique au gouvernement central et à la forme du gouvernement »[1]. Comment ses membres ont-ils compris cette injonction ? Elle semble susceptible de deux interprétations différentes et potentiellement contradictoires : suppose-t-elle de se mettre en conformité avec les principes républicains – « à la forme du gouvernement » – en renonçant par exemple à l'arbitraire de la procédure de reconnaissance d'utilité publique (2) ? Ou s'agit-il plus simplement de se mettre au service des gouvernements républicains – « du gouvernement central » – en travaillant avec eux à l'enracinement de la République dans le pays, quitte à s'emparer des armes de leurs adversaires (3) ?

1. Un dispositif voué à disparaître ?

La nécessité du contrôle

La loi sur le contrat d'association finalement adoptée en 1901 consacre la liberté de s'associer mais reste relativement restrictive en ce qui concerne la personnalité morale des groupements, qui n'est accordée pleinement que dans le cas des associations reconnues d'utilité publique[2]. Elle est souvent interprétée comme le reflet des conceptions républicaines en la matière. Pour les uns, elle manifeste un « compromis »[3] propre à la synthèse républicaine opérée à la fin du XIXe siècle : le groupement non lucratif est envisagé avant tout comme un contrat et manifeste donc l'individualisme de leurs principes ; il ne peut disposer de la pleine personnalité sans passer par la reconnaissance d'utilité publique, qui témoigne du rôle majeur accordé à l'État dans

[1] Allocution du garde des sceaux, M. Le Royer, lors de la séance d'installation des nouveaux membres du Conseil d'État, le 21 juillet 1879, reproduit par Louis Fougère (dir.), *Le Conseil d'État : son histoire à travers les documents d'époque, 1799-1974*, Paris, éditions du CNRS, 1974, p. 599.

[2] Les associations non déclarées n'en disposent pas, les associations déclarées se voient accorder une personnalité morale réduite : elles peuvent ester en justice, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer des subventions, les cotisations de leurs membres, un local pour réunir leurs membres ainsi que les immeubles « strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle[s] se propose[nt] ». Il leur est en revanche interdit de recevoir dons et legs.

[3] Martine Barthélemy, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 48.

l'encadrement et la garantie des libertés individuelles. D'un point de vue libéral, une telle conception peut paraître « fort étriquée »[4] : la loi 1901, souligne Pierre Rosanvallon, « ne connaît que l'*acte d'association* et elle ignore l'institution qui résulte de cette opération »[5] ; elle restreint la liberté des associations – celle qui leur permet notamment de s'enrichir à travers les dons et legs de généreux donateurs – en la plaçant sous le contrôle étatique. Le point de vue républicain est très différent de la perspective libérale : l'État n'est pas conçu comme un pouvoir extérieur à la population dans la mesure où, en démocratie, il émane du peuple, et c'est en son nom qu'il limite certaines libertés, dès lors qu'elles rendent des groupes plus puissants que d'autres, c'est-à-dire capables, en dehors de tout processus démocratique, d'imposer leurs volontés au reste des citoyens – et donc de remettre en cause leur liberté[6]. Dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi sur les associations et les congrégations, déposée le 3 avril 1888, le député radical Henri Marmonier ne dit pas autre chose :

> « Aujourd'hui, la nation s'est conquise : l'État apparaît enfin, avec son véritable caractère, comme une association supérieure à toutes les autres, puisqu'il est l'association de tous les citoyens. L'État ne se confond plus avec la volonté d'un individu.
>
> Désarmer l'État, ce n'est plus frapper l'autorité d'un seul, c'est atteindre celle de tous. Si l'ensemble des citoyens est dépouillé de ses droits et se trouve sans force vis-à-vis de quelques-uns, on s'expose à compromettre la liberté que tous ont intérêt à conserver, que quelques-uns au contraire, seraient tentés de confisquer à leur profit, et qu'un seul n'hésiterait pas à détruire. »[7]

Le danger vient alors des milieux catholiques : la puissance des congrégations est au cœur des débats sur les groupements non lucratifs. Pour les républicains, il faut non seulement penser une liberté qui ne devienne pas dans les mains de leurs adversaires une arme contre la République, mais encore préciser le rôle des associations dans le nouveau régime. C'est à travers elles

---

[4] Jean-Pierre Machelon, « La liberté d'association sous la Troisième République : le temps du refus (1871-1901) », dans Claire Andrieu, Gilles Le Béguec et Danielle Tartakowsky (dir.), *Associations et champ politique : la loi de 1901 à l'épreuve du siècle*, Actes du colloque de Paris, 16 et 17 novembre 2000, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, p. 149.

[5] Pierre Rosanvallon, *Le modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2004, p. 337.

[6] Voir par exemple Jean-Fabien Spitz, *Le moment républicain en France*, Paris, Gallimard, 2005, 523 p. Pour mieux comprendre ce qui oppose cette perspective à celle de Pierre Rosanvallon, voir Jean-Fabien Spitz, « La culture politique républicaine en question : Pierre Rosanvallon et la critique du 'jacobinisme' français », *Raisons politiques*, vol. 15, n° 3, 2004, p. 111-124.

[7] Proposition de loi sur les associations et les congrégations présentée par M. Henri Marmonier, député, le 3 avril 1888, reproduite dans Jean-François Merlet (éd.), *L'avènement de la loi 1901 sur le droit d'association : genèse et évolution de la loi au fil des journaux officiels*, Paris, Éditions des Journaux officiels, 2000, p. 183.

que les républicains ont pu résister sous l'Empire tout en diffusant une culture civique qui préparait l'avènement de la République[8]. Ce sont elles qui ont formé dans les années 1870 un « vivier »[9] à même de rendre la République aux républicains. Et, alors que les républicains viennent de l'emporter dans les urnes, ce sont encore elles qui travaillent la société en profondeur, en émancipant les citoyens et en les rendant mieux aptes à la participation démocratique et à la défense de la République. Comme le rappelle Léon Bourgeois, dans les années 1890, alors qu'il est président de la Ligue de l'enseignement :

> « Une association, c'est l'apprentissage de la vie sociale, parce que c'est l'habitude donnée à un certain nombre d'hommes de penser à autre chose qu'à eux-mêmes. Quelle que soit l'association, que ce soit une société d'instruction ou une société d'éducation civique ou politique, son but principal, c'est d'apprendre chaque jour davantage à se sacrifier au but commun et c'est faire sur un petit terrain, sur un petit espace, dans un petit domaine, l'image réduite, visible pour quelques yeux, de ce que doit être la grande société humaine dans laquelle le but essentiel sera de penser aux autres au lieu de penser à soi. »[10]

Mais comment conforter leurs alliés sans renforcer leurs ennemis ? La discussion est vive à la Ligue comme dans les autres organisations républicaines, qui défendent ce que Jean-Paul Martin appelle un « modèle associatif laïque »[11]. D'une part, les associations sont présentées comme participant pleinement à la définition de l'intérêt général, aux côtés et surtout à l'avant-garde du pouvoir républicain ; de l'autre, il ne peut s'agir que d'un certain type d'association, les associations engagées, comme la Ligue, dans le combat laïque. Il en résulte, comme le dit bien Jean-Paul Martin, une « ambivalence foncière entre cette affirmation récurrente d'universalisme et l'identification à l'un des deux 'camps' affrontés dans la guerre des deux France »[12]. Les républicains sont dès lors bien en peine de trouver une formule

---

[8] Philip Nord, *The Republican Moment: Struggles for Democracy in Nineteenth-Century France*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1995, 321 p.

[9] Madeleine Rebérioux, *Nouvelle histoire de la France contemporaine. 11. La République radicale ? 1898-1914*, Paris, Le Seuil, 1975, p. 42.

[10] Léon Bourgeois, « Le patronage démocratique de la jeunesse et l'esprit de solidarité, discours prononcé à la séance de clôture du XVIe congrès de la Ligue de l'enseignement à Rouen (9 août 1896) », *L'éducation de la démocratie française : discours prononcés de 1890 à 1896*, Paris, E. Cornély, 1897, p. 231.

[11] Jean-Paul Martin, « À la recherche d'un 'modèle associatif laïque' », *La revue de l'économie sociale - Espaces et temps associatifs*, avril 1988, p. 133-143 ; idem, « Les avatars du modèle associatif laïque : le cas de la Ligue de l'enseignement », dans Martine Cohen (dir.), *Associations laïques et confessionnelles. Identités et valeurs*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 21-33 ; idem (avec la collaboration de Frédéric Chateigner et Joël Roman), *La Ligue de l'enseignement : une histoire politique, 1866-2016*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016, 605 p.

[12] Jean-Paul Martin, « Les avatars du modèle associatif laïque […] », art. cit., p. 24.

juridique satisfaisante : il leur faut en effet trouver un statut qui permette à la fois de libérer les « bonnes » associations tout en tenant les « mauvaises » à distance[13], le tout sans remettre en cause les principes républicains !

On comprend dès lors leur prudence à l'égard du patrimoine à concéder aux associations. Dans cette perspective, il est difficile de dire que le groupement reste impensé en tant qu'institution[14]. Certes, les premières propositions de loi se contentent de demander la levée de tous les interdits pesant sur l'association, sans lui donner pour autant de statut juridique. En 1876, peu après la victoire républicaine aux élections législatives, un groupe de députés – de l'extrême gauche, de l'union républicaine et de la gauche républicaine – dépose ainsi une proposition de loi assez semblable à celle qu'Henri Tolain avait soumise à l'Assemblée nationale en 1871 : « la loi des 6-10 juin 1868 sur les réunions publiques ; la loi du 10 avril 1834 sur les associations ; et les articles 291, 292, 293 et 294 du Code pénal et, d'une manière générale, toutes les lois qui restreignent le droit de réunion et le droit d'association sont et demeurent abrogées »[15]. Mais la plupart des républicains ont bien conscience que l'abrogation de la législation existante ne suffit pas à établir la liberté d'association. Les propositions de loi déposées par l'ancien phalanstérien François Cantagrel[16] le 16 janvier 1877 et le 18 mars 1879 prévoient ainsi que les groupements non lucratifs pourront « valablement contracter à titre onéreux, acquérir à titre gratuit et ester en justice » (dans leurs articles 8 et 6 respectivement).

> « La liberté simple, peut-on lire dans l'exposé des motifs de sa deuxième proposition, ne suffit pas. […] Vainement proclamerions-nous cette liberté ; si elle n'aboutissait pas à un droit positif, ce ne serait qu'une liberté illusoire.
>
> Ce droit dont il est nécessaire d'armer la liberté d'association, c'est le droit d'exister civilement ; c'est ce droit concédé dès à présent à toutes les formes de société reconnues par la loi qu'il faut étendre aux sociétés qui ne sont ni industrielles, ni commerciales, et qui, au lieu

---

[13] Jean-Paul Martin, « La ligue de l'enseignement, la loi de 1901 et le champ politique républicain », dans Claire Andrieu, Gilles Le Béguec et Danielle Tartakowsky (dir.), *Associations et champ politique… op. cit.*, p. 468.

[14] C'est ce que j'ai essayé de montrer dans un article consacré aux discussions tenues hors de l'arène parlementaire entre 1870 et 1901. Chloé Gaboriaux, « La loi 1901 faute de mieux : les républicains face à l'association au tournant du XXe siècle », *The Tocqueville Review / La Revue Tocqueville*, vol. XXXII, n° 2, 2011, p. 53-65.

[15] Proposition de loi relative au droit de réunion et au droit d'association, présentée par MM. Naquet, Barodet, Bartoli, Louis Blanc, Bouchet, Germain Casse, Clemenceau, Cotte, Daumas, Dethou, Floquet, Frébault, Lockroy, Madier de Montjau, Margue, Nadaud, Ordinaire, Georges Périn, Benjamin Raspail, F.-V. Raspail, Sansas, Talandier, Turigny, Vernhes, députés, le 23 mars 1876, reproduite dans Jean-François Merlet (éd.), *L'avènement de la loi 1901… op. cit.*, p. 51.

[16] « François Cantagrel », *Le maitron en ligne*, version mise en ligne le 19 juillet 2016, http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article182639.

d'un lucre matériel, ne recherchent qu'un bénéfice moral, intellectuel ou social. »[17]

Dans cette formule, les associations se voient conférer la personnalité morale sous réserve d'une déclaration à la mairie de leur siège social. Le régime du bon plaisir, qui impliquait autorisation et éventuellement reconnaissance d'utilité publique, disparaît donc, sans remettre en question la législation existante sur les « associations, congrégations, corporations, communautés, ordres ou instituts religieux » (article 8).

Alors que projets et propositions de loi se succèdent, la question de la personnalité morale des associations est ainsi régulièrement posée, hors et dans l'enceinte parlementaire. D'un côté, elle semble indispensable pour établir la liberté d'association. De l'autre, elle évoque immanquablement l'accroissement de la mainmorte[18], considéré comme un péril dans tous les cas et *a fortiori* dans le cas de la mainmorte religieuse. Dans ce contexte, les propositions qui, comme celle de François Cantagrel, se passent de la procédure de reconnaissance d'utilité publique, ont peu de chance d'être adoptées.

Le rapport de Jules Simon sur la proposition déposée le 9 juillet 1880 par Jules Dufaure, alors sénateur[19], rend bien compte des discussions qui animent alors le camp républicain. Contre ceux qui doutent des dangers de la mainmorte, il rappelle les craintes de bon nombre de ses collègues : « on sait trop bien que des libéralités exagérées peuvent modifier la transmission de la propriété des biens dans un sens contraire à l'esprit de nos lois, blesser les intérêts très légitimes des familles, nuire aux progrès de la fortune publique par l'immobilisation d'une grande partie du territoire, et à ceux de l'agriculture par la suppression des dépenses productives à long terme, que le père fait si volontiers et que l'usufruitier ne fera jamais »[20]. Et de noter, en ce qui concerne plus particulièrement les associations, qu'un accroissement excessif du patrimoine les « compromettrait » : « elles ne seraient plus que des sociétés de gain et l'on se demanderait pourquoi elles ne sont pas régies par le code de commerce »[21].

---

[17] Proposition de loi ayant pour objet de garantir la liberté et d'assurer l'exercice du droit d'association, présentée par M. Cantagrel, député, le 18 mars 1879, reproduite dans Jean-François Merlet (éd.), *L'avènement de la loi 1901… op. cit.*, p. 57.

[18] Voir chapitre 1.

[19] En 1872, alors qu'il était ministre de la Justice, Jules Dufaure avait convaincu les députés de voter la clôture de la discussion relative à la proposition de loi Tolain et au rapport Bertauld en leur promettant que son gouvernement déposerait un projet de loi relatif aux associations… qui n'avait jamais vu le jour.

[20] Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi de M. Dufaure, sur le droit d'association, par M. Jules Simon, sénateur, le 27 juin 1882, reproduite dans Jean-François Merlet (éd.), *L'avènement de la loi 1901… op. cit.*, p. 116.

[21] *Ibid*.

La solution proposée par Jules Simon est cependant plus généreuse que celle de Jules Dufaure, qui se contentait de remplacer l'autorisation par la déclaration à la préfecture du siège de l'association, sans lui donner aucun droit patrimonial hors de la reconnaissance d'utilité publique. Elle confère en effet à tous les groupements déclarés une « existence légale » : « l'association peut faire, par ses représentants, tous les actes que comporte son existence »[22], y compris la gestion de ses ressources, que la proposition de loi limite au nécessaire requis pour l'accomplissement de son but. Mais pour accéder à la pleine personnalité morale, les associations doivent être reconnues d'utilité publique. Autrement dit, l'État républicain conserve cette prérogative tirée du droit ancien qui consiste à faire et défaire les personnes morales[23]. Cette dernière n'est cependant pas laissée à la discrétion du Gouvernement mais confiée au pouvoir législatif, dépositaire de la souveraineté du peuple. La disposition présente par ailleurs l'avantage de satisfaire au principe d'égalité entre les associations : « en ce moment, les autorisations sont accordées soit par une loi, soit par un décret, suivant le caractère des associations ; il vaut mieux évidemment une règle unique »[24].

La légitimité de la loi contre l'arbitraire du décret

La proposition échoue à son tour, sans doute parce que, comme dans le rapport Bertauld en 1872, « la réglementation imaginée était délibérément commune à toute forme d'association »[25]. L'indistinction entre associations et congrégations avait en tout cas conduit Pierre Waldeck-Rousseau, alors ministre de l'Intérieur, à s'y opposer fermement, rappelle Georges Trouillot dans son commentaire de la loi 1901[26]. Le rapport consacre néanmoins l'ancrage de la reconnaissance d'utilité publique dans l'argumentaire républicain. Le débat se fait dès lors à fronts renversés : les propositions républicaines qui suivent conditionnent toutes l'obtention de la pleine

---

[22] *Ibid.*, p. 117.
[23] Voir chapitre 1.
[24] *Ibid.* Les congrégations et, depuis la loi du 18 mars 1880, les associations d'enseignement supérieur, ne pouvaient en effet n'être reconnues d'utilité publique que par une loi.
[25] Jean-François Merlet, *ibid.*, p. 53.
[26] Comme le rappelle Georges Trouillot, Pierre Waldeck-Rousseau estimait qu'une loi commune aux associations et aux congrégations conduirait immanquablement à réduire la liberté de tous les groupements à celle qu'on pouvait octroyer sans danger aux congrégations, c'est-à-dire au « minimum » : « vous vous êtes demandé ce que l'on pouvait obtenir comme maximum d'immunités pour les congrégations religieuses, et, de ce maximum d'immunités pour les congrégations religieuses, vous avez fait un minimum de liberté pour toutes les associations », avait-il affirmé lors de la discussion de la proposition de loi Jules Dufaure au Sénat, le 6 mars 1883. Georges Trouillot et Fernand Chapsal, *Du contrat d'association : commentaire de la loi du 1er juillet 1901 et des règlements d'administration publique du 16 août suivant*, Paris, Bureaux des lois nouvelles, 1902, p. 24.

personnalité morale à l'intervention de l'État[27], tandis que la droite tente à de nombreuses reprises de l'accorder sans condition[28]. Pour les républicains désormais au pouvoir, le caractère restrictif de la procédure semble largement contrebalancé par la garantie qu'elle paraît constituer contre la montée en puissance des associations religieuses.

Dans les années 1880-1890, Pierre Waldeck-Rousseau semble cependant assez isolé dans le camp républicain lorsqu'il revendique la procédure de reconnaissance d'utilité publique des organisations non lucratives comme une « faveur particulière »[29], un « privilège »[30] accordé par le pouvoir exécutif. Les propositions de loi déposées par les républicains reprennent certes à l'envi sa conception de la personnalité morale, qu'il est l'un des premiers à vouloir définir dans la loi :

> « Il nous a paru nécessaire de définir cette personnalité civile, parce que la définir, c'est justifier en même temps la nécessité d'une intervention de l'État pour la concéder ; si elle ne résulte pas de plein droit du fait de la société, elle ne peut naître, se constituer, que par une sorte de pacte intervenant entre l'association et l'État. »[31]

La personne morale est-elle une fiction ou une réalité ? Alors que le débat suscite chez les juristes de longs argumentaires, les républicains ont tranché : « la personnalité civile […] ne résulte pas de la nature des choses ; c'est une abstraction juridique, une fiction légale », affirme à son tour Charles Floquet en 1888[32], c'est un « élément artificiel », note Armand Fallières en 1892[33]. La conclusion qui en découle est inévitable : « la personnalité civile, à la différence du droit de s'associer, n'est […] pas de droit naturel » répète

---

[27] Le projet de loi Waldeck-Rousseau (23 octobre 1883, sur ce point semblable à sa proposition du 11 février 1882), la proposition Marmonier (3 avril 1888), le projet Floquet (5 juin 1888), la proposition Reybert (22 février 1890), la proposition Goblet (21 décembre 1891), le projet Fallières (16 janvier 1892), la proposition Charles-Gras (24 novembre 1898) et bien sûr le projet de loi Waldeck-Rousseau (14 novembre 1899) et le rapport Trouillot qui lui est consacré (8 juin 1900), qui débouchent sur la loi de 1901 sur le contrat d'association.

[28] Voir par exemple les propositions Cunéo d'Ornano (19 novembre 1889, 14 mai 1895 et 13 juin 1898) ou les interventions de Jacques Piou qui s'émeut en 1901 de voir les républicains soutenir une procédure d'ancien régime : « C'est comme cela que vous comprenez la liberté ? La liberté par décret ! ». Séance du 5 février 1901 à la Chambre des députés, débat reproduit par Jean-François Merlet (éd.), *L'avènement de la loi 1901… op. cit.*, p. 428.

[29] Exposé des motifs de la proposition de loi déposée le 11 février 1882 par les députés Waldeck-Rousseau, Martin-Feuillée et Margue, *ibid.*, p. 84.

[30] Exposé des motifs du projet de loi Waldeck-Rousseau, déposé le 23 octobre 1883, *ibid.*, p. 173.

[31] *Ibid.*, p. 174.

[32] Exposé des motifs du projet de loi Charles Floquet et Jean-Baptiste Ferrouillat, déposé le 5 juin 1888, *ibid.*, p. 196.

[33] Exposé des motifs du projet de loi Fallières, déposé le 16 janvier 1892, *ibid.*, p. 211.

Charles-Gras en 1898[34], elle ne relève pas du droit de l'individu mais de la prérogative de l'État.

Tous prévoient en revanche d'en confier l'exercice au pouvoir législatif, et non, comme le souhaite Pierre Waldeck-Rousseau, au pouvoir exécutif. De la proposition de loi de Jules Dufaure en 1880 à celle de Charles-Gras en 1898, tous les projets imaginés par des républicains contestent la légitimité du Gouvernement à reconnaître les associations d'utilité publique : « la loi seule peut le créer » affirme Charles Floquet à propos du groupement doté de la personnalité morale ; ce dernier, note Armand Fallières, « nous paraît devoir être l'œuvre du législateur lui-même » ; « cette reconnaissance, prévient Charles-Gras, devrait résulter non d'un simple décret du pouvoir exécutif, mais d'une loi »[35]. La précision n'a rien d'un détail : la sanction du Parlement permet en effet à leurs yeux de sortir du régime du bon plaisir[36]. Conformément au légicentrisme qui structure alors leurs conceptions politiques[37], ils sont convaincus que les élus, parce qu'ils représentent tout le peuple, ne sauraient faire de « privilège » au profit de la petite coterie qui avait naguère les faveurs des gouvernements et du Conseil d'État. Le législateur, souligne Charles Floquet,

> « devra fonder ses décisions, non pas sur l'intérêt particulier des associations ou de leurs membres, mais sur l'intérêt général. Il n'accordera en conséquence la personnalité civile qu'aux établissements ayant un caractère d'utilité publique. »[38]

L'administration n'est pas forcément écartée : à l'instar de la proposition de loi de Jules Dufaure, beaucoup proposent de faire voter le Parlement « après une instruction administrative dont les formes seront déterminées par un règlement d'administration publique »[39]. Dans la mesure où ces derniers sont pris après délibération de l'assemblée générale du Conseil d'État, on peut même imaginer que les auteurs de ces propositions ne sont pas forcément

---

[34] Exposé des motifs de la proposition de loi sur le droit d'association présentée par MM. Charles-Gras, Vazeille, Breton (Cher), Dejeante, Groussier, Viviani, Zévaès, Berteaux, Vigné, Jourde, Fournière, Fernand Rabier, Chenavaz, Ville, Albert Gallot, Pajot, Colliard, Charles Bos, Gras (Drôme), Chauvin, Charonnat, députés, le 24 novembre 1898, *ibid.*, p. 230.

[35] *Ibid.*, p. 196, 211 et 232.

[36] Comme l'a montré Jean-Pierre Machelon, l'idée selon laquelle le pouvoir législatif peut aussi se révéler oppressif et doit donc être borné par la Constitution n'a que peu ou pas d'écho en dehors du petit cercle des juristes. Jean-Pierre Machelon, « Parlementarisme absolu, État de droit relatif : à propos du contrôle de la constitutionnalité des lois en France sous la Troisième République (positions et controverses) », *La revue administrative*, 48e année, n° 288, novembre-décembre 1995, p. 628-634.

[37] Odile Rudelle, « Le légicentrisme républicain », dans François Furet et Mona Ozouf (dir.), *Le siècle de l'avènement républicain*, Paris, Gallimard, 1993, p. 442-443.

[38] Exposé des motifs du projet de loi Charles Floquet et Jean-Baptiste Ferrouillat, déposé le 5 juin 1888, reproduit par Jean-François Merlet (éd.), *L'avènement de la loi 1901… op. cit.*, p. 197.

[39] *Ibid.*, p. 70.

hostiles à ce que ce dernier soit consulté. La lecture des propositions de loi suggère qu'il s'agissait avant tout de répondre par avance à des objections d'ordre pratique : le vote de la loi de reconnaissance d'utilité publique par un Parlement déjà surchargé de travail et donc parfois peu regardant à l'égard de ce type d'affaires n'en sera que plus rapide et plus éclairé. Le rôle de l'administration peut dès lors se révéler important *de fait* mais il reste *en principe* secondaire, dans la mesure où la représentation nationale garde le dernier mot dans la détermination de l'« intérêt général ».

En ce qui concerne la « petite personnalité », la doctrine des républicains n'est pas non plus fixée. Le républicain modéré Charles Mazeau s'inquiète de l'innovation que représente à cet égard la proposition de loi Jules Dufaure : la prérogative étatique n'est-elle pas « atteinte et compromise » lorsqu'on dote les associations d'une certaine individualité avant même qu'elles se soient présentées devant le Parlement ?[40] Autrement dit, une loi sur les associations peut-elle accorder à tous les groupements, sous réserve qu'ils soient déclarés, une existence légale plus ou moins limitée (tantôt restreinte aux actes de la vie civile, tantôt élargie aux ressources nécessaires à leurs buts), sans qu'ils aient chacun à la demander à l'État ? Entre la stricte réservation de la personnalité morale aux associations reconnues d'utilité publique (Pierre Waldeck-Rousseau) et la définition d'un régime patrimonial propre aux associations simplement déclarées (Charles Floquet ou Armand Fallières), les solutions intermédiaires sont nombreuses. L'essentiel, on l'aura compris, est que le Parlement reste maître en la matière, soit qu'il ait défini *a priori* la capacité juridique des groupements ordinaires, soit qu'il en dispose pour chacun d'entre eux par une loi spéciale.

L'examen des discussions suscitées par le droit associatif entre 1879 et 1901 montre ainsi que les conceptions associatives des républicains sont loin de se réduire à celles qui semblent avoir finalement prévalu dans la rédaction de la loi de 1901[41]. En effet, elles ne reposent pas seulement sur le droit des individus à s'associer mais visent aussi le rôle que les associations ainsi formées ont vocation à remplir en République. Dans l'immense majorité des projets, les ressources qu'elles pourront rassembler sont ainsi placées sous le contrôle de la représentation nationale. Sous cet angle, s'associer dans un but désintéressé, apparaît ici comme un droit, à condition de se contenter de faibles moyens, mais dès lors que l'association veut se développer davantage, elle doit pouvoir démontrer que ses missions s'inscrivent dans l'intérêt général, dont le peuple souverain est l'ultime dépositaire et gardien.

---

[40] Rapport Mazeau sur la proposition de loi Dufaure, déposé le 8 juillet 1880, *ibid.*, p. 73.

[41] Le texte définitif de la loi de 1901 porte néanmoins la trace des compromis que Pierre Waldeck-Rousseau a dû consentir à la Chambre. Voir chapitre 7.

2. Hommes nouveaux, pratiques nouvelles ?

L'épuration du Conseil d'État

Quoique la législation relative aux associations reste inchangée jusqu'en 1901, ces discussions ne sont pas sans effet sur son application. Dès les années 1880, note ainsi Maurice Agulhon, « il y a une grande tolérance administrative, une liberté de fait, et une très grande floraison d'associations de toute nature, autour de l'école laïque, autour de tout ce que nous appellerions le périscolaire ou le culturel, chorales, sociétés de tir, de gymnastique, orphéons et fanfares, etc., toute une vie associative de type nouveau qui a été souvent consciemment politisée »[42]. Si le régime de l'autorisation est sérieusement entamé, la question de la personnalité morale n'est en revanche toujours pas réglée. Pour beaucoup d'associations, la reconnaissance d'utilité publique reste un horizon désirable. La procédure garde peu ou prou les formes qu'on lui connaissait précédemment, mais elle est désormais aux mains d'hommes nouveaux, qui n'ignorent pas les débats suscités par la liberté d'association[43].

On l'a dit, les gouvernements sont conformes à la majorité républicaine depuis la fin de l'année 1877, mais ils ont dû faire face jusqu'en 1879 à un chef de l'État monarchiste, Mac Mahon, et à un Conseil d'État qui globalement le soutient. La victoire républicaine aux élections sénatoriales du 5 janvier 1879 change la donne. Les mesures d'épuration administrative qu'entreprend alors le gouvernement Jules Dufaure conduisent Mac Mahon à se retirer le 30 janvier, provoquant les démissions de ses proches parmi les conseillers d'État : Paul Andral, Frédéric d'Aymar de Chateaurenard, Léopold de Gaillard-Lavaldène et Philibert Lombard de Buffières de Rambuteau. La suite est relatée avec précision par Vincent Wright[44]. Après avoir hésité à dissoudre le Conseil d'État, en qui les républicains n'ont aucune confiance, la Chambre adopte le 13 juillet le projet de loi du Gouvernement, qui réorganise la haute assemblée – en augmentant le nombre de ses membres et en lui adjoignant une section de législation notamment – et qui permet aux ministres, réunis en conseil dès le lendemain, d'en modifier la composition. L'épuration elle-même est limitée : neuf conseillers d'État sur 22 sont écartés (relevés de leurs fonctions ou mis à retraite), dont Anatole de Ségur, Eugène Marbeau, Jean-Bernard de Bellomayre et Jean-Jacques Weiss, ainsi que six maîtres des requêtes sur 24 (relevés de leurs fonctions), dont Marcel Compaignon de Marchéville et Lucien Le Loup

---

[42] Maurice Agulhon, « Le parti républicain », dans Léo Hamon (dir.), *Les opportunistes : les débuts de la République aux républicains*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1991, p. 4.

[43] En 1899, le Gouvernement les consulte sur un projet de loi sur la liberté d'association, auquel le Conseil d'État consacre de longues discussions. Voir chapitre 7.

[44] Vincent Wright, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome XIX, octobre-décembre 1972, p. 621-653.

de Sancy de Rolland. Mais elle suscite des démissions en chaîne qui en alourdissent la portée : huit conseillers d'État et quatre maîtres des requêtes claquent ainsi la porte, dont Charles Franquet de Franqueville, Charles Tranchant, Victor Groualle et Auguste Silvy, tandis que Léon Aucoc demande à faire valoir ses droits à la retraite.

Comme le souligne Vincent Wright, les événements de 1879 n'ont cependant pas transformé en profondeur le Conseil d'État. Les changements les plus nets affectent les conseillers d'État, socialement puisqu'ils ne sont plus qu'un quart à provenir de l'aristocratie et de la haute bourgeoisie, et politiquement puisqu'ils sont majoritairement républicains et anticléricaux. Mais « les échelons inférieurs demeurent dominés par les classes dirigeantes traditionnelles »[45], ce qui augure d'une droitisation à venir, d'autant que la cooptation interne se renforce dans le recrutement du corps. Les nominations au tour extérieur, longtemps majoritaires, sont peu à peu limitées – dans la pratique, puis par la loi[46] – même si en 1908 le maître des requêtes Henri Chardon ne compte encore que onze conseillers d'État sur 32 ayant passé le concours de l'auditorat[47]. « Les républicains, note ainsi Christophe Charle, quand l'effet de l'épuration s'estompe, se trouvent confrontés à un personnel qui présente de plus en plus de points communs avec celui du Conseil d'État d'avant l'épuration »[48].

Dès 1879, certains membres du Conseil ont donc « une foi républicaine d'assez fraîche date et de ce fait suspecte aux 'bons républicains' »[49]. Les relations au sein de la haute assemblée semblent en avoir été affectées, même s'il faut à cet égard s'en tenir au témoignage du journaliste Robert de Bonnières, très hostile à l'épuration :

> « Et depuis, les membres républicains et les conservateurs disent chacun de leur côté que le Conseil d'État est une 'pétaudière' – et chacun va courant le monde et chargeant ses collègues.
>
> Le mélange des classes et des opinions au Conseil a amené des contrastes, des soupçons, des tricheries, des susceptibilités, des malaises

---

[45] *Ibid.*, p. 644

[46] Seuls les auditeurs de seconde classe sont alors nommés par concours. Auditeurs de première classe, maîtres des requêtes et conseillers d'État sont nommés par décret du président de la République (sur présentation du vice-président du Conseil d'État pour les auditeurs et les maîtres des requêtes). Léon Béquet note ainsi en 1891 qu'il est d'usage de promouvoir au rang de conseillers d'État un « groupe d'anciens maîtres des requêtes », que la loi du 13 avril 1900 porte ensuite à la moitié des places vacantes (mais ces maîtres des requêtes peuvent aussi avoir été nommés au tour extérieur, dans une limite fixée au deux tiers des places vacantes par la loi du 24 mai 1872 et réduite à un tiers par la loi du 13 avril 1900). Léon Béquet, *Le Conseil d'État : organisation, fonctionnement*, Paris, Paul Dupont, 1891, p. 41.

[47] Henri Chardon, *L'administration de la France : les fonctionnaires*, Paris, Perrin, 1908, p. 407.

[48] Christophe Charle, *Les élites de la République, 1880-1900*, Paris, Fayard, 1987, p. 213.

[49] Vincent Wright, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », art. cit., p. 646.

entre les gouvernementaux, les ralliés et les demi-ralliés, et le contrecoup s'est fait sentir d'une façon assez comique dans les mondes différents ou mitoyens qu'ils fréquentent. »[50]

La section de l'Intérieur, qui examine la grande majorité des décrets de reconnaissance d'utilité publique, est elle-même bigarrée. La répartition décidée en 1879 en donne la présidence à Paul Collet (1828-1889), acquis depuis longtemps à la cause républicaine, comme ses collègues Jules Castagnary (1830-1888), Hippolyte Duboy (1817-1894) et Émile Flourens (1841-1920). Mais ils doivent travailler aux côtés d'Armand du Mesnil (1819-1903) et de Charles Roussel (1832-1914), qui ont traversé les régimes sans encombre et dont les convictions semblent plus malléables. Quant aux maîtres des requêtes attachés à la section, ils sont loin d'être acquis à la République. Leur rôle est pourtant crucial : moins atteints par l'épuration, ils incarnent une forme de continuité avec l'ancien Conseil, qu'ils mettent à profit comme rapporteurs des affaires soumises à la haute assemblée. Or les plus fréquemment sollicités en matière de reconnaissance d'utilité publique, Georges Baconnière de Salverte (1833-1899) et Henry Hébrard de Villeneuve (1848-1925)[51], penchent nettement à droite.

Le relatif pluralisme politique sinon social qui règne désormais au Conseil d'État explique en partie son attitude à l'égard de la République, dont il devient à la fois le soutien et le modérateur, notamment dans les affaires religieuses[52]. En ce qui concerne les affaires de reconnaissance d'utilité publique, les archives montrent en tout cas que les membres du Conseil d'État sont conscients des impératifs nouveaux qui pèsent sur l'ancienne procédure.

Une « faveur » toujours aussi rare

L'épuration du Conseil d'État a-t-elle constitué pour les associations et les ministères un encouragement à demander la reconnaissance d'utilité publique ? Tout porte à le croire même si nous n'avons que peu d'informations chiffrées à ce sujet. Des députés républicains n'ont-ils pas dès les années 1870 proposé d'abroger l'ancienne législation sur les associations et affirmé à la tribune l'absurdité d'un droit qui privait les groupements non lucratifs de toute existence légale ? Ne fallait-il pas dès lors accorder largement la personnalité

---

[50] Robert de Bonnières, *Mémoires d'aujourd'hui*, Paris, Paul Ollendorff, 1883, p. 270, cité dans Vincent Wright, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », art. cit., p. 649.

[51] Entre 1879 et 1901, plus de 450 associations ou fondations ont vu leurs dossiers de demandes de reconnaissance d'utilité publique transmis au Conseil d'État, dont 149 au moins ont été confiés à l'un ou l'autre de ces maîtres des requêtes (88 pour Georges Baconnière de Salverte et 61 pour Henry Hébrard de Villeneuve). Je ne tiens compte ici que des premières demandes parmi celles dont j'ai effectivement trouvé le dossier dans les archives.

[52] Louis Fougère (dir.), *Le Conseil d'État… op. cit.*, p. 646-49.

morale à tous ceux qui se présenteraient devant le Conseil d'État avec quelques garanties de sérieux ?

Les premiers rejets de la haute assemblée semblent en tout cas avoir aussitôt douché les espoirs que l'arrivée au pouvoir des républicains avait pu entretenir. Soutenu par un court rapport du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, le dossier de la vénérable Société de médecine pratique, fondée en 1808, se voit renvoyé au ministre avec une longue note rédigée par Armand du Mesnil et adoptée par la section de l'Intérieur le 27 décembre 1879. La critique des statuts de l'association y laisse rapidement place à un véritable rappel à l'ordre de l'administration. L'instruction des dossiers, souligne la section, doit « être accompagnée d'une enquête approfondie et de renseignements complets ». Elle demande également que « les statuts qui lui sont soumis fussent préalablement examinés par l'administration et discutés par elle contradictoirement avec les représentants de la société avant d'être renvoyés au Conseil d'État ». Sa conclusion est sans appel :

> « La reconnaissance comme établissement d'utilité publique ne saurait, sans de graves inconvénients, être considérée comme un témoignage de bienveillance donné à des hommes de bonne volonté ; elle doit être réservée seulement à des services certains, ayant le double mérite de l'efficacité et de la durée. Il ne peut y avoir aucune *utilité* à multiplier des établissements qui, par l'insignifiance de leur but, ou par la médiocrité de leurs ressources et de leurs relations, sont trop fréquemment condamnés à se dissoudre ou à vivre d'une vie précaire et sans portée. »[53]

Au-delà de la sévérité du jugement à l'égard de l'association (« insignifiance » du but, « médiocrité » des ressources, « vie précaire et sans portée »), le message adressé au ministère de l'Instruction publique est clair : pour la section de l'Intérieur, le nouveau cours politique ne saurait être identifié à l'ouverture de la reconnaissance d'utilité publique à un plus grand nombre d'associations. Les critères de l'« utilité » – le terme est souligné dans le texte de la note – n'ont pas changé : comme avant 1879, ils exigent non seulement de poursuivre un but d'intérêt général mais aussi de présenter une ancienneté et une solidité financière propres à garantir la continuité des services rendus.

Quelques mois plus tard, à propos cette fois de la Société des compositeurs de musique, une note du 4 février 1880, rédigée par Georges de Salverte, vient préciser la conception que la section de l'Intérieur se fait de la reconnaissance d'utilité publique :

> « Ce n'est pas en effet à titre d'*encouragement* pour une réunion de personnes distinguées occupant leurs loisirs de sujets agréables que la reconnaissance d'utilité publique est accordée. La jurisprudence du

[53] Note du 27 décembre 1879, AN AL//448.

Conseil d'État envisage cette haute faveur (qui crée un nouvel être moral, augmente les biens de mainmorte et donne en quelque sorte la sanction de l'État aux travaux de l'association) comme la plus grande *récompense* de longs et d'importants services rendus à la chose publique et affirmés par les fonctionnaires de l'administration. »[54]

Le régime de l'exception est ainsi confirmé. Les enjeux comme la signification de la reconnaissance d'utilité publique se disent dans les mêmes termes qu'auparavant : le risque est dans l'augmentation des « biens de mainmorte », le label est une « sanction de l'État », il ne peut être accordé que comme une « haute faveur », non pas un « encouragement » mais une « récompense ». Alors que le ministre insiste, la section soumet à l'assemblée générale du Conseil d'État un avis de rejet, qui vise la note du 4 février 1880 et rappelle dans l'un de ses considérants celle du 27 décembre 1879, à laquelle elle se « réfère absolument » et sur laquelle elle « croit devoir insister »[55]. L'avis est adopté le 24 juin par le Conseil d'État, qui consacre ainsi en cette matière la continuité de la jurisprudence.

De fait, le chiffre annuel des reconnaissances d'utilité publique reste jusqu'au vote de la loi de 1901 relativement stable, voire plus faible que pour la période précédente (un peu plus d'une quinzaine par an contre une vingtaine auparavant)[56]. Le Conseil d'État freine les velléités des ministères qui voudraient passer outre les notes et avis évoqués ci-dessus : 20 % des demandes qui lui sont transmises par le Gouvernement ne sont pas satisfaites, ce qui reste proche du taux d'échec de la période précédente (16,5 %)[57].

A posteriori pourtant, les membres du Conseil d'État se sont eux-mêmes perçus comme particulièrement bienveillants. La personnalité de Paul Collet, mort à la fin de l'année 1889, reste ainsi associée dans les mémoires à l'instauration d'une générosité nouvelle à l'égard des groupements non lucratifs. Adolphe Tétreau (1840-1918), qui fait partie des cinq maîtres des requêtes nommés en 1872 et promus en 1879 à la fonction de conseiller d'État, évoque ainsi en juin 1896 un revirement de jurisprudence à la section de l'Intérieur, qu'il met au crédit de son président :

---

[54] Note du 4 février 1880, AN AL//462.

[55] Les visas indiquent les documents et textes sur lesquels se fonde l'avis, les considérants présentent les arguments qui le motivent. Viser une note précédente ou la citer dans l'un des considérants lui donne plus de poids, contribuant ainsi à orienter ou consacrer la jurisprudence dans tel ou tel domaine.

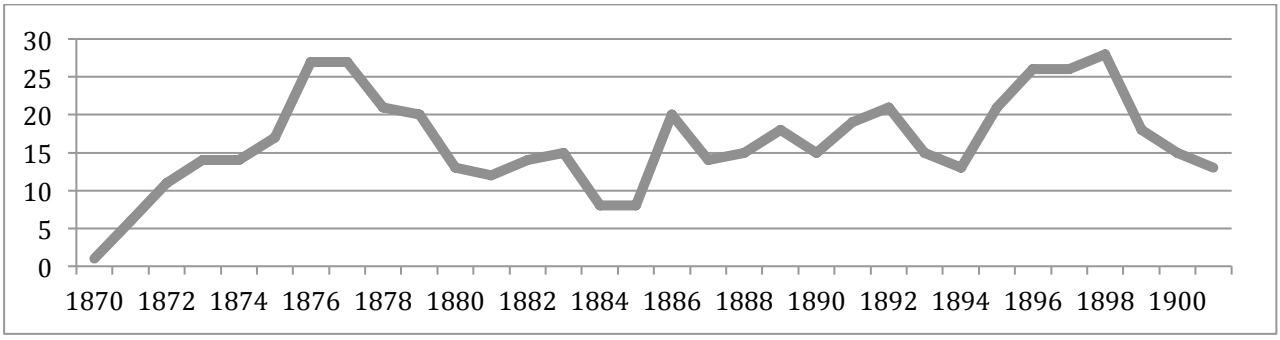
[56] À cet égard, il nous paraît difficile de suivre Jean-Luc Marais lorsqu'il dit que la procédure « est devenue presque banale ». Jean-Luc Marais, *Histoire du don en France de 1800 à 1939*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1999, p. 121.

[57] Les chiffres des refus tombent à 18 % (entre 1879 et 1901) et 12,4 % (entre 1872 et 1879) si l'on tient compte des reconnaissances d'utilité publique intervenues dans la période qui suit après une nouvelle demande (respectivement après 1901 et après 1879). Quel que soit le mode de calcul, les différences entre les taux d'échec des deux périodes ne sont pas statistiquement significatives.

« Jusqu'en 1879, le Conseil d'État avait une jurisprudence très sévère en matière de reconnaissance d'utilité publique. On n'accordait la personnalité civile qu'avec de très grandes précautions, lorsqu'un établissement avait déjà une longue existence et des ressources lui permettant de faire face à toutes les éventualités. Vers 1879 ou 1880, peut-être un peu plus tard, sous l'influence très légitime de M. le Président Collet, le Conseil abandonna l'ancienne jurisprudence pour accueillir avec une grande facilité les demandes de cette nature. »[58]

Le récit est contredit par les chiffres mais il n'est pas sans fondement. Un changement dans l'attitude de la section de l'Intérieur s'est en effet produit après 1879. Quantitativement, les reconnaissances d'utilité publique se sont faites plus nombreuses à partir de 1886 – « un peu plus tard », comme le dit Adolphe Tétreau – non pas par rapport à la période 1870-1879, mais par rapport à celle qui a immédiatement précédé (1879-1885).

Figure 4. Nombre d'associations ou fondations reconnues d'utilité publique entre 1870 et 1901.



Source : base de données personnelle

La présidence de Paul Collet à la section de l'Intérieur va en outre de pair avec une sélectivité moindre, mais cette fois par rapport à la période qui suit. Entre 1879 et 1889, 17 % des demandes qui sont transmises au Conseil d'État échouent, ce qui correspond aux pratiques antérieures (16,5 % entre 1872 et 1879), mais reste inférieur au taux de refus de la période 1890-1901 : 22,7 %[59]. Dans les années 1880, la haute assemblée peut donc à bon droit estimer avec Paul Collet qu'elle a donné un nouvel élan à la reconnaissance d'utilité publique des associations et, dans les années 1890, s'interroger avec Adolphe Tétreau sur le devenir de ce mouvement.

Le règlement du Conseil d'État a alors été modifié par un décret du 3 avril 1886, qui réduit le nombre d'affaires portées à l'assemblée générale du Conseil

[58] Compte rendu *in extenso* du débat du 4 juin 1896 à l'assemblée générale du Conseil d'État, p. 59-60, AN AL//2357.
[59] Différence significative au seuil de 10 % selon le test de Khi2.

d'État[60]. La reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations n'y figure plus. Elle est désormais prise en charge par la seule section de l'Intérieur, qui peut néanmoins soumettre ses décisions à l'assemblée générale si elle le juge nécessaire. Son rôle s'accroît donc en la matière. Désormais seule juge dans la plupart des cas, elle paraît alors *relativement* plus généreuse. Avant même cette date, on note par ailleurs, qualitativement cette fois, une plus grande attention aux demandes des groupements non lucratifs, qui, si elles ne sont pas accueillies « avec une grande facilité », sont néanmoins *facilitées*. La section de l'Intérieur impose notamment aux associations et fondations candidates de prévoir dans leurs statuts ce que deviendront leurs biens en cas de retrait de la reconnaissance d'utilité publique[61]. L'argument selon lequel la personnalité morale doit être accordée avec parcimonie parce que sa suppression provoque des difficultés insurmontables est ainsi rendu caduc. Comme le rappelle Adolphe Tétreau dans la discussion évoquée plus haut, la section espérait ainsi assouplir le critère de la solidité financière en levant les craintes associées à la disparition du groupement.

Une procédure en quête d'impartialité

La section de l'Intérieur travaille en outre dans les années 1880 à l'explicitation des critères qui président à ses décisions. Le 22 novembre 1883, les membres de la section soumettent ainsi au Conseil d'État des statuts-modèles, qui visent à guider les dirigeants d'associations et de fondations dans la constitution de leur dossier. Ces derniers connaissent une publicité certaine : on les retrouve par exemple dans des circulaires du ministre de l'Intérieur adressées aux préfectures et publiées dans le *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*[62], Maurice Block les reproduit dans son *Dictionnaire de*

[60] Dans le rapport qu'il adresse le 21 août 1889 au garde des Sceaux, Édouard Laferrière (1841-1901), alors vice-président du Conseil d'État, se félicite de ce décret, pris en raison du « nombre toujours croissant des affaires qui étaient soumises à l'assemblée générale […] et [d]es retards qui en résultaient trop souvent » : « L'expérience a justifié cette réforme. En effet, les séances de l'assemblée générale sont aussi fréquentes qu'à l'époque où elles étaient chargées d'un plus grand nombre d'affaires, et elles sont plus utilement employées à des décisions exigeant un examen approfondi ». *Journal officiel de la République française*, 22 août 1889, p. 4095.

[61] La clause type est celle qui prévoit que l'actif de l'association sera attribué par une délibération de l'assemblée générale de l'association ou, à défaut, par un décret du président de la République, à un ou plusieurs établissements analogues et reconnus d'utilité publique.

[62] Par exemple, l'édition de 1887, n° 10, p. 252 et suiv.

l'administration française[63], tout comme la *Revue des établissements de bienfaisance*, qui fait un suivi de leurs mises à jour[64].

La section de l'Intérieur participe par ailleurs à l'œuvre doctrinale qui s'élabore alors – au Conseil d'État et en dehors, dans les facultés de droit – et qui fonde le droit administratif. En 1892, l'un de ses maîtres des requêtes promis à une brillante carrière politique, Jean-Baptiste Bienvenu-Martin (1847-1943), rédige, avec l'aide de quelques auditeurs, des *Notes de jurisprudence*. Fort de son expérience juridique et administrative[65], il s'y efforce de dégager, à travers un certain nombre de notes et d'avis, la « doctrine »[66] suivie par la section de l'Intérieur depuis 1879 jusqu'en 1891. En 1899, elles font l'objet d'une nouvelle livraison, qui tient compte de la période qui suit, par Joseph Reynaud (1845-1924), nommé maître des requêtes au tour extérieur en 1894 et sur le point de devenir conseiller d'État.

La procédure de reconnaissance d'utilité publique y est assez longuement traitée[67]. Les conditions exigées des associations et fondations sont notamment énumérées (but, moyens d'action, importance des ressources, garanties de durée), ainsi que les pièces à fournir. Une série de notes et d'avis sont ensuite commentés, esquissant quelques principes fondamentaux, dont l'intangibilité est aussitôt nuancée par les cas contradictoires donnés en exemple : nationalité française de la majorité des membres, spécialité des buts, neutralité, gratuité des services rendus, autonomie organisationnelle du groupement, notamment en ce qui concerne le processus de nomination de ses administrateurs. Une typologie des œuvres pouvant prétendre à la reconnaissance d'utilité publique est même proposée : « Les établissements d'utilité publique peuvent être compris dans les catégories suivantes : 1° œuvres d'assistance ; 2° œuvres d'assistance mutuelle et de prévoyance ; 3° œuvres d'encouragement au bien ;

---

[63] Maurice Block (dir.), *Supplément annuel au dictionnaire de l'administration*, Paris, Berger-Levrault et Cie, 1885, p. 361.

[64] Les statuts-modèles ont en effet été légèrement modifiés par la section de l'Intérieur dans sa séance du 15 décembre 1893 et elle a par ailleurs proposé des statuts spécifiques aux fondations, qui ont été adoptés par le Conseil d'État le 23 mars 1896. *Revue des établissements de bienfaisance*, 1885, p. 337 et suiv., 1895, p. 331 et suiv., 1897, p. 330 et suiv.

[65] Il a travaillé comme avocat pendant l'ordre moral avant d'entrer dans l'administration préfectorale, une fois que les républicains ont accédé au pouvoir. En 1886, il est nommé maître des requêtes au tour extérieur.

[66] Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *Notes de jurisprudence (section de l'Intérieur, des Cultes et de l'Instruction publique et des Beaux-Arts du Conseil d'État)*, Melun, Imprimerie administrative, 1892, p. V.

[67] « Titre V. Organisation et fonctionnement des établissements d'utilité publique », dans Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *op. cit.*, p. 126-135 ; et dans Joseph Reynaud, *Notes de jurisprudence (section de l'Intérieur, des Cultes et de l'Instruction publique et des Beaux-Arts du Conseil d'État)*, Melun, Imprimerie administrative, 1899, p. 175-189.

4° œuvres de progrès scientifique, artistique ou littéraire ; 5° œuvres d'encouragement aux exercices physiques et militaires. »[68]

L'intention affichée des auteurs est « de faciliter les recherches des membres du Conseil d'État et des fonctionnaire qui concourent à l'élaboration des actes de la puissance exécutive » et non de publier un guide qui, à l'instar des statuts-modèles, aurait vocation à être diffusé au-delà du cercle administratif. La préface s'achève ainsi sur cette remarque : « le caractère particulier de cet opuscule, qui est d'ordre tout intérieur, explique pourquoi il n'est pas mis à la disposition du public et ne porte aucun nom d'éditeur »[69]. Les deux livrets ont cependant circulé, comme en témoigne leur évocation dans certains débats parlementaires ou dans la *Revue des établissements de bienfaisance*[70]. Les dossiers de reconnaissance d'utilité publique semblent en porter la trace. Les *Notes* ne sont certes pas citées explicitement, mais à partir des années 1890, les dirigeants des œuvres sont de plus en plus nombreux à invoquer à l'appui de leurs demandes certains des précédents qui y sont commentés. Et l'argument porte : quoique la reconnaissance d'utilité publique reste un acte discrétionnaire, qui n'est donc pas susceptible de recours, les membres du Conseil d'État tiennent de plus en plus à la cohérence de leur jurisprudence, garante de leur impartialité[71].

Dans les années 1880, on note ainsi une légère inflexion dans la rédaction des avis et des décrets. Ces derniers gardent bien sûr leur structure canonique, qui fait se succéder quatre parties bien distinctes, les unes nécessaires, les autres facultatives : un *en-tête* donnant des information sur l'énonciateur du texte, éventuellement son commanditaire et son objet ; *les visas* (certains avis n'en présentent pas) introduits par « vu », indiquant les textes sur lesquels la décision est fondée ; les *considérants* (la plupart des décrets n'en présentent pas) introduits par « considérant que », résumant les arguments qui ont motivé la décision ; le *dispositif* introduit par « est d'avis que » ou « décrète » en fonction du document. Avant 1879, le Conseil d'État se contente généralement de viser les pièces du dossier et de justifier sa décision par une considération d'ordre très général. L'avis rendu le 25 mars 1875 à propos de la Société bibliographique est à cet égard typique :

---

[68] Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *op. cit.*, p. 128 et Joseph Reynaud, *op. cit.*, p. 177. Nous reviendrons sur cette typologie dans le chapitre 5.

[69] Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *op. cit.*, p. V et VII et Joseph Reynaud, *op. cit.*, Melun, 1899, p. V-VI et VII.

[70] Voir par exemple *Revue des établissements de bienfaisance*, 1901, p. 363 ; ou les discussions relatives à la séparation des Églises et de l'État, notamment lors de la séance du 13 juin 1905 – Jean-Baptiste Bienvenu-Martin est alors ministre de l'Instruction publique et les députés de l'opposition lui opposent volontiers cet écrit.

[71] Sur la place de l'impartialité dans la construction par les membres du Conseil d'État eux-mêmes du rôle de la haute assemblée en République, voir Rachel Vanneuville, « 5. Le Conseil d'État au tournant du siècle, raison politique et conscience légale de la République », dans Marc-Olivier Baruch (dir.), *Serviteurs de l'État*, Paris, La Découverte, 2000, p. 97-108.

« La Section de l'Intérieur, de la Justice, de l'Instruction publique, des Cultes et des Beaux-Arts, qui, sur le renvoi ordonné par M. le ministre de l'Instruction publique et des Cultes, a pris connaissance d'un projet de décret ayant pour objet de reconnaître la Société bibliographique, sise à Paris, rue du Bac, n° 75, comme société d'utilité publique ;

Vu la demande formée par la dite société en date du 22 janvier 1874 ;

Vu les statuts de la Société bibliographique et les autres pièces fournies à l'appui de sa demande ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Considérant que, quelque respectable et légitime que puisse être le but poursuivi par la Société bibliographique, le Gouvernement ne saurait reconnaître aux sociétés dont la propagande religieuse et sociale est l'objet le caractère d'établissement d'utilité publique sans paraître s'associer, dans une certaine mesure, à leurs publications et en accepter la responsabilité ;

Est d'avis

Qu'il n'y a pas lieu d'adopter le projet de décret proposé. »[72]

Le Conseil d'État républicain se fait quant à lui un peu plus disert. On voit ainsi apparaître dans les dossiers des avis et des décrets aux visas et considérants plus développés, qu'il s'agisse de préciser la référence à tel ou tel document du dossier, de la justifier en le résumant succinctement, de mentionner un avis ou une note rendus précédemment ou de mettre la décision sous l'autorité d'un décret ou d'une loi.

Les comptes rendus des débats à l'assemblée générale dont nous disposons pour cette période suggèrent que ce nouveau cours n'a pas été adopté sans discussion, notamment lorsqu'il s'agissait de prendre une décision politiquement délicate. Le retrait de la reconnaissance d'utilité publique de l'Association des Frères de Saint-Joseph, dont certains des membres ont été traduits devant les tribunaux pour attentat à la pudeur et/ou coups et blessures aggravés[73], en est un bon exemple. Aucun des intervenants ne remet alors en question l'adoption du décret. Sa rédaction occupe en revanche une bonne partie de la séance du samedi 22 septembre 1888, qui intervient pendant la période de vacances du Conseil d'État. Les procès des Frères étant encore en cours, il est impossible de fonder le décret sur quelque décision de justice que ce soit. La section de l'Intérieur, à l'initiative de son président, Paul Collet,

---

[72] Avis du 25 mars 1875, AN AL//168. Pour un exemple de décret de reconnaissance d'utilité publique, voir celui de la Société Franklin, reproduit à la fin du chapitre 2.

[73] Éric Baratay, « Affaire de mœurs, conflits de pouvoir et anticléricalisme : la fin de la congrégation des frères de Saint-Joseph en 1888 », *Revue d'histoire de l'Église de France*, tome 84, n° 213, 1998, p. 299-322.

propose alors un décret dont la rédaction tranche avec la simplicité habituelle puisqu'il comprend non seulement quatre visas mais aussi deux considérants. Il y est démontré qu'en dépit du décret de 1853 l'ayant reconnue d'utilité publique, la congrégation des Frères de Saint-Joseph n'a pas d'existence légale, dans la mesure où elle aurait dû recevoir la personnalité morale par une loi[74]. Face aux objections de ceux de ses collègues qui militent pour une forme plus laconique, le rapporteur, Ernest Lamé-Fleury (1823-1903), avance des arguments qui associent étroitement explicitation de la doctrine et impartialité. En mentionnant dans les visas pas moins de six loi, décret, arrêt et avis, dont quatre datant d'après 1879, le Conseil d'État donnerait à sa décision un fondement purement juridique et montrerait ainsi qu'il « ne fait pas d'arbitraire » : « si on ne donne pas de motifs au décret, cela est le régime du bon plaisir »[75].

Ce point de vue est soutenu, avec quelques demandes de modifications ponctuelles, par les plus républicains de ses collègues : Victor Chauffour (1818-1889), ancien quarante-huitard exilé sous le Second Empire et proche de Charles Kestner (dont il est le gendre) et de Jules Ferry (dont l'épouse, Eugénie Risler, n'est autre que sa nièce), le spécialiste d'économie politique Jean-Gustave Courcelle-Seneuil (1813-1892), l'écrivain et dramaturge « d'opinion résolument républicaine »[76] Charles Dumay (1843-1906), ou encore Ferdinand Buisson (1841-1932), directeur de l'enseignement primaire nommé conseiller d'État en service extraordinaire. Il est en revanche dénoncé par le comte Tiburce Colonna-Ceccaldi, diplomate et conseiller d'État en service extraordinaire, et par Pierre Marques di Braga[77], qui avait fait partie de l'ancien Conseil d'État comme auditeur, et qui se dit « très inquiet de la solution proposée », non seulement parce qu'elle « contredit une doctrine juridique qui a existé jusqu'en 1879 » mais aussi parce qu'elle revient à « faire du droit », c'est-à-dire affirmer à propos d'un cas particulier un principe général[78]. À cet

---

[74] Sur la reconnaissance d'utilité publique par décret de certaines congrégations entre 1872 et 1879, voir le chapitre 3.

[75] Compte rendu *in extenso* du débat du 22 septembre 1888 à l'assemblée générale du Conseil d'État, p. 44 et 52, AN AL//1271.

[76] Roland Drago, Jean Imbert, Jean Tulard et François Monnier, « Dumay, Charles Frédéric », *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État 1799-2002*, Paris, Fayard, 2004, p. 470.

[77] Nous ne savons pas grand-chose de ses opinions politiques, même s'il semble avoir servi loyalement la République opportuniste, comme conseiller d'État puis comme sous-gouverneur du Crédit foncier. Son mode de vie semble en revanche très proche de celui des membres de l'ancien Conseil d'État. Fils naturel d'une lingère, finalement reconnu par son père installé en France après s'être enrichi au Brésil, il dispose en 1880 de plusieurs centaines d'hectares dans la vallée de Chevreuse et de 3 millions de francs au total, nous dit Christophe Charle qui a consulté son contrat de mariage (Christophe Charle, *Les élites de la République… op. cit.*, p. 477-478, note 1). En 1882-1883, il s'est fait construire un château de style néo-renaissance sur les ruines du domaine de Méridon. Quand il n'est pas au Conseil d'État, il se livre à la chasse, à moins qu'il ne soit pris par ses activités au Yachting Club de France.

[78] Compte rendu *in extenso* du débat du 22 septembre 1888… *op. cit.*, p. 17 et 28.

égard, il défend les pratiques traditionnelles du Conseil d'État, attaché à la continuité de la jurisprudence au-delà des régimes et soucieux de ne pas « tomber dans la philosophie »[79], au nom d'un pragmatisme prudent propre à réserver l'avenir. En l'espèce, la formule employée contre la congrégation des Frères de Saint-Joseph risque de servir contre d'autres congrégations et ainsi de « frapper d'autres que les coupables »[80].

D'où sa proposition : viser simplement le décret de 1853 et dire que « l'autorisation accordée tel jour est retirée aujourd'hui, cela sans autre explication ». Sa position illustre bien l'essence de la procédure avant 1879. « La déclaration d'utilité publique est un *acte proprio motu* du Gouvernement » affirme-t-il, avant de reformuler : « cet acte de haute police gouvernementale est susceptible de retrait sans explications généralement quelconques »[81]. Au contraire, les nouveaux venus tentent d'adoucir le caractère autoritaire de la mesure en la fondant non sur les droits du pouvoir exécutif, mais sur les principes du droit public tel qu'il s'affirme depuis 1879. La section de l'Intérieur y est particulièrement attentive. Comme toute section amenée à présenter une affaire à l'assemblée générale, elle a travaillé son dossier en lien avec l'administration (ici le ministère de l'Intérieur) et compte en outre en son sein des conseillers d'État en service extraordinaire[82] qui la rendent plus réceptive aux intérêts gouvernementaux, et, dans le cas de la reconnaissance d'utilité publique, plus sensible à la volonté de transformation portée par les républicains au pouvoir. Ce jour-là, elle semble avoir en partie convaincu le petit comité qui assure les vacations[83]. L'assemblée refuse certes de viser les avis du Conseil d'État de 1881 et 1883 et de les rappeler dans les considérants, préférant au contraire souligner par les visas la continuité du droit depuis la « loi du 19 février 1790 »[84], qui abolit les vœux monastiques et

---

[79] Si l'on en croit les conseillers d'État interrogés par Bruno Latour, cette attitude serait aussi celle du Conseil d'État actuel : Bruno Latour, *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2002, p. 26.

[80] Compte rendu *in extenso* du débat du 22 septembre 1888… *op. cit.*, p. 28.

[81] *Ibid.*, p. 27 et 37-38.

[82] Leur nombre varie en fonction des besoins du service. Ils sont répartis dans les sections par arrêté du ministre de la Justice.

[83] Comme on l'a dit dans le chapitre 2, le détail des votes n'est pas indiqué dans les procès verbaux. Seuls douze conseillers d'État sont alors présents. Outre ceux que j'ai nommés, participent à la réunion Adolphe Blondeau (1825-1894) qui préside la séance et n'intervient que timidement, Paul Dislère (1840-1928) qui parle peu mais semble favorable à la version courte, ainsi que Paul Dupré (1829-1914), qui la soutient en proposant néanmoins d'accompagner le décret d'un rapport explicatif. Comme Alphonse Bard (1850-1942), directeur des affaires civiles et du sceau au ministère de la Justice et à ce titre conseiller d'État en service extraordinaire, Camille Sée (1847-1919) reste silencieux mais on peut imaginer que son engagement républicain l'a plutôt conduit à voter pour la version longue.

[84] Le Conseil d'État note « loi du 19 février 1790 » et non « décret du 13 février 1790 », comme c'est l'usage chez les historiens, mais il s'agit bien du même acte, émanant du pouvoir législatif : le terme « décret » désigne jusqu'à la Constitution de l'an III (1795) les actes du pouvoir législatif, qui sont à partir de cette date appelés « lois », et la décision a été prise par

supprime les congrégations régulières. Mais elle accepte de motiver la décision en se référant aux « principes de notre droit public », d'après lesquels la congrégation ne saurait avoir d'existence légale[85].

3. La République à l'épreuve du droit

L'Ancien Régime au service de la République ?

La discussion que nous venons d'évoquer nous conduit à examiner sous un nouvel angle la question qui nous préoccupe ici, à savoir l'usage « républicain » d'une procédure d'origine monarchique, relevant du pouvoir discrétionnaire du Gouvernement et identifiée comme arbitraire par les républicains. Cet usage, nous l'avons vu, les nouveaux membres du Conseil d'État républicanisé le veulent plus « libéral » – pas forcément « plus généreux » en dépit de l'impression d'Adolphe Tétreau, mais plus encadré, appuyé sur des critères publics, juridiquement fondés et motivés, c'est-à-dire inséré dans les pratiques d'un État de droit qui autolimite son pouvoir à l'égard de la société. Mais quels principes juridiques invoquer lorsque les républicains au pouvoir entendent rompre avec les politiques du passé, sans avoir encore adopté une législation associative adaptée au nouveau régime ? Autrement dit, peut-on fonder des décisions républicaines sur un droit forgé sous des régimes qui ne l'étaient pas, sans remettre en question leur caractère « républicain » ?

La question est régulièrement posée à l'assemblée générale, notamment à propos des associations religieuses pour lesquelles le revirement de jurisprudence est le plus net. Le Conseil d'État oppose ainsi à l'Institut des Frères des écoles chrétiennes une fin de non-recevoir lorsque ce dernier demande en 1883 l'autorisation d'acquérir un immeuble et en 1884 de recevoir une libéralité de 1000 francs, au motif que les établissements concernés sont payants et que la personnalité morale n'a été conférée à l'Institut qu'en tant qu'il dispensait une instruction gratuite. Cette lecture stricte des statuts rompt avec la bienveillance du Gouvernement au temps de l'ordre moral, qui avait autorisé en 1875 le don d'un immeuble en faveur du pensionnat – payant – de Passy, également administré par les Frères des écoles chrétiennes[86]. Elle a suscité l'ire de ces derniers, qui ont réitéré leurs demandes au Conseil d'État en s'appuyant sur l'ancienne jurisprudence. Le 19 juin 1884, la section de

---

l'Assemblée constituante le 13 février mais promulguée par lettres patentes le 19, d'où la rédaction du Conseil d'État.

[85] On trouvera la rédaction définitive du décret dans Jean-Baptiste Duvergier (dir.), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, Paris, Charles Noblet, année 1889, p. 35.

[86] Pour une mise en perspective de la générosité des gouvernements d'ordre moral à l'égard des congrégations et des restrictions mises en place par les gouvernements républicains qui ont suivi, voir Jean-Luc Marais, *Histoire du don… op. cit.*

l'Intérieur soumet à l'assemblée générale l'avis qu'elle s'apprête à produire en guise de réponse, et qui confirme ses décisions précédentes. Le rapporteur ne cache pas les raisons politiques qui les sous-tendent mais il préfère, dit-il, s'en tenir au droit :

> « Il y aurait peut-être d'autres considérations à faire valoir, il y aurait peut-être à montrer au Conseil d'État combien il serait anormal de favoriser par ce privilège l'enseignement congréganiste au détriment de l'enseignement laïque au moment où l'État fait des sacrifices si nombreux pour assurer la neutralité de l'école. Mais j'ai tenu dans ce rapport à ne me fonder que sur des raisons purement juridiques tirées des statuts et des actes qui ont reconnu les Frères des écoles chrétiennes pour justifier la mesure que la section propose au Conseil d'adopter. »[87]

Comme avant l'épuration, la section de l'Intérieur se montre peu encline à mettre au jour les raisons politiques qui orientent ses décisions. Elle rompt en revanche avec les usages du précédent Conseil d'État, en manifestant une fois encore sa propension à *faire du droit*. À l'instar de la solution présentée dans le cas de l'Association des Frères de Saint-Joseph, évoqué plus haut, elle associe ainsi avènement de la République, impartialité et explicitation du raisonnement juridique.

Mais ce faisant, elle est amenée à atténuer la rupture incarnée par l'instauration de la République dans les rapports de l'État à la religion. Dans son exposé, le rapporteur remonte ainsi à l'édit de 1666, qui conditionnait l'établissement de tout collège, monastère ou communauté religieuse ou séculière à une autorisation royale, établie par lettres patentes enregistrées dans l'un des parlements. Dans l'avis soumis au Conseil d'État – et qui est adopté sans discussion – la section de l'Intérieur s'en tient au droit existant depuis la Révolution, visant d'abord la « loi » du 18 août 1792[88], par laquelle la Convention abolit les congrégations religieuses séculières et les confréries, puis le rapport du 10 Frimaire an XII du conseiller d'État Étienne Portalis au premier Consul (qui motive le rétablissement de la congrégation par un arrêté promulgué le lendemain), l'article 109 du décret du 17 mars 1808 (qui place la congrégation sous le contrôle de l'Université), les statuts de la congrégation visés par le Grand maître de l'Université le 18 août 1808 (en application du décret précédent), et enfin seulement l'avis du Conseil d'État du 5 juillet 1883 (qui refuse aux Frères des écoles chrétiennes l'acquisition d'un immeuble pour leur pensionnat de Passy) et « les observations et mémoires présentés au nom de l'Institut » ainsi que « les autres pièces du dossier ».

Le Conseil d'État inscrit ainsi les décisions du nouveau pouvoir républicain dans la continuité d'une histoire longue, qui commence certes à la Révolution

---

[87] Compte rendu *in extenso* du débat du 19 septembre 1884 à l'assemblée générale du Conseil d'État, p. 56, AN AL//1250.

[88] Là encore il s'agit bien d'un acte du pouvoir législatif mais il est à la date de son adoption appelé « décret ».

mais qui se nourrit des mesures prises sous les régimes ultérieurs, ici le Consulat et le premier Empire. Dans cette perspective, la République n'a rien d'une rupture. Elle apparaît au contraire comme restaurant un ordre juridique ancien, détourné ponctuellement par les gouvernements de l'ordre moral dont les décisions sont effacées des visas, mises entre parenthèses en quelque sorte.

Les tentatives pour souligner plus nettement l'incompatibilité des principes républicains avec ceux des régimes précédents échouent systématiquement. Dans la discussion qui s'élève quelques années plus tard à propos du retrait de la reconnaissance d'utilité publique de l'Association des Frères de Saint-Joseph, évoquée plus haut, la section de l'Intérieur ne parvient pas à faire viser les textes des années 1880 (avis du Conseil d'État des 16 juin 1881, 1er février et 8 mars 1883, remettant également en question l'existence légale de congrégations du même type ; décret du 10 septembre 1887 par lequel le président de la République, le Conseil d'État entendu, refuse de statuer sur un legs fait à l'association au motif qu'elle n'a pas d'existence légale). Comme le dit le rapporteur, il s'agissait de mettre en évidence une jurisprudence « qui s'est affirmée pour la première fois le 16 juin 1881, et depuis le 1er février 1883 et le 8 mars de cette même année ; qui s'affirme tous les jours par la jurisprudence de la section de l'Intérieur »[89]. À ses collègues qui s'enquièrent du texte le plus ancien établissant les droits du Gouvernement, il répond : « ce n'est pas la peine de faire de l'archéologie »[90]. Mais la majorité des intervenants s'y oppose : seules sont finalement intégrées aux visas la « loi du 19 février 1790 » supprimant les ordres religieux réguliers et celle du 2 janvier 1817 permettant aux congrégations reconnues par la loi d'acquérir des biens, par donation ou autrement, sous réserve d'y être autorisées par le roi. Le droit du pouvoir exécutif républicain d'affirmer par décret l'inexistence légale de l'association est ainsi fondé sur une décision monarchique datant de la Restauration : celle qui a établi la condition sous laquelle une exception pouvait être faite à la suppression des congrégations, à savoir leur autorisation par une loi – condition que ne remplit pas l'Association des Frères de Saint-Joseph.

En ce qui concerne la reconnaissance d'utilité publique comme en d'autres domaines, le Conseil d'État joue donc un rôle ambivalent. L'instauration de la République lui impose des revirements de jurisprudence auxquels il s'efforce de donner cohérence. De façon significative, les *Notes de jurisprudence* publiées par Jean-Baptiste Bienvenu-Martin puis Joseph Reynaud se réfèrent ainsi à la période ouverte au mois d'août 1879, sans tenir compte « des décisions rendues sous l'empire d'une jurisprudence aujourd'hui abandonnée »[91]. Le souci de fonder en droit les décisions du pouvoir exécutif conduit néanmoins la haute assemblée à s'appuyer sur des textes antérieurs à la

[89] Compte rendu *in extenso* du débat du 22 septembre 1888… *op. cit.*, p. 6.
[90] *Ibid.*, p. 75.
[91] Joseph Reynaud, *Notes de jurisprudence… op. cit.*, p. VI.

République. Il s'agit certes pour elle de faire preuve d'une impartialité conforme à l'esprit du nouveau régime, mais elle est alors amenée, paradoxalement, à inscrire les principes républicains dans une tradition « française » de longue durée, qui remonte parfois à la période pré-révolutionnaire et s'élabore tout au long du XIXe siècle, quels que soient les gouvernements. Le travail du Conseil d'État témoigne ainsi de la complexité des rapports entre droit et politique, le renouvellement politique incitant la haute assemblée à privilégier les raisonnements juridiques… pour ne pas donner l'impression de faire de la politique justement[92].

Les républicains en effet n'ont pas fait table rase des lois existantes. Ils se contentent d'en abroger certaines, d'en modifier d'autres, s'accommodant fort bien des règles du passé dans l'attente de la transformation républicaine. Cette politique des petits pas, qui devient la marque des républicains opportunistes alors au pouvoir, accompagne l'essor d'un droit administratif qui, tout en plongeant ses racines dans le passé, doit néanmoins intégrer les fondements politiques de la société nouvelle[93]. Le Conseil d'État travaille alors à perpétuer la fiction de la cohérence du droit, diachroniquement à travers les siècles et synchroniquement à travers la synthèse imposée par le nouveau régime lui-même. Il n'hésite donc pas à mettre au service de la République les lois qu'elle a laissé subsister. Comment pourrait-il dès lors s'ouvrir aux discussions qui, à la même période, font émerger dans l'arène parlementaire une conception de la reconnaissance d'utilité publique en rupture avec les usages adoptés jusqu'ici ?

Les droits réaffirmés du pouvoir exécutif

Dans le droit fil des propositions et projets de loi relatifs au droit d'association déposés par les républicains, quelques conseillers d'État ont pourtant essayé de défendre l'idée selon laquelle la compétence de la haute assemblée en la matière lui avait été en quelque sorte déléguée par le pouvoir législatif. Le débat que suscite au printemps 1885 la demande de reconnaissance d'utilité publique de l'Union des sociétés de gymnastique de France porte la trace de cette vaine tentative. Alors que la section de l'Intérieur propose au Conseil d'État, dans sa séance du 19 mars 1885, d'adopter le décret, plusieurs conseillers d'État expriment leur inquiétude à l'égard du précédent que représenterait la reconnaissance d'utilité publique d'une « association

[92] Claire Lemercier me fait très justement remarquer que Morton Horwitz repère une tension analogue dans la pensée juridique américaine, même si elle se noue dans un système de *common law* très différent du droit français. Morton Horwitz, *The Transformation of American Law, 1870-1960: the Crisis of Legal Orthodoxy*, New York, Oxford University Press, 1992, IX-361 p.

[93] François Burdeau, *Histoire du droit administratif (de la Révolution au début des années 1970)*, Paris, Presses universitaires de France, 1995, 494 p.

d'associations », agissant sur tout le territoire français. Les plus conservateurs s'y opposent au nom de l'ordre public, les plus républicains par hantise du fédéralisme[94]. Soutenu par Léon Béquet (1842-1891) et Abel Berger (1828-1914), qui partagent son engagement républicain, Victor Chauffour en fait une question de principe, qu'il formule en ces termes : « je demande que le Conseil étudie la question de savoir si on peut autoriser par décret des fédérations d'associations ou s'il n'est pas nécessaire de recourir à une loi »[95].

Sa motion est mise aux voix et adoptée, ce qui conduit au renvoi de la discussion. Elle reprend le 16 avril 1885, à partir cette fois de la question préjudicielle soulevée par Victor Chauffour. Signe de son importance ? La séance est exceptionnellement présidée par Henri Brisson, qui, en tant que ministre de la Justice, est également président du Conseil d'État[96]. Elle voit s'affronter deux conceptions diamétralement opposées de la reconnaissance d'utilité publique.

L'une est présentée par le rapporteur – il s'agit d'Henry Hébrard de Villeneuve[97] : elle est fondée sur les principes que nous avons examinés dans le premier chapitre, à savoir la nécessité pour toute organisation non lucrative d'être autorisée par le pouvoir exécutif. Pour en convaincre ses collègues, il s'en remet aux textes. D'un côté, l'avis du Conseil d'État du 17 janvier 1806, qui n'admet l'existence d'établissements de charité et de bienfaisance que pour autant qu'ils aient été « soumis à l'examen de l'administration publique, autorisés, régularisés, surveillés par elle » et qui en détermine les conditions

---

[94] Les luttes de pouvoir sous la Révolution française ont fait du « fédéralisme » un épouvantail, servant à accuser l'adversaire de mettre en danger l'indivisibilité de la souveraineté populaire. Sur le fonctionnement complexe de l'argument, en interaction avec celui de la souveraineté du peuple, voir Jacques Guilhaumou, « Un argument en Révolution, la souveraineté du peuple : l'expérimentation marseillaise », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 298, octobre-décembre 1994, p. 695-714.

[95] Compte rendu *in extenso* du débat du 19 mars 1885 à l'assemblée générale du Conseil d'État, p. 49, AN AL//1253.

[96] Selon l'article 4 de la loi du 24 mai 1872, « le Conseil d'État est présidé par le garde des sceaux, ministre de la justice, et, en son absence, par un vice-président nommé par décret du Président de la République et choisi parmi les conseillers d'État en service ordinaire. En l'absence du garde des sceaux et du vice-président, le Conseil d'État est présidé par le plus ancien des présidents de sections, en suivant l'ordre du tableau ». La présidence effective revient au vice-président – il s'agit alors de Charles Ballot – qui préside d'ordinaire l'assemblée générale. Pour les pouvoirs respectifs attachés à ces deux fonctions, voir : Pascale Gonod, *La présidence du Conseil d'État républicain*, Paris, Dalloz, 2005, VI-176 p. ; idem, « Le vice- président du Conseil d'État, ministre de la juridiction administrative ? », *Pouvoirs*, n° 123, 2007/4, p. 117-132.

[97] Henry Hébrard de Villeneuve (1848-1925) est entré au Conseil d'État comme auditeur en 1873. Il fait partie des conservateurs qui ont échappé à l'épuration du grand corps en 1879. Les démissions qu'elle a suscitées lui ont même permis d'être promu au rang de maître des requêtes à la fin du mois de juillet 1879, ce qui suscite alors l'étonnement de ceux de ses collègues qui pensaient qu'il se retirerait. Il fait au contraire carrière au Conseil d'État : longtemps maître des requêtes à la section de l'Intérieur, il est nommé Conseiller d'État en 1895 avant de devenir vice-président du Conseil d'État en 1919.

d'autorisation : « le ministre de l'Intérieur, après s'être fait rendre compte de ces établissements, doit, par un rapport à Sa Majesté, lui soumettre leurs règlements et la mettre à portée de décider en Conseil d'État quels sont ceux que l'on peut conserver, et quels moyens il est convenable de prendre pour la régularisation et l'administration de ces derniers »[98]. De l'autre, le silence du droit : « pour la compétence du législateur, il faudrait un texte et je suis convaincu que ce texte, on ne pourrait pas le trouver »[99]. Le Conseil d'État républicain en est ainsi réduit à s'appuyer sur le Conseil d'État impérial pour confirmer à la fois la prérogative de l'exécutif et la compétence de la haute assemblée dès lors qu'il s'agit d'accorder la personnalité morale à une association.

Pour Victor Chauffour, le « vrai principe juridique » n'est pas là. Comme aux députés et sénateurs républicains que nous avons cités en commençant ce chapitre, il lui paraît évident que les représentants du peuple sont – par définition et sans qu'il ne soit besoin de le redire dans le détail – la source de tout pouvoir :

> « En principe, les personnes civiles ne peuvent être directement créées que par la loi et ce n'est que par une délégation formelle de celle-ci que le pouvoir exécutif a été autorisé à concéder la personnalité civile à certaines sociétés. Par conséquent, ce n'est pas à ceux qui soutiennent cette dernière thèse qu'il faudrait demander un texte pour établir la compétence du pouvoir législatif ; mais au contraire, ces derniers pourraient demander au Gouvernement un texte pour établir sa compétence. »[100]

En s'interrogeant sur le droit du pouvoir exécutif à reconnaître des associations d'associations sans en référer au pouvoir législatif, Victor Chauffour remet en cause les fondements même de la procédure en général, y compris lorsqu'elle ne porte que sur de simples associations. En effet, la « délégation formelle » dont parle ici l'ancien quarante-huitard et qui autoriserait le pouvoir exécutif à reconnaître d'utilité publique les associations et fondations n'existe pas : comme le rappelle Émile Flourens, « cette compétence, il la tient non pas de la législation écrite, mais de l'ancienne législation qui a survécu par tradition à la révolution française »[101].

Les réactions véhémentes semblent indiquer que l'intervention de Victor Chauffour a touché un point sensible. « Il n'y a aucun texte qui ait donné au Gouvernement, après avoir délibéré en Conseil d'État, le droit de créer des

---

[98] Avis du Conseil d'État pris dans la séance du 3 nivôse an 14 (24 décembre 1805) et approuvé le 17 janvier 1806, *Recueil des lettres circulaires, instructions, programmes, discours et autres actes publics*, Paris, Imprimerie impériale, 1806, tome 6, p. 401-402.
[99] Compte rendu *in extenso* du débat du 16 avril 1885 à l'assemblée générale du Conseil d'État, p. 12, AN AL//1253.
[100] *Ibid.*, p. 21-22.
[101] *Ibid.*, p. 37.

établissements d'utilité publique », rappelle le rapporteur, avant de s'indigner : « doit-on déclarer que les 1 500 sociétés que le Conseil d'État a reconnues d'utilité publique depuis le commencement de l'Empire ont été illégalement reconnues ? »[102] L'idée que le fondement du pouvoir ait pu passer depuis du souverain aux représentants du peuple ne semble pas l'effleurer, pas plus que celle de la non-rétroactivité de la loi, selon laquelle l'établissement de nouveaux principes n'entraîne pas forcément l'illégalité des décisions prises auparavant.

Le scandale n'est pas seulement dans la mise en question de la continuité du droit mais dans celle de la compétence du Conseil d'État en la matière. Édouard Laferrière (1841-1901), alors président de la section du Contentieux, est lui aussi un fervent républicain, mais son profil de praticien du droit et son investissement dans l'institution[103] le conduisent sur ce point à contredire vivement Victor Chauffour. La reconnaissance d'utilité publique est selon lui « un acte d'administration », or « les actes d'administration appartiennent en principe au Gouvernement et au Conseil d'État » : « on ne saurait contester la compétence gouvernementale pour un acte qui de sa nature est un acte qui relève du pouvoir exécutif »[104].

De fait, les décrets de reconnaissance d'utilité publique s'appliquent à des associations particulières et n'ont pas la généralité de la loi, dont l'office, rappelle le rapporteur citant Portalis, « est de statuer généralement, abstraction faite de toute hypothèse particulière »[105]. L'argument ne répond pas vraiment à l'objection de Victor Chauffour, qui demandait plus simplement si le pouvoir législatif avait délégué au Conseil d'État le droit de reconnaître d'utilité publique des associations d'associations, et plus largement s'il existait une loi – générale – dont les décrets de reconnaissance d'utilité publique – particuliers – seraient l'application. Il manifeste en revanche très nettement l'hostilité d'Édouard Laferrière, bientôt vice-président du Conseil d'État, aux propositions et projets de loi confiant la reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations au pouvoir législatif. Sans que Victor Chauffour ait eu besoin de le dire explicitement, ses collègues ont tout de suite identifié la

---

[102] *Ibid.*, p. 26-27. Si ce chiffre de 1 500 associations et fondations reconnues d'utilité publique est juste, cela signifierait que bon nombre d'entre elles ont disparu depuis : selon nos calculs (voir chapitre premier), elles ne sont pas plus de 900 fonctionnant encore à la fin du XIXe siècle. Il est plus probable que le rapporteur y ait intégré celles des congrégations religieuses qui ont pu être reconnues par décret ainsi que certains établissements publics confondus jusque dans les années 1860 avec les établissements d'utilité publique et qui ont donc été écartés des sources ultérieures sur lesquelles nous nous fondons.

[103] Dans la notice biographique qui lui consacre, Louis Fougère écrit qu'il « fut avant tout un juriste, qui voyait dans le Conseil d'État une grande institution nationale créée pour être l'organe du droit ». Louis Fougère (dir.), *Le Conseil d'État… op. cit.*, p. 707.

[104] Compte rendu *in extenso* du débat du 16 avril 1885… *op. cit.*, p. 27-28.

[105] *Ibid.*, p. 47.

position politique à laquelle son intervention le rattache, et c'est à elle qu'ils s'opposent, à travers lui.

L'interpénétration des discours – ceux des conseillers d'État renvoyant implicitement à ceux des parlementaires – ou « interdiscursivité » [106] permet ici une forme d'argumentation fallacieuse. Cette dernière relève plus précisément de la « fallacie génétique », au sens où l'idée attaquée est condamnée « sur la base de [son] origine ou de [sa] provenance »[107] (c'est-à-dire la position selon laquelle la reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations devrait en principe revenir au Parlement) alors même qu'elle visait un problème sensiblement différent (la compétence actuelle du Conseil d'État en matière de reconnaissance d'utilité publique des unions d'associations). Elle a manifestement porté. Victor Chauffour lui-même doit reconnaître que « les dernières observations présentées par M. le président Laferrière ont fait impression sur le Conseil »[108].

Les intervenants qui prennent la parole après lui pour défendre sa position ont alors bien du mal à recentrer le débat sur les associations d'associations. Léon Béquet, qui, comme Édouard Laferrière, fut d'abord avocat et opposant au Second Empire avant de faire partie des plus brillants juristes du Conseil d'État, opte pour une démonstration plus conforme aux habitudes de la haute assemblée. Il convoque en effet un certain nombre de textes, produits depuis la Révolution sous des gouvernements très différents les uns des autres, qui viennent appuyer l'interprétation selon laquelle le droit français est réticent à la reconnaissance des unions d'associations : les lois de 1789 et 1790 supprimant tous les groupements, y compris les groupements de groupements ; l'avis de 1806 qui permet la résurrection de certains d'entre eux mais « ne parle pas d'associations d'associations »[109] ; la loi de 1834, avant tout orientée contre les associations organisées en sections[110], et surtout la loi de 1884 sur les syndicats professionnels. Cette dernière, quoique beaucoup plus libérale à l'égard des syndicats que la législation relative aux autres groupements non lucratifs, refuse cependant la personnalité morale aux unions de syndicats (article 5). Le législateur n'a-t-il pas là démontré une hostilité à l'égard des unions de

---

[106] Au sens que Patrick Charaudeau et Dominique Maingueneau donnent à l'« interdiscours », à savoir un « ensemble des unités discursives (relevant de discours antérieurs du même genre, de discours contemporains d'autres genres, etc.) avec lesquelles un discours particulier entre en relation implicite ou explicite ». Patrick Charaudeau et Dominique Maingueneau, *Dictionnaire d'analyse du discours*, Paris, Le Seuil, 2002, p. 324.

[107] Christian Plantin, *Dictionnaire de l'argumentation : une introduction aux études d'argumentation*, Lyon, ENS Éditions, 2016, p. 282.

[108] Compte rendu *in extenso* du débat du 16 avril 1885… *op. cit.*, p. 51.

[109] *Ibid.*, p. 43.

[110] La loi visait à empêcher le contournement de l'article 391 du Code pénal, interdisant les associations de plus de vingt personnes qui n'auraient pas été autorisées. Son article 1er prévoit ainsi que « les dispositions de l'article 391 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 ».

groupements dont le Conseil d'État doit tenir compte ? Léon Béquet y voit même une raison décisive pour soumettre la question au pouvoir législatif : « nous n'avons pas à empiéter sur le pouvoir législatif tandis que le pouvoir législatif peut empiéter sur le nôtre »[111].

Pas plus que Victor Chauffour, Léon Béquet ne parvient à convaincre ses collègues. Une majorité vote en faveur de la compétence du Conseil d'État – et donc du pouvoir exécutif qui l'a consulté. Mais les conseillers d'État restent divisés sur l'opportunité de reconnaître d'utilité publique l'Union des sociétés de gymnastique : l'affaire est renvoyée à la section pour un complément d'instruction. En décembre 1885, la section de l'Intérieur adopte le nouveau projet de décret et les statuts qui lui sont présentés, mais l'élection présidentielle provoque un changement de gouvernement[112] : le dossier contient une lettre du 19 février 1886 par laquelle le nouveau ministre de l'Intérieur, Ferdinand Sarrien, retire la demande déposée par son prédécesseur, François Allain-Targé[113]. Le Gouvernement a-t-il été convaincu par les arguments prononcés au Conseil d'État à l'encontre de l'association ? Y a-t-il vu une arme potentielle dans les mains des républicains intransigeants, dont les attaques contre la République bourgeoise se font de plus en plus véhémentes ? Dans l'article qu'il fait paraître dans *Le Moniteur officiel de la gymnastique et de l'escrime*, dont il est rédacteur en chef, l'escrimeur Daniel Cloutier[114] s'insurge contre « les 'considérations politiques' […] et 'les suspicions et les craintes' auxquelles on aurait obéi en haut lieu », invoquant à la fois la mémoire de Gambetta et l'appui du général Boulanger, alors ministre de la Guerre[115].

La demande de l'Union des sociétés de gymnastique a néanmoins été l'occasion pour les conseillers d'État de préciser leur conception de la reconnaissance d'utilité publique. À l'exception de Victor Chauffour et Léon Béquet, qui semblent avoir pris acte du nouveau cours souhaité par la plupart des parlementaires républicains, les membres du Conseil d'État réaffirment les droits du pouvoir exécutif en la matière, et avec eux, la compétence de leur propre institution à valider ou non les choix des gouvernements. Si l'engagement en faveur de la République explique sans nul doute la position

---

[111] Compte rendu *in extenso* du débat du 16 avril 1885… *op. cit.*, p. 45.

[112] Candidat à l'élection présidentielle, Henri Brisson, qui était président du Conseil depuis le 6 avril 1885, est battu par le président de la République sortant, Jules Grévy. Il lui remet alors sa démission et laisse sa place à Charles de Freycinet.

[113] Lettre du ministre de l'Intérieur, en date du 19 février 1886, AN AL//724.

[114] À l'époque, Daniel Cloutier n'est pas encore entré en politique. Ce n'est que plus tard semble-t-il qu'il collabore à l'*Intransigeant* et à la *Patrie*. L'affaire Dreyfus est l'occasion pour lui d'un engagement à l'extrême droite, qui le conduit jusqu'à la Chambre des députés, où il entre en 1902 sous l'étiquette nationaliste.

[115] « L'Union des sociétés de gymnastique et la reconnaissance d'utilité publique », *Le Moniteur officiel de la gymnastique et de l'escrime*, n° 26, 18 mars 1886, p. 1. L'Union des sociétés de gymnastique est finalement reconnue d'utilité publique en 1903, alors que la République a montré sa capacité à résister aux crises – boulangiste puis nationaliste.

des premiers, il est sans effet sur les seconds, dont certains peuvent se dire fervents républicains tout en défendant le caractère discrétionnaire de la procédure. Dans la mesure où ils le font au nom des prérogatives du corps auquel ils appartiennent, il est difficile de savoir s'ils perçoivent une éventuelle contradiction entre leurs préférences politiques et leurs positions sur la question, ou si, comme Jules Ferry à l'époque, ils en sont venus à soutenir une version de la République compatible avec le renforcement de l'exécutif[116]. À notre connaissance, la question ne se repose pas avant la fin des années 1890, lorsque le Conseil d'État est invité à se prononcer sur un projet de loi relatif à la liberté associative[117]. Les conseillers d'État les plus engagés dans le renouvellement de la procédure – et plus largement dans les pratiques de la haute assemblée – ont alors disparu : Jules Castagnary est mort en 1888, Victor Chauffour et Paul Collet en 1889, Léon Béquet en 1891, suivi par Hippolyte Duboy en 1894[118]… Ils laissent place à des personnalités recrutées pour leurs compétences plus que pour leurs engagements politiques, plus souvent issues de la grande bourgeoisie et moins enclines à remettre en question les traditions de ce grand corps de l'État.

Malgré la conquête de la République par les républicains, l'accès des groupements non lucratifs à la personnalité morale reste donc étroitement soumis au contrôle gouvernemental. Plus surprenant encore : les nouveaux maîtres du pouvoir ne se montrent pas moins sévères que leur prédécesseurs, y compris à l'égard des associations qui affirment leur républicanisme. La haute assemblée n'y est pas étrangère. Alors que s'affirment dans l'arène parlementaire des conceptions favorables au mouvement associatif, le Conseil d'État, en dépit de sa réorganisation, a tenu à maintenir la tutelle de l'État, rappelant à l'ordre les ministères trop généreux et examinant soigneusement chacune des demandes qui lui étaient soumises. Nous avons certes mis en évidence les efforts manifestés par certains de ses membres, notamment à la section de l'Intérieur, pour donner à la procédure un caractère plus impartial, et, plus généralement, pour la rendre plus conforme à l'idéal républicain, qui implique de la placer sous l'égide du pouvoir législatif. Leurs tentatives et les oppositions qu'elles suscitent manifestent l'hétérogénéité du Conseil d'État, traversé par des tensions qu'on a vu se manifester entre la section de l'Intérieur et le reste de l'assemblée ou au sein même de la section. Au final, les traditions

---

[116] « La république doit être un gouvernement », affirme-t-il dans son discours de Bordeaux du 30 août 1885. Voir Jules Ferry, *La République des citoyens*, Présentation d'Odile Rudelle, Paris, Imprimerie nationale, 1996, tome 2, p. 337 et suiv. Voir aussi Odile Rudelle, « Jules Ferry et la réforme constitutionnelle », *Commentaire*, n° 32, hiver 1985-1986, p. 1168-1170.

[117] Voir chapitre 7.

[118] Républicains de la veille, francs-maçons (les quatre premiers au moins selon Vincent Wright) et anticléricaux, ils ont marqué le Conseil d'État de leurs interventions, parfois véhémentes, toujours fondées sur les principes politiques du nouveau régime. Vincent Wright, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », art. cit., p. 647, note 5.

semblent l'emporter sur les innovations : la procédure demeure, dans l'esprit des conseillers d'État comme dans la pratique, un acte discrétionnaire du pouvoir exécutif, ancré dans des principes juridiques hérités de l'ancienne monarchie et relativement indifférent à la nature du régime politique. Le Conseil d'État ne travaille pas pour autant contre la République… mais il n'hésite pas à la servir par des moyens peu compatibles avec les principes républicains.

Chapitre 5
L'utilité publique introuvable ?

Du point de vue des associations, la période qui court de l'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 au vote de la loi relative au contrat d'association le 1er juillet 1901 présente une contradiction singulière : le nouveau régime encourage leur formation tout en refusant à l'immense majorité d'entre elles un statut qui leur permette de développer leurs activités sans craindre pour leur existence juridique. Leur nombre explose sous l'effet conjugué de la tolérance administrative et du soutien symbolique et financier des communes, des départements et de l'État[1] : selon Charles Gide, elles seraient quelque 90 000 à l'aube du vote de la loi 1901[2]. Mais une toute petite partie d'entre elles seulement accède à la personnalité morale, dont bénéficient alors quelque 900 groupements non lucratifs[3]. La reconnaissance d'utilité publique, on l'a vu dans le précédent chapitre, reste à la discrétion du pouvoir exécutif. La sélection des groupements à privilégier s'opère dans les ministères, en étroite collaboration avec les préfectures et les municipalités, et en accord avec le Conseil d'État, qui adopte alors 80 % des demandes soutenues par le Gouvernement. À notre connaissance, 371 associations ou fondations ont obtenu cette faveur entre 1879 et 1901.

---

[1] La lecture de la série *État des communes à la fin du XIXe siècle* est à ce titre très instructive. Par exemple, la monographie consacrée à Saint-Denis indique qu'en 1901 la ville comprend 60 808 habitants pour un budget de 2 351 882, 81 francs, et qu'elle subventionne 16 sociétés de secours mutuels (qui reçoivent entre 50 et 350 francs par an) et 21 associations (qui reçoivent entre 50 et 1 500 francs par an), dont certaines d'entre elles bénéficient également de fonds de l'État. *Saint-Denis : notice historique et renseignements administratifs*, Montévrain, École d'Alembert, 1902, p. 155 et 305.

[2] Après avoir cité le chiffre avancé pour 1900 par l'Office du travail, il ajoute : « Encore faut-il faire remarquer que ce chiffre officiel de 45 000 est certainement très inférieur à la réalité, peut-être de moitié, car il ne comprend ni les associations religieuses et politiques, ni celles qui n'étaient pas connues de l'administration. Il est certain que le nombre réel des associations charitables, coopératives, scolaires, patronages, est très au-dessus des chiffres relevés sur cette statistique ». Charles Gide dans *Économie sociale : les institutions du progrès social au début du XXe siècle*, Paris, L. Larose et L. Tenin, 1905, p. 50.

[3] Ce chiffre résulte du croisement de plusieurs sources. Pour les associations et fondations ayant été reconnues durant la période précédant 1870, nous tombons sur le chiffre de 391 en fusionnant les listes des deux publications suivantes : *Revue générale d'administration*, janvier 1891, p. 38 et suiv., et Office central des œuvres de bienfaisance, *Recueil des œuvres, associations et sociétés reconnues d'utilité publique*, Paris, s. n., 1926. Pour la période 1870-1901, il y en aurait 525 : nous nous fondons sur le dépouillement des archives du Conseil d'État, contrôlé par les décrets de reconnaissance d'utilité publique publiés dans Jean-Baptiste Duvergier (dir.), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, Paris, Guyot et Scribe, puis Larose, puis Sirey, années 1870 à 1914.

Même si la procédure reste inchangée ou presque, on peut imaginer qu'elle débouche sous la République sur d'autres choix que ceux des gouvernements précédents, dont on a montré plus haut le caractère conservateur voire réactionnaire. Mais comment définir ces choix ? Quelle est la conception de l'utilité publique qui sous-tend l'approbation de certains groupements comme le refus opposé à d'autres ? Répondre à ces questions est moins facile qu'il n'y paraît. D'un côté, la liste des établissements reconnus d'utilité publique[4] durant cette période ne manifeste pas de façon évidente la logique qui a présidé à sa constitution ; de l'autre, les dossiers des groupements nous donnent accès à une multitude de raisons, dont il est difficile de dégager des principes cohérents. Les justifications que donnent les ministères – dont la composition change au fil des carrières administratives et des remaniements politiques – comme celles que fournissent les membres du Conseil d'État sont en effet d'ordres très divers, parfois contradictoires, souvent peu révélatrices des choix effectivement faits : notes et avis visent avant tout à rendre acceptables des décisions dont les véritables motivations nous échappent dans la plupart des cas – elles transparaissent, on l'a vu, dans les débats qui se tiennent dans les sections et à l'assemblée générale du Conseil d'État mais il est rare que ces derniers aient fait l'objet d'une transcription archivée[5].

Il nous faudra donc émettre des hypothèses et tester leur capacité à donner du sens à l'ensemble que constituent les groupements privilégiés par l'État républicain dans les vingt premières années de son existence. À l'heure où la guerre des deux France fait rage, la première piste que nous envisagerons mettra en question le caractère « républicain » de l'utilité publique. Les choix auxquels nous avons affaire ont certes été arrêtés par des gouvernements *républicains* – d'abord opportunistes puis radicaux. Mais peuvent-ils aussi être qualifiés de « républicains », au sens non plus relationnel mais qualificatif de l'adjectif, c'est-à-dire caractérisés par leur adéquation à un programme et à des principes considérés alors comme républicains ? La complexité de ces derniers, les conflits qu'ils suscitent au sein même du camp républicain, nous conduiront à faire varier les définitions. Nous nous demanderons d'abord si les choix opérés sont bien ceux d'une République militante, faisant servir la reconnaissance d'utilité publique au combat politique et culturel alors mené contre la réaction monarchiste et catholique (1). La réponse, négative, nous invitera à enquêter plus précisément sur les principes invoqués dans les décisions prises en la matière : le Conseil d'État travaille en effet à définir l'utilité publique des groupements privés à distance du conflit politique, en

[4] Voir Annexe 1.

[5] Comme on l'a dit précédemment, les débats à l'assemblée générale ne font l'objet de comptes rendus archivés que ponctuellement, à la demande du président de séance. Pour la période 1879-1901, nous ne disposons de transcriptions que pour quatorze séances de débats, documentant les discussions relatives à six adoptions et trois retraits de décrets de reconnaissance d'utilité publique, ainsi que deux demandes d'avis sur le statut juridique de certains groupements.

l'arrimant aux exigences d'impartialité et de neutralité que le droit administratif impose progressivement à l'État républicain (2). Mais y parvient-il réellement ? Nous devrons pour finir nous rendre à l'évidence : l'avènement de la République a eu tendance à brouiller les contours de l'utilité publique plutôt qu'à les redessiner (3).

1. Un usage partisan de la procédure ?

Le « vivier »[6] républicain passé au crible

Entre juillet 1879 et juin 1901, les gouvernements ont transmis plus de 450 demandes de reconnaissance d'utilité publique au Conseil d'État, qui en avait par ailleurs hérité une petite poignée de l'ancien Conseil. Ils se montrent aussi prudents que leurs prédécesseurs, en ne soutenant qu'une vingtaine d'associations ou fondations par an en moyenne, suivant en cela les injonctions du Conseil d'État[7]. Le secteur associatif constitue pourtant un enjeu majeur tout au long de la période : d'une part, les œuvres catholiques dominent, en matière de bienfaisance notamment ; d'autre part, les républicains peuvent s'appuyer sur un réseau d'associations militantes, particulièrement investies, on l'a dit, dans l'éducation populaire. La reconnaissance d'utilité publique, à son échelle relativement réduite, a-t-elle contribué à tenir à distance les unes pour favoriser les autres ? C'est en tout cas ce que laisse entendre le camp catholique. Parmi « les mesures d'hostilité prises contre la religion catholique par le Gouvernement de la Troisième République française » énumérées par un certain Jean Martello dans une brochure parue en 1890, figurent ainsi le retrait du décret d'utilité publique de la congrégation enseignante des Frères de Saint-Joseph, évoqué dans le chapitre précédent, ainsi que l'« autorisation et reconnaissance comme d'utilité publique d'un grand nombre de Sociétés antireligieuses, telles que la *Ligue de l'Enseignement*, la *Franc-Maçonnerie*, la *Ligue de la Libre-pensée*, etc., etc. ».[8]

La liste des associations et fondations reconnues d'utilité publique suggère d'abord que ce « grand nombre » est à nuancer. Certes, certaines associations engagées dans le combat laïque ont profité du nouveau cours politique, à l'instar des cercles parisien et algérien de la Ligue de l'enseignement (reconnus d'utilité publique en 1880 et 1881), de la Société des écoles libres du

---

[6] Madeleine Rebérioux, *Nouvelle histoire de la France contemporaine. 11. La République radicale ? 1898-1914*, Paris, Le Seuil, 1975, p. 42.

[7] Voir chapitre précédent.

[8] Jean Martello, *La persécution religieuse sous la Troisième République française : avis aux électeurs*, Paris, L. Fournier, 1890, p. 19 et 39. Il n'y a pas d'associations portant les titres cités par l'auteur parmi les établissements reconnus d'utilité publique à cette période. Deux cercles de la Ligue de l'enseignement ont certes obtenu le précieux label mais pas la Ligue elle-même.

Ier arrondissement de Paris (1881), de la Société des amis de l'instruction élémentaire de Bordeaux (1881), des associations philotechniques de Bois-Colombes et de Saint-Denis (1888 et 1891), des Tutélaires scolaires de la Croix-Rousse et des Brotteaux (en 1892 et 1896) ou des Deniers des écoles laïques de Douai (1894), de la Guillotière et de Lyon (en 1898), des cantons de Dunkerque (1899). Mais elles sont peu nombreuses : au total, une vingtaine d'associations de ce type obtiennent le précieux label entre 1879 et 1901, soit 5 % environ des établissements d'utilité publique alors créés.

Sur ce point, la jurisprudence du Conseil d'État a manifestement contribué à réfréner les ardeurs du Gouvernement, et en particulier du ministère de l'Instruction publique, dont relèvent les œuvres d'éducation populaire. D'une part, la haute assemblée repousse les demandes émanant des groupements les plus militants, notamment en ce qui concerne la sécularisation des consciences. Le principe de neutralité de l'État, invoqué en 1875 par l'ancien Conseil contre la très catholique Société bibliographique, est ainsi réaffirmé sous la République des républicains. Contre la reconnaissance d'utilité publique de la Libre-pensée des Deux-Sèvres, la section de l'Intérieur affirme en 1889 que « le Gouvernement ne saurait reconnaître cette société comme établissement d'utilité publique sans paraître s'associer dans une certaine mesure à sa propagande et sans se mettre en contradiction avec le principe de la neutralité de l'État »[9]. Dans son avis du 28 mai 1895, elle réaffirme ce principe contre la demande de la Société positiviste d'enseignement populaire supérieur de Paris. La loi du 18 mars 1880, qui prévoit que les associations d'enseignement supérieur doivent être reconnues d'utilité publique par une loi et non par un décret, est d'abord invoquée mais c'est pour fermer aussitôt cette voie : « le Gouvernement ne saurait lui reconnaître le caractère d'une œuvre d'utilité publique sans paraître favoriser dans une certaine mesure sa propagande et sans s'écarter de la neutralité qu'il doit observer dans les questions philosophiques et religieuses »[10]. Les mises en garde de la haute assemblée semblent avoir été entendues : après l'échec de la demande de la Libre-pensée des Deux-Sèvres, il faut ainsi attendre 1903 pour voir une candidature analogue arriver en Conseil d'État, ce qui semble indiquer que les associations de ce type ont été jusqu'en 1901 au moins découragées en début de procédure, quand elles n'ont pas d'elles-mêmes renoncé à déposer leur dossier compte tenu de ce précédent.

D'autre part, la haute assemblée est peu favorable aux groupements dont les activités ne relèvent pas de l'assistance. À cet égard, elle reste fidèle à l'esprit de l'avis du 17 janvier 1806, qui, organisant la procédure telle qu'on la connaît, la pense avant tout comme une faveur consentie aux établissements de bienfaisance. Le secteur de l'assistance, philanthropique ou mutuelle, déjà privilégié avant 1879, se taille alors la part du lion, avec près des deux tiers des associations ou fondations reconnues d'utilité publique. Les associations

[9] Avis du 13 mars 1889, AN AL//967.
[10] Avis du 28 mai 1895, AN AL//1616.

d'éducation populaire en font les frais, de même que les sociétés savantes et les amicales d'anciens élèves dont s'occupe également le ministère de l'Instruction publique et qui, pour une partie d'entre elles, contribuent aussi à enraciner la République dans le pays. Les choix du ministère de l'Instruction publique sont plus souvent repoussés que ceux des autres ministères, notamment ceux du ministère de l'Intérieur, d'où vient la grande majorité des dossiers : ils connaissent un taux de d'échec de plus de 25 % contre 20 % pour l'ensemble des demandes. La raison la plus souvent invoquée par le Conseil d'État est l'insuffisance des ressources de ce type de groupements, qui, par définition, ne requièrent pas de grands moyens pour accomplir leurs missions. La haute assemblée y voit une preuve de la faiblesse de leurs activités, rendant selon elle leurs demandes sans objet, dans la mesure où la personnalité morale n'apparaît pas comme absolument nécessaire à leur développement.

Sous cet angle, le Conseil d'État fait en quelque sorte primer les intérêts de l'État sur ceux de la République : l'exigence de solidité financière est réaffirmée tandis que la neutralité s'impose comme un principe de légitimation propre à l'État quels que soient les régimes politiques, théoriquement compatible avec la République mais entrant ponctuellement en contradiction avec son combat politique, civique et culturel. Il semble en outre avoir imposé sans trop de difficulté ses critères de sélection au Gouvernement, et en particulier au ministère de l'Instruction publique, dont les premières propositions, peu étayées, ont été repoussées. Dans sa note du 27 décembre 1879, à propos de la Société de médecine pratique, la section de l'Intérieur a appelé ce dernier à mener une « enquête approfondie » sur les groupements qui demandent à obtenir la personnalité morale, pour ne transmettre leur dossier au Conseil d'État que lorsqu'ils rendent « des services certains, ayant le double mérite de l'efficacité et de la durée »[11]. Elle y a insisté à propos de la Société des compositeurs de musique, également soutenue par le ministère de l'Instruction publique, dans son avis du 15 juin 1880, adopté par le Conseil d'État le 24 du même mois[12]. En 1883, elle a enfin élaboré des statuts-modèles et fixé la liste des pièces requises, qui relevait jusqu'alors de pratiques plus ou moins systématiques selon les ministères[13]. Ses incitations ne sont pas restées sans effets sur les services ministériels, comme en témoignent les rapports qui accompagnent les projets de décret : ils se font peu à peu plus méthodiques, soulignant la durée de vie de l'association, détaillant ses ressources, mettant en avant le nombre et la réputation de ses membres, synthétisant les avis des autorités concernées.

La formalisation de la procédure engagée par le Conseil d'État gagne ainsi l'administration active, dès lors réticente à repousser ceux des groupements

[11] Note du 27 décembre 1879, AN AL//448.
[12] Avis du 24 juin 1880, AN AL//462.
[13] Pour le texte complet, voir par exemple *Revue des établissements de bienfaisance*, 1885, p. 337 et suiv.

qui, quoique peu républicains, satisfont les critères de longévité et de solidité financière. La procédure, arbitraire en principe, revêt en pratique une impartialité au moins apparente, qui conduit par exemple le ministère de l'Instruction publique à soutenir des dossiers en décalage avec la politique qu'il mène par ailleurs. Par exemple, Jules Ferry lui-même signe le 22 juillet 1879 le projet de décret en reconnaissance d'utilité publique de la Société de bienfaisance pour la propagation de l'instruction primaire et de l'éducation morale et religieuse dans le canton d'Arpajon[14]. Comme ministre de l'Instruction publique, il suit alors de très près les travaux de la commission présidée par Paul Bert et chargée d'examiner la proposition de loi de Désiré Barodet sur l'instruction primaire : il est notamment prévu de substituer l'« instruction morale et civique » à l'« instruction morale et religieuse », au grand dam des adversaires de la République[15]. Cela ne l'empêche pas de solliciter du Conseil d'État la reconnaissance d'utilité publique d'un groupement qui entend au contraire soutenir « l'éducation morale et religieuse » : dans son rapport, il note que l'association rend de « grands services », que ses ressources « paraissent devoir suffire pour assurer la durée de l'œuvre », que ses statuts « ne renferment aucune clause contraire aux lois », que « l'enquête à laquelle il a été procédé a d'ailleurs donné d'excellents résultats »[16] – la Société de bienfaisance n'exclut pas de ses destinataires les écoles publiques et soumet même un certain nombre de ses actions en direction des enfants et des instituteurs à l'autorisation de l'inspecteur d'Académie. Le décret est adopté le 27 novembre 1879 par le Conseil d'État et promulgué le 6 décembre suivant, soit le jour où Paul Bert remet son important rapport sur l'enseignement primaire.

---

[14] Rapport du 22 juillet 1879, AN AL//436. Fondée en 1849 par les notables du canton d'Arpajon (dans l'ancien département de Seine-et-Oise), elle est alors dirigée par un conservateur, Jules Marquis (conseiller général du canton), assisté du curé de la ville. Avant de soumettre la demande de l'association au ministre de l'Instruction publique, Ferdinand Buisson, directeur de l'enseignement primaire, a quand même pris soin se renseigner « confidentiellement » auprès du préfet sur le caractère politique ou non de l'association. La réponse du préfet semble avoir été de nature à le rassurer : « Elle ne s'occupe en aucune façon de politique, étant composée de personnes de bonne volonté appartenant à toutes les opinions et réunies dans une même pensée de bienfaisance ». Voir le dossier de l'association dans les archives du ministère de l'Instruction publique, et notamment la lettre du 19 juin 1879 et la réponse du préfet, datée du 10 juillet 1879, AN F/17/12544.

[15] L'instruction morale *et religieuse* figurait dans la loi du 28 juin 1833, dite loi Guizot, relative à l'enseignement primaire. La proposition de loi déposée le 19 mars 1877 par le républicain Désiré Barodet lui substitue l'instruction morale *et civique*. Le point est repris par Paul Bert, qui s'en justifie longuement dans son rapport rendu le 6 décembre 1879 : lorsque l'instruction devient obligatoire, l'instruction religieuse doit disparaître des écoles publiques au risque de blesser la liberté de conscience des enfants, mais pas la morale, qu'il est possible de disjoindre de la religion. Les débats parlementaires, houleux, soulignent l'enjeu que représente cette transformation. Elle est finalement consacrée par le projet de loi déposé par Jules Ferry le 20 janvier 1880 et voté, après amendements des deux chambres, le 22 mars 1882.

[16] Rapport du 22 juillet 1879, *op. cit.*

Plus étonnant encore : en mai 1893, Ferdinand Buisson, alors directeur de l'enseignement primaire et conseiller d'État en service extraordinaire, soutient la demande en reconnaissance d'utilité publique de la Société amicale des anciens élèves du pensionnat de Passy, tenu par les Frères des écoles chrétiennes – ceux-là même à qui le Conseil d'État avait refusé en 1883 et 1884 l'autorisation d'acquérir un immeuble et de recevoir une libéralité[17]. Là encore, il se fonde sur les critères indiqués par le Conseil d'État : ancienneté (l'association a été fondée en 1879), nombre de ses membres (1 035), importance de ses ressources (le capital de réserve s'élève à 53 613, 70 francs et les recettes annuelles varient entre 10 et 12 000 francs) et bien sûr avis favorables des autorités (ici le vice-recteur de l'Académie de Paris, le préfet de police, le préfet de la Seine et le ministre de l'Intérieur – il s'agit de Charles Dupuy, qui est aussi président du Conseil), qui indiquent « que la société présente le double caractère d'une association amicale et philanthropique ; elle rend de grands services à ses adhérents, possède une bonne organisation et fonctionne régulièrement sous la direction de personnes honorables »[18]. Et de conclure, certes sans enthousiasme : « je n'ai en ce qui me concerne aucun motif de ne pas partager cet avis ». Le ministre de l'Instruction publique d'alors, le modéré Raymond Poincaré, approuve le rapport et le dossier est transmis au Conseil d'État, qui cette fois repousse le projet de décret. L'heure est peut-être au ralliement[19] mais il n'est pas question de transiger sur les principes. Dans l'avis rédigé à cette occasion, il rappelle ses avis des 5 juillet 1883 et 12 mars 1884, selon lesquels « le pensionnat de Passy a été constitué par l'Institut des Frères des écoles chrétiennes en violation de ses statuts », d'où il ressort qu'il n'y a pas de « raisons d'intérêt général » pour reconnaître l'association de ses anciens élèves[20].

L'absence de lois encadrant la procédure de reconnaissance d'utilité publique n'empêche donc pas la production de règles de droit plus ou moins effectives. Les gouvernements et leurs administrations semblent s'y être soumis d'autant plus volontiers qu'elles leur permettaient de s'abriter derrière le Conseil d'État, érigé en juge impartial – plus impartial en tout cas que les hommes au pouvoir, régulièrement accusés d'arbitraire par leurs adversaires. Il leur est alors aussi difficile de privilégier sans retenue les organisations de la République militante que d'écarter totalement celles de leurs opposants.

---

[17] Voir chapitre précédent.
[18] Rapport du 24 mai 1893, AN AL//1451.
[19] Le terme désigne les encouragements donnés par la hiérarchie catholique – le cardinal Charles Lavigerie dans son toast d'Alger en 1890, le pape Léon XIII lui-même dans son encyclique *Au milieu des sollicitudes* en 1892 – aux catholiques français pour qu'ils reconnaissent la forme républicaine du Gouvernement français.
[20] Avis du 13 juin 1893, AN AL//1451.

Alors que les associations républicaines voient leurs espoirs en partie déçus, les groupements catholiques sont ainsi dans l'ensemble mieux traités qu'ils ne l'avaient sans doute imaginé. Ils n'échappent certes pas à l'anticléricalisme des nouveaux gouvernements. Les décrets du 29 mars 1880 imposent l'un la dissolution de la Compagnie de Jésus, l'autre la régularisation des congrégations non autorisées sous peine de poursuites. Quant aux associations et congrégations catholiques autorisées, elles perdent tout ou partie des subventions publiques dont elles bénéficiaient, tandis que leur enrichissement est freiné par l'interdiction de certaines libéralités et l'aggravation des taxes pesant sur les biens de mainmorte. Elles sont également en butte à la politique de laïcisation menée par les gouvernements successifs, particulièrement soutenue vis-à-vis des établissements hospitaliers parisiens[21]. Sous cet angle, les quelques retraits de reconnaissance d'utilité publique intervenus entre 1879 et 1901 pourraient laisser croire que la procédure a été employée comme un moyen parmi d'autres pour réduire l'omniprésence de la charité catholique. Les cas de la période concernent en effet trois de ses établissements : en 1888 l'Association des Frères de Saint-Joseph, dont on a parlé dans le chapitre précédent, et en 1891 l'Institution de Saint-Médard-lès-Soissons, toutes deux mises en cause pour des sévices commis sur les enfants dont elles avaient la charge – enfants pauvres, orphelins ou abandonnés et jeunes détenus et enfants indisciplinés pour la première, sourds-muets et aveugles pour la seconde ; en 1896 l'Association des filles de Sainte-Zite, qui accueillait à Brive des jeunes filles dans le besoin et qui avait de toute façon cessé toute activité depuis quelque temps.

Les associations confessionnelles sont cependant loin d'être exclues de la reconnaissance d'utilité publique, même si, là encore, il est difficile d'en établir exactement le nombre à partir des archives dont nous disposons. Si les œuvres protestantes ou israélites ont en effet tendance à afficher leur appartenance religieuse dans leurs titres, indiquant par là à leurs coreligionnaires qu'ils peuvent bénéficier de soins conformes à leurs croyances[22], la charité catholique va tellement de soi qu'elle s'en dispense bien

---

[21] Jacqueline Lalouette, « Expulser Dieu : la laïcisation des écoles, des hôpitaux et des prétoires », *Mots. Les langages du politique*, n° 27, 1991, p. 23-39. Au sujet des « dons aux institutions religieuses », voir Jean-Luc Marais, *Histoire du don en France de 1800 à 1939*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1999, 409 p. Et pour une perspective plus générale sur la politique anticléricale des gouvernements républicains : Jean Baubérot, *Histoire de la laïcité française*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, 127 p. ; Jacqueline Lalouette, *La République anticléricale (XIXe-XXe siècles)*, Paris, Le Seuil, 2002, 476 p.

[22] L'organisation d'œuvres de bienfaisance spécifiquement dédiées à leurs coreligionnaires est depuis longtemps un enjeu majeur pour les cultes minoritaires, inquiets de la propagande religieuse menée sous couvert de bienfaisance par les institutions charitables catholiques. En ce qui concerne les protestants, Sandrine Dhont souligne ainsi « la hantise du prosélytisme » qui

souvent : ses œuvres, sans doute parfaitement identifiées par les contemporains, sont dès lors plus difficiles à comptabiliser pour nous. Les statuts des œuvres, on le verra, renferment en outre peu d'informations à ce sujet, pour des raisons que nous évoquerons plus loin. Sur la base de ces documents, seules 38 œuvres sur les 371 qui ont été reconnues d'utilité publique entre 1879 et 1901 affichent une appartenance confessionnelle.

Les répertoires charitables de la période, déjà bien connus[23], nous permettent d'approfondir notre enquête, du moins en ce qui concerne les 159 établissements relevant de l'assistance non mutuelle[24] : ils indiquent en effet pour un grand nombre d'entre eux si la direction est « laïque », « neutre », « catholique », « protestante » ou « israélite », et surtout s'ils ont recours aux services d'une congrégation féminine[25]. L'emprise du religieux apparaît alors beaucoup plus importante puisque près de 80 d'entre eux se révèlent être dirigés ou desservis par du personnel ecclésiastique.

Un examen plus ponctuel, pour les œuvres qui ont fait l'objet de travaux militants ou scientifiques, suggère enfin que ce chiffre sous-estime l'investissement des réseaux confessionnels dans les établissements d'assistance, dans la mesure où il ne tient pas forcément compte de l'appartenance religieuse de leurs fondateurs[26] et encore moins des œuvres qu'ils créent ou avec lesquelles ils entretiennent des relations plus ou moins soutenues. Reconnue en 1894, la Société lyonnaise pour le sauvetage de l'enfance, à laquelle Dominique Dessertine a consacré une monographie[27],

---

règne au XIXe siècle chez les réformés et les luthériens, « dont la presse relève régulièrement les pressions dont leurs coreligionnaires sont l'objet dans les hôpitaux, les prisons ou les établissements d'éducation sur lesquels l'Église catholique dispose d'un monopole de fait ». Sandrine Dhont, *Le droit des œuvres sociales du protestantisme français au XIXe siècle (1814-1914)*, Thèse de doctorat en droit, Université Paris XI, 2001, vol. 1, p. 8.

[23] Stéphane Baciocchi, Thomas David, Lucia Katz, Anne Lhuissier, Sonja Matter et Christian Topalov, « Les mondes de la charité se décrivent eux-mêmes. Une étude des répertoires charitables au XIXe et début du XXe siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 61-3, 2014/3, p. 28-66.

[24] L'assistance mutuelle n'étant que très partiellement documentée dans les répertoires charitables, nous avons pris le parti de l'exclure à ce stade de l'enquête.

[25] « Direction laïque », « direction neutre » ou « direction catholique », ce sont les formulations des répertoires publiés par l'Office central des œuvres de bienfaisance : *La France charitable et prévoyante : tableaux des œuvres et institutions des départements*, Paris, Plon-Nourrit, 1896, 91 vol. ; *Paris charitable et bienfaisant*, Paris, Plon-Nourrit, 1912, XX-824 p. Nous nous sommes également appuyée sur le *Manuel des œuvres : institutions religieuses et charitables de Paris et principaux établissements des départements pouvant recevoir des orphelins, des indigents et des malades de Paris*, Paris, C. Poussielgue, 1900, VI-695 p.

[26] Pour les œuvres à « direction laïque », mais d'inspiration protestante, nous avons eu recours à : Franck Puaux (dir.), *Les œuvres du protestantisme français au XIXe siècle : Exposition universelle de Chicago*, Paris, Comité protestant français, 1893, 481 p.

[27] Dominique Dessertine, *La Société lyonnaise pour le sauvetage de l'enfance (1890-1960) : face à l'enfance en danger, un siècle d'expérience de l'internat et du placement familial*, Toulouse, Érès, 1990, 224 p.

constitue à cet égard un bon exemple d'association « à direction laïque » travaillant en lien étroit avec des organisations confessionnelles. Les répertoires charitables n'en font pas une œuvre religieuse et pour cause : elle trouve son origine dans des « milieux libéraux »[28]. Ses fondateurs, Henry Berthélemy, professeur à la faculté de droit de Lyon, Joseph Garin, avocat à la cour d'appel de Lyon, ou encore le notaire honoraire Jean Perrin, sont des « partisans de la laïcité »[29]. Mais ils entretiennent de bons rapports avec les Frères de Saint-Joseph, dont l'association se voit retirer la reconnaissance d'utilité publique en 1888 et qui leur cèdent leur établissement de Brignais. La Société lyonnaise pour le sauvetage de l'enfance y installe son Internat de Sacuny, que les Petites sœurs de Saint-Joseph continuent à desservir après le départ des Frères, avec l'aide des Sœurs de Saint-Vincent-de-Paul auxquelles les repreneurs ont fait appel. Ces derniers n'hésitent pas en outre à placer les enfants dont ils ont la charge dans des établissements religieux :

> « Pour les filles, le Sauvetage a prévu que celles dont le caractère ou les 'mauvais instincts' demanderaient une surveillance plus étroite seraient confiées à des établissements laïques ou à des maisons religieuses, puisqu'il a dû se résoudre à abandonner l'idée de l'aménagement d'une maison-école pour elles. Il les envoie donc, si elles appartiennent à l'Église réformée, à l'asile de Fernex dans l'Ain, les autres étant placées à la Solitude, au Bon Pasteur (installé à l'Etoile d'Alaï en 1842 par la Congrégation Marie-Euphrasie Pelletier), et à la Compassion (créée par Clémence Morel, religieuse de l'Antiquaille en 1841). Il envoie les garçons les plus terribles aux colonies pénitentiaires de Bologne en Haute-Marne ou, s'ils sont protestants, de Sainte-Foy en Gironde. Les fillettes les plus petites, quand elles ne trouvent pas de place dans des familles nourricières ou qu'elles se révèlent un peu trop agitées, sont placées dans des orphelinats (Saint-Joseph, Saint-Michel de Bethléem, Saint-Vincent-de-Paul, Chazière et Bourdeaux dans la Drôme). »[30]

Les chiffres que nous présentons ci-après sont donc à prendre avec précaution : un certain nombre d'œuvres « laïques » sont sans doute en rapport plus ou moins étroit avec des institutions confessionnelles, notamment catholiques, tandis que la part des associations catholiques est à coup sûr sous-estimée, comme l'ont montré des travaux récents sur Paris, alors même que la ville a engagé depuis la fin des années 1870 une politique de laïcisation particulièrement vigoureuse[31].

---

[28] *Ibid.*, p. 41.
[29] *Ibid.*
[30] *Ibid.*, p. 62. L'Œuvre du refuge des enfants abandonnés ou délaissés de la Gironde, reconnue d'utilité publique en 1892, semble avoir fonctionné de manière analogue.
[31] Anne Jusseaume, *Soin et société dans le Paris du XIXe siècle : les congrégations religieuses féminines et le souci des pauvres*, Thèse de doctorat en histoire, Institut d'études politiques de

Figure 5. Répartition des œuvres d'assistance (en pourcentages) en fonction de leur marquage confessionnel (déduit de leurs noms, statuts, et personnels si connus) avant et après 1879.

	Entre 1870 et 1879	Entre 1879 et 1901
Catholique	57	30
Protestant	19	17
Israélite	2	5
Laïque ?	22	48

Source : base de données personnelle

On le voit, les groupements portés par les cultes minoritaires n'ont pas été spécialement favorisés par le nouveau régime, contrairement à ce que l'examen de la liste des associations et fondations reconnues d'utilité publique entre 1879 et 1901 avait pu nous laisser penser dans un premier temps : en matière d'assistance, dix-sept associations se disent explicitement « protestantes » ou « évangéliques » et six « israélites » mais les œuvres relevant effectivement de ces confessions ne représentent au total que 17 % et 5 % des 159 œuvres considérées, tandis qu'aucune d'entre elles ne se dit « catholique » alors que les œuvres d'assistance le sont sans doute pour plus d'un tiers[32].

Les gouvernements successifs ne sauraient en effet repousser d'emblée ces groupements. Non seulement ces derniers satisfont bien souvent aux critères d'ancienneté et de solidité financière, mais ils se sont à bien des égards rendus indispensables : leur refuser la personnalité morale reviendrait à priver de soins et de secours une grande partie des indigents. Le ministère de l'Intérieur, qui est chargé des dossiers relevant de la bienfaisance, soumet donc sans sourciller leurs demandes au Conseil d'État, y compris lorsque l'établissement accueille et éduque des enfants[33]. C'est le cas, en 1885, de l'Orphelinat Sainte-Élisabeth, à Dieppe, dont la direction est confiée aux Filles de la Charité de Saint-Vincent-de-Paul[34], ou, en 1893, de l'Asile de Drancy, qui réserve ses soins aux « jeunes filles catholiques » du département de la Seine[35]. Leurs demandes sont approuvées par le Conseil d'État en 1886 et 1894, moyennant quelques modifications statutaires.

Paris, 2016, 827 p. ; Stéphanie Ginalski et Christian Topalov, « Le monde charitable représenté : réseaux d'acteurs et 'concordat charitable' à Paris en 1900 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 64-3, 2017, p. 90-124.

[32] Notre base de données est ainsi venue à plusieurs reprises contredire les tendances que nous croyions dégager de la simple lecture de la liste, confirmant qu'à partir d'un certain nombre de cas les biais cognitifs rendent la quantification nécessaire.

[33] Les républicains se montrent en général plus fermes à l'égard des établissements d'enseignement qu'à l'égard des établissements d'assistance, pour lesquels la laïcisation est plus tardive. Voir par exemple Jacqueline Lalouette, « Expulser Dieu […] », art. cit.

[34] Statuts de l'Orphelinat Sainte-Élisabeth, AN AL//751.

[35] Statuts de l'Asile de Drancy, AN AL//1435.

Tout en accueillant les œuvres confessionnelles avec bienveillance, la section de l'Intérieur tente en effet de leur imposer une laïcisation au moins formelle. Elle les invite ainsi non seulement à effacer de leurs statuts toute mention de leur exclusivisme religieux mais encore à y inscrire que les soins et secours sont donnés « sans distinction de culte » et que « les discussions religieuses » sont interdites. Celles qui souhaitent réserver la direction de leurs établissements à des congrégations religieuses sont également incitées au compromis : on leur demande de déplacer la clause des statuts au règlement intérieur ou du moins d'en adoucir la formulation. En ce qui concerne l'Orphelinat Sainte-Élisabeth évoqué plus haut, le premier alinéa de l'article 2 des statuts – « La direction intérieure de l'orphelinat est confiée à la Compagnie des Filles de la Charité de Saint-Vincent-de-Paul » – est ainsi réécrit et devient : « Le conseil d'administration désigne les personnes chargées de la direction de l'orphelinat et passe le traité dans ce but »[36]. Pour certains catholiques, c'est déjà trop. Dans un article de la *Revue des deux mondes* paru à la fin de l'année 1900, Paul-Gabriel d'Haussonville, retiré de la vie politique mais très engagé dans la « nébuleuse réformatrice »[37], regrette que le Conseil d'État ne soit pas plus accommodant avec les groupements catholiques, qui peuvent pourtant revendiquer un « monopole de fait » dans le domaine charitable : « il est notoire, note-t-il en forçant le trait, que le Conseil d'État n'accorde la reconnaissance d'utilité publique à aucune œuvre catholique, et, si une œuvre absolument laïque et neutre par ses statuts et la composition de son comité directeur, sollicite cette reconnaissance, il faut qu'elle démontre qu'elle n'emploie des sœurs dans un de ses services que par économie et parce qu'elle n'a pas pu faire autrement »[38]. La contrainte n'a pourtant pas paru insurmontable aux œuvres dirigées ou desservies par des catholiques, qui sont nombreuses à demander – et obtenir – leur reconnaissance d'utilité publique.

Parce que ces décisions sont connues du monde des œuvres et, le cas échéant, rappelées par l'administration en début de procédure, de nombreux groupements anticipent les demandes du Conseil d'État en copiant leurs statuts sur ceux d'établissements déjà reconnus d'utilité publique. Il en résulte une invisibilisation relative des associations confessionnelles dans les archives, en particulier lorsqu'elles sont catholiques, puisque, comme on l'a vu, leurs titres sont en général moins explicites que ceux des œuvres relevant des cultes minoritaires. On comprend dès lors que leur présence dans le monde charitable ait été longtemps sous-estimée par l'historiographie et, en ce qui concerne les

---

[36] Statuts de l'Orphelinat Sainte-Élisabeth, AN AL//751. La neutralisation est relative dans la mesure où le terme « traité » renvoie de façon assez transparente aux contrats passés entre les établissements d'assistance, publics ou privés, et les congrégations religieuses.

[37] Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914),* Paris, EHESS, 1999, 574 p.

[38] Paul-Gabriel d'Haussonville, « Assistance publique et bienfaisance privée », *Revue des deux mondes*, novembre 1900, p. 773-808, ici p. 805.

associations et fondations reconnues d'utilité publique, notre difficulté à établir un état des lieux précis des appartenances confessionnelles des unes et des autres.

Notre enquête permet néanmoins de démontrer que la reconnaissance d'utilité publique, contre toute attente, n'a servi que modestement le combat laïque. Le Conseil d'État, tout en modérant les ardeurs militantes des ministres de l'Instruction publique, a accueilli généreusement les œuvres confessionnelles, surtout lorsqu'elles relevaient de l'assistance. La politique anticléricale des années 1880 a, semble-t-il, épargné en grande partie la charité religieuse, que le Gouvernement soutient tandis que la haute assemblée se contente d'inciter ses associations et fondations à une discrétion de papier, qui garantit au moins formellement le principe de neutralité de l'État. Le compromis, établi très tôt sous les ors de la République, a-t-il joué un rôle dans le ralliement des catholiques et la politique d'apaisement qui marquent les années 1890 ? Il permet en tout cas d'éclairer sous un nouvel angle « l'entente de 1900 » entre l'administration et les œuvres privées, qui se manifeste à l'occasion des grands congrès nationaux et internationaux d'assistance, et dont Christian Topalov a montré qu'elle s'affirme au moment même où la lutte contre les congrégations reprend[39] : en ce qui concerne les établissements d'utilité publique, elle semble avoir pris forme très en amont, dès l'arrivée au pouvoir des républicains, mais dans un silence relatif des textes, comme pour soustraire l'intérêt général à la querelle politique. Le monisme des principes occulte ainsi l'expérience du pluralisme, qui, parce qu'il ne dit pas son nom, est resté longtemps sous-estimé par les chercheurs[40].

2. La définition d'une utilité publique républicaine

La réinterprétation de critères hérités du passé

Plus que les impératifs politiques, c'est donc le droit administratif qui donne alors ses contours à l'utilité publique des groupements non lucratifs. Le rôle du Conseil d'État apparaît dès lors à la fois marginal et déterminant. Il est marginal au sens où l'institution, au service du pouvoir exécutif, ne remet en cause les choix gouvernementaux qu'à la marge : elle repousse rarement les projets de décret, se contentant la plupart du temps de demander des modifications qui rendent la décision compatible avec la législation existante, la jurisprudence et plus largement les principes de droit public en vigueur. Mais son intervention est néanmoins déterminante dans la mesure où elle la

[39] Christian Topalov, « Langage de la réforme et déni du politique : le débat entre assistance publique et bienfaisance privée, 1889-1903 », *Genèses*, n° 23, 1996, p. 30-52.
[40] Voir à ce sujet Julian Wright et Stuart H. Jones (dir.), *Pluralism and the Idea of the Republic in France*, Basingstoke / New-York, Palgrave Macmillan, 2012, X-270 p.

conduit à énoncer et imposer au Gouvernement une série de conditions sous lesquelles une association ou une fondation peut être reconnue d'utilité publique – conditions qui forment aussi et surtout un réservoir de motifs où puiser pour repousser une demande. Le Conseil d'État se livre ainsi dans les années 1880 et 1890 à un travail de redéfinition de l'utilité publique, qui s'inscrit plus largement dans la formalisation du droit administratif à laquelle l'institution prend part de façon prépondérante. Les notes et les avis produits au cours de la procédure en sont les témoins : affaire après affaire, ils énoncent les principes qui motivent rejets, appels à un supplément d'instruction ou demandes de modifications statutaires. À partir de 1892, les *Notes de jurisprudence*[41] en font la synthèse, moins sous la forme d'un exposé doctrinal qu'à travers la mise en ordre d'un certain nombre de cas. À distance du combat politique, elles s'efforcent de donner une cohérence à la liste des associations et fondations reconnues d'utilité publique, en la rattachant aux règles qui s'appliquent, selon la section de l'Intérieur, au nouvel État républicain.

Un certain nombre d'entre elles sont héritées du passé, ce qui pose la question de la spécificité de l'utilité publique telle qu'elle est alors élaborée par la haute assemblée. La solidité des groupements – évaluée à l'aune de leur ancienneté et de leurs ressources – reste par exemple, on l'a vu, un critère primordial. Dès sa prise de fonction, le nouveau Conseil d'État a fermement rappelé au Gouvernement qu'il n'était pas question d'octroyer cette « haute faveur » à des associations ou fondations qui ne présenteraient pas des garanties de durée suffisantes. L'administration s'est alors montrée plus sélective, ce qui a permis au Conseil d'État d'adopter une attitude relativement bienveillante : 20 % seulement des demandes qui lui sont transmises échouent, chiffre dont il faut déduire les abandons en cours de procédure, à l'initiative des ministères ou des représentants des œuvres, pour connaître la proportion des rejets imputables au Conseil d'État, soit 17,5 %. Les avis et notes qui les accompagnent invoquent pour plus de la moitié d'entre eux la faiblesse des services rendus et/ou la fragilité des moyens disponibles.

La neutralité de l'État, on l'a vu aussi, est réaffirmée. Elle est invoquée contre les doctrines philosophiques – à cet égard, le Conseil d'État républicanisé inscrit ses pas dans ceux de son prédécesseur. Mais le traitement des demandes émanant des associations confessionnelles montre qu'il en fait une interprétation renouvelée puisqu'elle le conduit, contrairement à son prédécesseur, à exiger la laïcisation de leurs statuts. Le principe est ainsi élargi. Il s'agissait jusqu'alors de maintenir l'État en dehors des querelles philosophiques et religieuses, en lui interdisant de soutenir publiquement des

[41] Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *Notes de jurisprudence (section de l'Intérieur, des Cultes et de l'Instruction publique et des Beaux-Arts du Conseil d'État)*, Melun, Imprimerie administrative, 1892, p. 126 et suiv. ; Joseph Reynaud, *Notes de jurisprudence (section de l'Intérieur, des Cultes et de l'Instruction publique et des Beaux-Arts du Conseil d'État)*, Melun, Imprimerie administrative, 1899, p. 175 et suiv.

œuvres principalement tournées vers la propagande ou le prosélytisme. Il est désormais tout aussi important de le tenir à distance de l'exclusivisme religieux. Comme avant 1879, une œuvre d'assistance d'origine confessionnelle peut être reconnue d'utilité publique, mais elle doit se soumettre aux exigences de l'État laïque : le nouveau Conseil d'État demande aux établissements de bienfaisance d'ouvrir leurs portes « sans distinction de culte » et de laisser leurs conseils d'administration libres de choisir leur personnel encadrant – c'est-à-dire le cas échéant en dehors des congrégations religieuses.

De la même manière, le principe de spécialité est maintenu mais reformulé et approfondi. Avant 1879, le Conseil d'État l'invoque surtout pour inviter les associations et fondations à préciser la rédaction de leurs buts, qui doivent être bien délimités par leurs statuts : il n'est en effet pas question pour la puissance publique de donner à un groupement privé la personnalité morale sans en déterminer nettement les objectifs et s'assurer ainsi qu'ils ne remettent pas en question l'ordre public. Un seul refus est motivé par ce principe, celui qu'essuie en février 1878 la vénérable Société académique des enfants d'Apollon, qui indique à l'article premier de ses statuts avoir « pour but de son institution et pour objet de ses travaux la culture des lettres, des arts et principalement de la musique » et dont les ressources sont par ailleurs jugées « insuffisantes » par le Conseil d'État[42].

Après 1879, la haute assemblée se fait plus impérieuse, rompant avec une jurisprudence jusqu'ici favorable aux groupements polyvalents. Les sociétés savantes de type académique, qui visent un savoir encyclopédique non spécialisé, sont invitées à revoir leurs ambitions à la baisse, faute de quoi leurs demandes sont repoussées. C'est le cas de la Société des beaux-arts, sciences et lettres d'Alger, qui avait pourtant accepté toutes les modifications statutaires demandées par l'ancien Conseil en 1879 et qui voit sa demande rejetée par le nouveau en 1880 : « ce serait, dit la note de rejet, un véritable Institut comprenant au moins cinq classes, d'un caractère mal déterminé, s'étendant à la fois à l'enseignement et à la garde du musée, élargissant toujours le cercle de ses attributions et sortant du rôle d'une société savante »[43]. Le Conseil d'État accompagne et renforce ainsi le déclin des sociétés savantes traditionnelles, dont Jean-Pierre Chaline montre qu'elles cèdent le pas devant les associations spécialisées dès la monarchie de Juillet[44].

---

[42] Voir les statuts de l'association ainsi que l'avis du 20 février 1878, AN AL//350.

[43] Notes du 22 janvier 1879 et du 7 janvier 1880, AN AL//381.

[44] L'auteur indique que les « organismes à centres d'intérêts multiples sinon à prétentions encyclopédiques » ne représentent déjà plus qu'un quart des créations nouvelles de sociétés savantes sous le Second Empire, proportion réduite à 10 % sous la Troisième République. Jean-Pierre Chaline, *Sociabilité et érudition : les sociétés savantes en France XIXe-XXe siècle*, Paris, Éditions du CTHS, 1998, p. 59-60.

Les associations de bienfaisance généralistes font également les frais de cette application stricte du principe de spécialité, *a fortiori* si elles se targuent également d'accomplir des missions culturelles ou scientifiques, désormais réservées aux « œuvres de progrès scientifique, artistique ou littéraire ». Alors qu'en 1873 le Conseil d'État ne voyait pas d'inconvénient à la pluralité des buts de la Société philanthropique et artistique de Sainte-Cécile de Bordeaux, tout à la fois caisse de secours en faveur de ses sociétaires musiciens, école de musique et société d'encouragement à l'art musical, il se montre en 1889 très hostile à la demande de la Société centrale et amicale des agents-voyers à Paris. Contrairement aux autres associations de fonctionnaires reconnues d'utilité publique sans aucune difficulté[45], elle ne se contente pas de bienfaisance mais se veut également un centre de recherches, ayant aussi pour but « d'élever le niveau [des] connaissances spéciales » de ses membres et « de propager les bonnes méthodes et de traiter les questions d'art, de sciences et de jurisprudence qui se rattachent au service vicinal »[46]. Parce que l'association se veut « centrale » et réunit régulièrement des « délégués » des départements, elle présente en outre un caractère « fédératif » que la jurisprudence a toujours condamné et sur lequel le Conseil d'État républicain se montre particulièrement vigilant. Les débats sur le droit syndical des fonctionnaires, très vifs au lendemain du vote de la loi de 1884, ne sont pas étrangers aux inquiétudes de la haute assemblée : l'entraide mutuelle des fonctionnaires, admise voire encouragée jusque-là, paraît susceptible de fragiliser leur loyauté à l'égard de l'État lorsqu'elle débouche sur la défense de leurs intérêts professionnels[47]. Après s'être inquiété de son « double caractère de société d'études techniques et d'œuvre de bienfaisance », la section de l'Intérieur conclut ainsi son avis du 16 avril 1889 :

> « S'il ne s'agissait que d'une société de bienfaisance, analogue aux associations amicales entre employés des ministères, et ne cherchant pas à organiser une *réunion centrale de fonctionnaires* répartis sur tout le territoire français, la section aurait pu procéder à l'examen des statuts. En l'état, elle estime qu'il n'y a pas lieu de donner suite au projet de décret présenté. »[48]

La hantise du fédéralisme vient ainsi confirmer le bien-fondé du principe de spécialité, comme le soulignent les *Notes de jurisprudence* de 1892 et 1899 tout en restant toutes deux discrètes sur ce qu'il recouvre exactement : « par

---

[45] Par exemple l'Association des membres de l'enregistrement, des domaines et du timbre en 1880, l'Association des membres de l'enseignement en 1882 ou l'Association amicale des fonctionnaires et agents du ministère des affaires étrangères en 1889, toutes suivies, comme celle des agents-voyers, par Georges Baconnière de Salverte .

[46] Statuts de l'association, article premier, AN AL//980.

[47] Voir Jeanne Siwek-Pouydesseau, « Les fonctionnaires entre association et syndicat », dans Danielle Tartakowsky et Françoise Tétard (dir.), *Syndicats et associations : concurrence ou complémentarité ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 67-76.

[48] Avis du 16 avril 1889, AN AL//980.

application de ce principe [de spécialité], souligne l'édition dirigée par Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, la dénomination que prennent les sociétés ne doit pas contenir les mots *générale*, *nationale*, etc., etc. »[49] ; « le titre ne doit contenir aucun qualificatif qui paraisse lui constituer un monopole », précise celle de Joseph Reynaud[50]. Principe de spécialité et refus du fédéralisme se distinguent cependant dans la mesure où le premier s'applique aux buts poursuivis par le groupement, tandis que le second s'évalue au regard de l'organisation qu'il se donne.

Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, le Conseil d'État se montre en effet très réticent à accorder la personnalité morale aux associations d'associations, dont les activités essaiment sur tout le territoire et qui en tirent une puissance d'action qu'il estime dangereuse pour l'ordre public. Des groupements de toute nature sont ainsi invités à réviser leurs modalités d'organisation pour en exclure tout fédéralisme, par exemple en réduisant les associations membres à de simples sections dépourvues de toute vie juridique propre : le Club alpin français, reconnu d'utilité publique en 1882, l'Union des sociétés de gymnastique, dont le dossier est retiré en 1886 mais qui renouvelle ensuite sa candidature et obtient finalement sa reconnaissance d'utilité publique en 1903, l'Union géographique du Nord, dont la demande est de toute façon rejetée en 1895 en raison de sa fragilité financière, l'Union des sociétés de tir de France, reconnue d'utilité publique en 1897, l'Union compagnonnique des compagnons du tour de France des devoirs unis, qui présente la double caractéristique de poursuivre des buts très divers tout en encadrant sur tout le territoire des ouvriers de différents métiers, faisant ainsi ressurgir le spectre de la corporation « État dans l'État »[51] – elle finit par renoncer, découragée semble-t-il par les exigences du Conseil d'État.

Les efforts de la section de l'Intérieur pour spécialiser les buts des groupements et en réduire le champ d'action témoignent bien du mouvement d'organisation et de différenciation que le droit tente alors d'imposer à un monde associatif encore très divers dans ses formes comme dans ses fonctionnements. Les statuts-modèles jouent un rôle-clé dans la standardisation organisationnelle que la procédure impose aux associations et fondations candidates à la reconnaissance d'utilité publique. Là encore, ils reprennent des exigences anciennes tout en les adaptant à l'impératif libéral et démocratique républicain. Comme avant 1879, le Conseil d'État s'assure que l'établissement bénéficie d'une autonomie décisionnelle suffisante – notamment à l'égard des autorités religieuses et locales – tout en soumettant ses intérêts patrimoniaux au contrôle de l'État – l'article 4 des statuts-modèles rappelle que « les délibérations relatives à l'acceptation des dons et legs, aux acquisitions et

---

[49] Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *Notes de jurisprudence… op. cit.*, p. 127.
[50] Joseph Reynaud, *Notes de jurisprudence… op. cit.*, p. 177.
[51] Sur la hantise du corporatisme, voir Steven L. Kaplan, Philippe Minard (dir.), *La France, malade du corporatisme ? XVIIIe-XXe siècles*, Paris, Belin, 2004, 550 p.

échanges d'immeubles, sont soumises à l'approbation du Gouvernement » et l'article 9 que « les fonds disponibles seront placés en rentes nominatives 3 % sur l'État ou en obligations nominatives de chemins de fer dont le minimum est garanti par l'État »[52]. La haute assemblée prescrit désormais l'adoption au moins *a minima* de règles de fonctionnement démocratiques – en imposant par exemple l'élection du conseil d'administration par l'assemblée générale et la nomination du bureau parmi ses membres. Les statuts-modèles témoignent aussi et surtout d'une attention nouvelle aux droits des sociétaires – les conditions de recrutement, le montant des cotisations ainsi que les modalités de radiation doivent y être précisés (articles 2 et 15) – et au pouvoir de l'assemblée générale sur le devenir de l'association et de ses biens en cas de modifications des statuts, dissolution ou retrait de la reconnaissance d'utilité publique (articles 16 à 19).

L'émergence de nouvelles règles

À côté de ces principes anciens reformulés dans les termes de la République (la neutralité se fait « confessionnelle », la spécialité vient conjurer le risque « corporatif » ou « fédératif »), d'autres principes émergent, propres au nouveau régime. Le plus prégnant est sans doute celui de la nationalité[53], qui est cité dès les premières lignes du chapitre consacré à la reconnaissance d'utilité publique dans les *Notes de jurisprudence* de la section de l'Intérieur : « en principe, le Gouvernement français ne saurait donner l'investiture officielle à des sociétés étrangères »[54].

Les associations de compatriotes sont alors nombreuses à Paris comme dans les grandes villes européennes. De la même façon que les associations d'assistance dites départementales ou provinciales, destinées aux Français originaires d'une même région, elles offrent à leurs sociétaires de même nationalité un centre de relations amicales, de secours en cas de besoin, d'aide au placement ou au retour[55]. Quelques-unes d'entre elles ont demandé et obtenu par le passé la reconnaissance d'utilité publique, parmi lesquelles la Société philanthropique savoisienne en 1834[56] ou l'Œuvre de Saint-Casimir (en faveur des indigents polonais) en 1869. Au début de l'année 1875, le Conseil

---

[52] *Revue des établissements de bienfaisance*, 1885, p. 337-338.

[53] Sur cette cristallisation du « national » sous la Troisième République, voir Gérard Noiriel, *État, nation et immigration vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2001, 399 p.

[54] Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *Notes de jurisprudence… op. cit.*, p. 126 ; et Joseph Reynaud, *Notes de jurisprudence… op. cit.*, p. 175.

[55] Le répertoire *Paris charitable et bienfaisant*, cité plus haut, donne une idée de leur importance avant la Première guerre mondiale : voir les chapitres LXV « Sociétés départementales et provinciales d'assistance », p. 679-690, et LXVI « Œuvres en faveur des étrangers », p. 691-698.

[56] À cette date et jusqu'en 1860, le Duché de Savoie appartient au Royaume de Piémont-Sardaigne.

d'État a encore reconnu sans difficulté la Société de bienfaisance austro-hongroise, patronnée par l'ambassadeur d'Autriche-Hongrie en France et soutenue par l'empereur d'Autriche lui-même. Dans son rapport, le directeur de l'administration départementale et communale concède que la société est « formée de membres étrangers » et qu'elle vise à « secourir exclusivement des indigents étrangers », ce qui suggère que son caractère étranger a bien été perçu comme potentiellement problématique. Mais c'est pour ajouter aussitôt qu'« aucune disposition législative n'a exclu […] du bénéfice de cette reconnaissance les établissements formés en France par des étrangers et c'est ainsi que l'Œuvre de Saint-Casimir, exclusivement affectée aux indigents d'origine polonaise a été déclarée d'utilité publique par décret du 16 juin 1869 »[57]. Arrivé au Conseil d'État le 16 janvier 1875, le projet de décret de reconnaissance d'utilité publique de la Société de bienfaisance austro-hongroise est adopté rapidement, le 2 février par la section de l'Intérieur, le 4 par l'assemblée générale du Conseil d'État.

Après l'épuration de 1879, il n'en est plus de même. La Société italienne de bienfaisance, dont le fonctionnement est pourtant très proche de celui de la Société de bienfaisance austro-hongroise, voit sa demande repoussée à deux reprises. Un avis du 20 juillet 1882 insiste sur son caractère étranger avant de conclure

> « qu'il ne résulte pas du dossier la preuve que cette société italienne, exclusivement destinée à soulager les misères de ses nationaux, ait rendu à la France des services de nature à justifier la haute faveur qu'elle sollicite ; que d'ailleurs il ne semble ni désirable ni d'utilité générale d'étendre à des réunions d'étrangers la personnalité civile et le droit collectif de posséder des immeubles en France. »[58]

L'association ne tarde pas à renouveler sa demande, soutenue par l'ambassadeur d'Italie comme par Jules Ferry, qui est alors président du Conseil et ministre des Affaires étrangères. L'enjeu est à la fois diplomatique – les relations franco-italiennes se sont détériorées depuis l'instauration du protectorat de la France sur la Tunisie en 1881 – et budgétaire – comme le rappelle le rapport émanant de la direction départementale et communale du ministère de l'Intérieur, « l'œuvre contribue sensiblement à diminuer les charges de l'assistance publique française »[59], à laquelle les indigents italiens ont recours. Mais la section de l'Intérieur est réticente à accorder un label étatique à une association patronnée par un pays étranger et dont certains des membres échappent de fait à son contrôle (le trésorier n'est autre que le consul général d'Italie)[60]. L'affaire est portée à l'assemblée générale du Conseil

[57] Rapport du 15 janvier 1875, AN AL//161.
[58] Avis du 20 juillet 1882, AN AL//586.
[59] Rapport du 9 août 1884, AN AL//586.
[60] Quoique apparemment contraires, les logiques du Gouvernement et du Conseil d'État dans cette affaire semblent s'inscrire dans un même mouvement, plus général, qui voit l'État

d'État, dont les discussions accouchent d'un principe beaucoup plus net, clairement rappelé dans l'avis adopté le 21 mai 1885 : « le Gouvernement français ne saurait donner l'investiture officielle à des sociétés constituées comme sociétés étrangères »[61].

Même s'il n'est jamais formulé avec autant de fermeté, le principe de gratuité entre en outre progressivement en ligne de compte pour déterminer le caractère charitable des œuvres, notamment asilaires et hospitalières. Il est alors fréquent que les crèches, hospices, hôpitaux et orphelinats réclament un prix de journée à leurs bénéficiaires non indigents. Jusqu'à la fin des années 1880, le Conseil d'État n'y voit pas d'inconvénient tant que les établissements accueillent également gratuitement les plus pauvres. Une note du 4 juin 1889, rendue dans le cadre de la demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Œuvre israélite de secours aux malades de Nancy, annonce à cet égard un revirement de jurisprudence. Elle exige de l'association qu'elle indique dans ses statuts que « le nombre des lits payants […] ne pourra dépasser le quart du nombre total des hospitalisés » et qu'elle y mentionne également « le prix de pension de ces lits »[62]. De même, les orphelinats et les colonies agricoles sont invités à partir de 1891 à attribuer à leurs pupilles « une part du produit de leur travail »[63]. Il s'agit alors de s'assurer du caractère non lucratif de l'œuvre tout autant que du respect des droits de l'enfant, dont les républicains ont fait un enjeu majeur[64].

La gratuité n'est cependant jamais posée en règle intangible. Les réticences des établissements comme des ministères qui soutiennent leurs demandes sont généralement bien reçues par le Conseil d'État, qui admet l'argument budgétaire autant que l'argument moral. L'exigence de rationalisation de

---

s'investir davantage en matière de droits sociaux et en faire bénéficier des étrangers jusqu'ici pris en charge par la bienfaisance privée, tout en mettant en place les premières mesures de contrôle de l'immigration. D'un côté, le Gouvernement a intérêt à réduire la charge de l'assistance publique, de l'autre le Conseil d'État paraît prendre acte du durcissement du statut juridique des étrangers sur le sol français. Sur le rapport entre politiques migratoires et droits sociaux, voir Paul-André Rosental, « Migrations, souveraineté, droits sociaux. Protéger et expulser les étrangers en Europe du XIXe siècle à nos jours », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 66, n° 2, 2011, p. 335-373. Le cas de la Grande-Bretagne étudié par David Feldman est un exemple tout à fait probant de cette articulation entre prise en charge publique de l'assistance et limitation de l'immigration : David Feldman, « L'immigration, les immigrés et l'État en Grande-Bretagne aux XIXe et XXe siècles », *Le mouvement social*, n° 188, juillet-septembre 1999, p. 43-60.

[61] Avis du 21 mai 1885, AN AL//586.

[62] Note du 4 juin 1889, AN AL//994.

[63] Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *Notes de jurisprudence… op. cit.*, p. 130.

[64] Sur la protection de l'enfance sous la Troisième République, et en particulier de l'enfance déshéritée, voir notamment Marie-Sylvie Dupont-Bouchat et Éric Pierre (dir.), *Enfance et justice au XIXe siècle*, Paris, Presses universitaires de France, 2001, 443 p. ; Ivan Jablonka, *Ni père ni mère : histoire des enfants de l'Assistance publique (1874-1939)*, Paris, Le Seuil, 2006, 375 p. ; Jean-Jacques Yvorel (dir.), Cent ans de répressions des violences à enfants [numéro thématique], *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »*, n° 2, 1999, p. 7-216.

l'assistance publique comme privée, selon laquelle une aide sans contrepartie aucune encouragerait la mendicité, s'impose en effet peu à peu à la section de l'Intérieur. Les modifications apportées aux *Notes de jurisprudence* d'une édition à l'autre témoignent des progrès de la « charité scientifique »[65] au sommet de l'État : celle de 1899 souligne certes le souci manifesté par le Conseil d'État d'« assurer plus efficacement le respect du principe de la gratuité », mais elle y associe sans transition une nouvelle mise en garde : « une œuvre d'assistance ne peut être reconnue d'utilité publique que si, tout en aidant au soulagement de la misère, elle prend les mesures nécessaires pour ne pas donner un encouragement indirect au vagabondage et à la paresse »[66]. La règle est tirée d'une note datée du 17 juillet 1894, rédigée à l'intention de l'Œuvre de la bouchée de pain de Marseille. La section de l'Intérieur y fait état de ses inquiétudes concernant la distribution des secours, que l'association ne subordonne à aucune condition : l'État peut-il s'associer à une initiative qui non seulement n'incite pas les indigents à sortir de l'inactivité mais constitue en outre « une concurrence regrettable aux associations qui pratiquent l'assistance par le travail » ? Elle invite donc l'établissement à « modifier ses procédés d'action, soit en soumettant ceux qu'elle seconde à l'accomplissement de certains travaux, soit en délimitant rigoureusement ses bienfaits à des malheureux reconnus hors d'état de travailler »[67].

Ces quelques principes, répétés inlassablement au fil des notes et des avis rendus par le Conseil d'État à l'occasion des demandes de reconnaissance d'utilité publique, dessinent la candidate idéale au label gouvernemental : association ou fondation, elle réunit majoritairement des citoyens français, poursuit une mission bien déterminée, et propose ses services à ses bénéficiaires sans contrepartie ni exclusion et en dehors de tout prosélytisme philosophique ou religieux. Autrement dit, elle se fait « auxiliaire de l'État »[68] en assumant une partie des devoirs que la République impose désormais à ce dernier, et elle les assume à la manière dont l'État républicain les assumerait lui-même, en respectant ses principes fondamentaux : égalité, neutralité, gratuité notamment. La procédure de reconnaissance d'utilité publique, tout comme d'autres affaires administratives ou contentieuses (celles qui concernent par exemple les établissements publics ou les concessions de

[65] Voir sur cette question les travaux de Christian Topalov cités précédemment, ainsi que Christian Topalov, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994, 626 p.
[66] Joseph Reynaud, *Notes de jurisprudence… op. cit.*, p. 180.
[67] Note du 17 juillet 1894, AN AL//1526.
[68] « La reconnaissance d'une association ou d'une fondation comme établissement d'utilité publique la transforme en auxiliaire de l'État », écrit Pierre Avril, *Les origines de la distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique*, Paris, Arthur Rousseau, 1900, p. 38.

chemins de fer[69]), constitue ainsi l'un des lieux de production des critères du service public, même si leur formalisation advient plus tard et en dehors du Conseil d'État[70].

3. Du droit au fait : les incohérences de la procédure

Une jurisprudence à géométrie variable

L'analyse des décisions effectives en matière d'utilité publique démontre pourtant la relativité des principes, ou du moins leur grande souplesse d'application. Le Conseil d'État paraît en effet aussi investi dans la production d'un socle de règles déterminant le caractère d'utilité publique des associations et fondations que dans la recherche des moyens de les contourner pour tel ou tel cas d'espèce. Les affaires de reconnaissance d'utilité publique prennent ainsi sous la République une dimension paradoxale : elles sont bien souvent l'occasion d'émettre un critère d'ordre général, qui contribue à l'élaboration de la doctrine du Conseil d'État en la matière, mais qui débouche moins souvent sur le rejet de la demande particulière que sur des aménagements de pure forme, ne transformant pas sur le fond les activités des groupements.

Si ces principes ont conduit à repousser la candidature de certains groupements, c'est en amont du Conseil d'État, au moment de l'instruction des dossiers. La haute assemble ne s'en sert en revanche que marginalement pour faire le tri des demandes présentées par le Gouvernement. Une quinzaine de notes ou avis de rejet invoquent des questions de principe, que huit d'entre eux seulement présentent comme la raison principale du refus : sont ainsi repoussées au nom du principe de neutralité les demandes de l'Association évangélique de patronage de Montbéliard, de la Libre-pensée des Deux-Sèvres et de la Société positiviste d'enseignement populaire supérieur de Paris[71], au nom du principe de spécialité celles de la Société centrale et amicale des agents-voyers à Paris et de la Société d'agriculture, industrie, sciences, arts et belles-lettres du département de la Loire à Saint-Étienne[72], au nom du principe de nationalité celles de la Société italienne de bienfaisance et de l'Union belge[73], au nom du principe de gratuité celle de l'Hôpital Péan à Paris[74].

---

[69] Voir par exemple Michel Margairaz et Olivier Dard (dir.), Le service public, l'économie, la République (1780-1960) [numéro thématique], *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 52-3, juillet-septembre 2005, 5-165 p.

[70] Jacques Chevallier, *Le service public*, Paris, Presses universitaires de France, « Que sais-je ? », 2018, 128 p.

[71] Voir les avis du 20 juin 1888, AN AL//844 ; du 13 mars 1889, AN AL//967 ; et du 28 mai 1895, AN AL//1616.

[72] Voir l'avis du 16 avril 1889, AN AL//980 ; et la note du 17 mars 1897, AN AL//1616.

[73] Voir les avis du 21 mai 1885, AN AL//586 ; et du 20 mars 1901, AN AL//2033.

[74] Voir l'avis du 17 janvier 1900, AN AL//1949.

Dans l'immense majorité des cas, les conseillers d'État se contentent surtout de les faire respecter formellement, sachant pertinemment qu'en réalité les groupements reconnus d'utilité publique continueront à agir comme ils l'entendent. C'est particulièrement net dans le cas du principe de neutralité, au nom duquel le Conseil d'État impose des modifications statutaires tout en expliquant aux représentants des associations et fondations que ces amendements n'auront qu'une portée limitée sur le fonctionnement de leurs établissements. En témoigne la note du 30 mars 1892, par laquelle la section de l'Intérieur admet à propos de la très catholique Institution des sourds-muets de Toulouse que « l'enseignement religieux pourra y être donné aux enfants suivant la confession à laquelle ils appartiennent mais [qu']il n'y a pas lieu d'en faire une disposition statutaire »[75]. L'essentiel est dans la forme, comme le rappelle une note rédigée en 1895 à l'intention de l'Orphelinat des Petits mousses de Dieppe. Il faut « éviter de donner à l'orphelinat l'*apparence* d'un établissement religieux » (c'est moi qui souligne). La section de l'Intérieur lui conseille ainsi de « fai[re] disparaître les mots 'Notre-Dame des Flots' » de son titre et de reformuler la clause relative à la congrégation religieuse chargée de diriger l'établissement, en « autorisant » le conseil d'administration à avoir recours aux services de la Compagnie des Filles de la Charité de Saint-Vincent-de-Paul plutôt qu'en le lui « imposant ». Comme elle le dit très explicitement dans sa note, « ce changement de rédaction permet d'atteindre le même résultat sans faire échec à la jurisprudence du Conseil d'État »[76].

On pourrait multiplier les cas de ce genre. La Société des artistes russes veut-elle accéder à la personnalité morale ? La section, « désireuse de donner une marque de sympathie à cette société qui, par le but qu'elle poursuit et à raison de la nationalité de ses membres, est digne de tout l'intérêt du Gouvernement, serait disposée à lui accorder cette haute faveur si elle consentait à apposer à ses statuts quelques modifications qui atténuerait le caractère étranger de l'association », par exemple en prenant « la dénomination de Société artistique franco-russe »[77]. L'hôpital payant de Pen-Bron a-t-il besoin du label gouvernemental ? Elle lui propose d'insérer dans ses statuts un article 4 selon lequel il « s'engage à recevoir gratuitement 20 enfants pauvres et indigents du département de la Loire-Inférieure »[78]. Qu'importe si l'établissement compte par ailleurs plus de 90 lits payants : les notes du 7 mars

[75] Note du 30 mars 1892, AN AL//1128. L'association semble avoir renoncé à donner suite aux demandes de la section de l'Intérieur.
[76] Note du 26 juin 1895, AN AL//1601.
[77] Note du 13 janvier 1892, AN AL//1118. Là encore, l'association semble avoir renoncé à poursuivre la procédure.
[78] Statuts adoptés par la section de l'Intérieur dans sa séance du 30 mai 1983, figurant à la page 47 et suiv. de la brochure intitulée *Hôpital-marin de Pen-Bron pour le Traitement des débilités des deux sexes près le Croisic (Loire-Inférieure)*, AN AL//1427.

et 30 mai 1893 rédigées à son intention intègrent les *Notes de jurisprudence* comme un exemple d'application du principe de gratuité…[79]

La section de l'Intérieur se révèle ainsi aussi flexible dans les faits qu'elle se montre rigoureuse dans la formulation des principes. En 1889, quand la Société de bienfaisance des dames protestantes de Bordeaux insiste pour maintenir dans ses statuts la clause selon laquelle elle s'adresse uniquement aux « pauvres de l'Église réformée », le président Paul Collet propose à ses collègues une curieuse solution. Il les invite à approuver les statuts dans la rédaction souhaitée par l'association, mais en faisant mine de croire que cette dernière les a corrigés et en accompagnant le projet de décret d'une note particulièrement ferme sur les principes :

> « […] l'État ne saurait consacrer officiellement des distinctions entre les pauvres de telle ou telle religion quand il s'agit de distribuer des secours.
>
> Si l'association persistait à refuser d'introduire dans ses statuts une modification demandée au nom des principes généraux de tolérance et de neutralité confessionnelle de l'État, la section de l'Intérieur ne pourrait donner un avis favorable au projet de décret qui lui est soumis. »[80]

Il s'agit rien moins que de rappeler les principes et d'accepter en même temps leur transgression ponctuelle, mais sans le dire, en feignant une erreur. L'un des membres de la section de l'Intérieur, Hippolyte Duboy (1817-1894), l'affirme très nettement quelques mois plus tard, lorsque l'affaire est portée à l'assemblée générale : « tous les jours il y a des omissions de ce genre qui se produisent : on oublie de mettre les rédactions absolument en harmonie. Cela se reproduira ici ; mais les termes de la note indiqueront suffisamment la pensée du Conseil d'État ».[81] L'association dont il est question intéresse en effet peu la section de l'Intérieur, qui attache en revanche une grande importance à celles qui se présenteront après elle, à qui elle veut donner le choix :

> « Nous pensons qu'il faut distinguer entre le fait et la théorie. Le fait, quoi que vous direz, ne sera pas changé. Nous ne pouvons contraindre une société à changer sa manière d'agir. Si elle n'est pas reconnue, elle ne sera pas obligée de se dissoudre : elle continuera dans l'avenir à faire le bien qu'elle fait depuis 60 ans. Si, au contraire, elle est reconnue, une société protestante, qui a des moyens de secourir les pauvres, secourra de

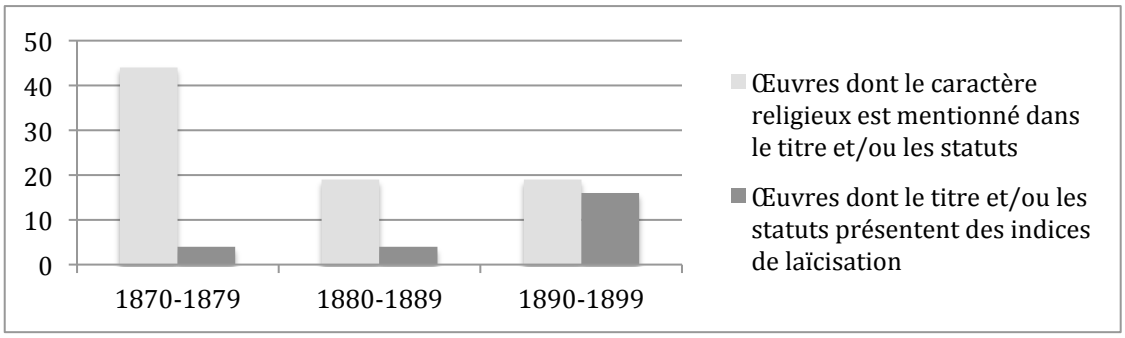
---

[79] Joseph Reynaud, *Notes de jurisprudence… op. cit.*, p. 180.
[80] Projet de note du 16 avril 1890, AN AL//1012.
[81] Compte rendu *in extenso* du débat du 24 avril 1890 à l'assemblée générale du Conseil d'État, p. 64-65, AN AL//1278.

préférence les pauvres de son culte ; seulement elle aura le droit d'en secourir d'autres. »[82]

« Entre le fait et la théorie », l'écart a sans doute paru cette fois trop grand aux yeux de ses collègues. À l'issue du débat, l'assemblée générale vote la reconnaissance d'utilité publique de la Société de bienfaisance des dames protestantes de Bordeaux et repousse la note de la section de l'Intérieur. Les *Notes de jurisprudence* enregistrent la possibilité ouverte par ce précédent : « peut être reconnue comme établissement d'utilité publique une œuvre d'assistance ayant un caractère confessionnel »[83]. Il est à ce stade de notre enquête difficile de mesurer précisément l'effet de cette décision sur l'entreprise de laïcisation menée par le Conseil d'État (voir Figure 6). D'un côté, la baisse du nombre des associations et fondations affichant leur caractère religieux dans leur titre et/ou leurs statuts, nette à partir de 1879, connaît à partir de 1890 un coup d'arrêt : un certain nombre de groupements se sont appuyés sur ce cas pour maintenir leur identité religieuse en dépit du principe de neutralité. De l'autre, les efforts de laïcisation déployés par la section de l'Intérieur n'ont pas cessé et continuent de produire leurs effets : de plus en plus d'établissements, d'eux-mêmes ou à l'invitation de l'administration, introduisent dans leurs statuts des mentions du type « sans distinction de culte ».

Figure 6. Nombre d'associations et fondations reconnues d'utilité publique comportant dans leur titre ou leurs statuts des indications relatives à leur caractère religieux ou à leur degré de laïcisation.



Source : base de données personnelle

L'exemple est significatif. Il montre que les avis et notes visent moins la réalité présente des groupements dont le Conseil d'État examine les dossiers qu'un espace associatif en devenir dont ils contribuent à l'avènement. Ils incitent les associations et fondations candidates au label gouvernemental à se plier à la jurisprudence, guident l'administration dans l'instruction des demandes, orientent enfin le travail de la section de l'Intérieur, qui peut se

[82] *Ibid.,* p. 13-14.
[83] Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *Notes de jurisprudence… op. cit.*, p. 129 ; Joseph Reynaud, *Notes de jurisprudence… op. cit.*, p. 178.

réclamer de la jurisprudence pour demander des modifications statutaires. Ces dernières sont peut-être sans effet immédiat sur le fonctionnement des œuvres mais elles peuvent à terme conduire à les transformer, par exemple si des membres de telle ou telle association exigent à l'avenir l'application stricte des statuts. Les textes produits par le Conseil d'État, qu'il s'agissent des avis et notes ou des *Notes de jurisprudence*, proposent ainsi de l'utilité publique une définition qui n'a pas d'existence réelle mais renvoie à ce qu'elle devrait être, à ce que ses membres espèrent sans doute qu'elle devienne. Ils manifestent à cet égard leur confiance dans le droit, auquel ils attribuent un pouvoir de transformation du réel, comme si la forme finissait toujours tôt ou tard par emporter le fond. « La forme emporte le fond » : l'adage juridique, selon lequel une affaire parfaitement fondée sur le fond peut échouer pour des raisons de pure forme, devient au cours du XIXe siècle une maxime républicaine, qui vise quant à elle à mettre en valeur l'effectivité propre aux principes politiques. Il s'agit alors d'affirmer qu'il faut partir de ces derniers pour transformer la réalité[84].

Un groupe aux contours flous

La liste des établissements effectivement reconnus d'utilité publique à cette époque revêt dès lors quelque chose de baroque : les principes, pas plus que les impératifs politiques, ne suffisent à en rendre compte. La comparer à celle de la période précédente nous permettrait-il au moins de décrire la spécificité des choix républicains en la matière ? Le rapprochement n'est pas si facile à mener. Il faudrait pouvoir construire une typologie que l'hétérogénéité des groupements concernés rend périlleuse. Suivant les pratiques de la socio-histoire[85], nous nous appuierons sur la seule grille de lecture « indigène » dont nous disposons, celle que propose Jean-Baptiste Bienvenu-Martin dans les *Notes de jurisprudence* de 1892, et qui est reprise en 1899 dans la nouvelle édition qu'en propose Joseph Reynaud[86]. Il faut néanmoins la manier avec prudence dans la mesure où elle ne sert pas directement à l'examen des dossiers, qui arrivent au Conseil d'État au fur et à mesure de leur traitement par

---

[84] Voir par exemple le discours d'Antony Thouret en faveur du monocaméralisme, à l'occasion de la discussion de la constitution de 1848 (séance du 25 septembre à l'Assemblée nationale, *Moniteur universel*, 26 septembre 1848, p. 2596), ou celui de Léon Gambetta en faveur de la « forme républicaine », à l'occasion de la commémoration du 14 juillet à La Ferté-sous-Jouarre (*Discours politiques de M. Gambetta*, Paris, Leroux, 1874, p. 156).

[85] François Buton et Nicolas Mariot (dir.), *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Paris, Presses universitaires de France, 2009, 217 p. Nous avons un moment hésité à forger notre propre typologie, à partir d'une analyse des statuts des groupements effectuée grâce au logiciel Iramuteq (pour plus de précisions, voir Annexe 2). Celle que nous présentons ici n'en est pas trop éloignée et à l'avantage de nous renseigner sur les préoccupations du Conseil d'État.

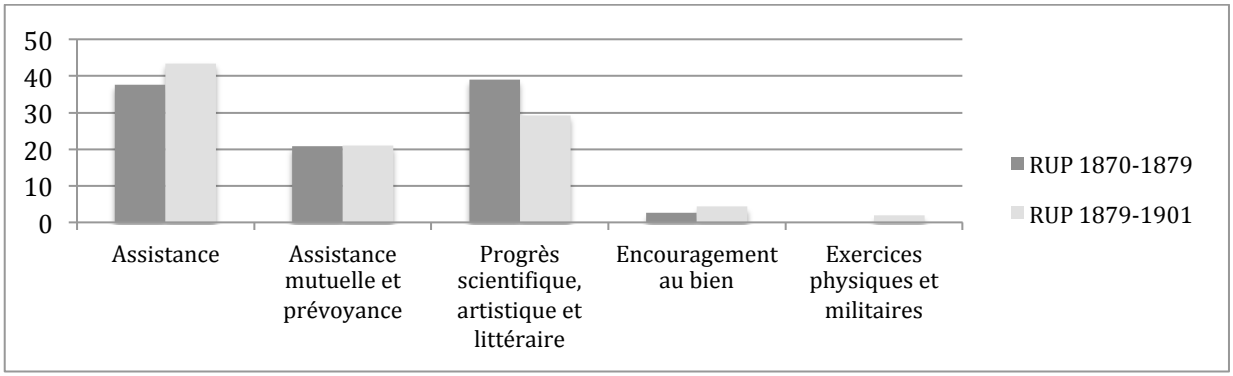
[86] Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *Notes de jurisprudence… op. cit.*, p. 128 ; Joseph Reynaud, *Notes de jurisprudence… op. cit.*, p. 177.

les ministères, sans faire l'objet d'autre classement que celui de leur ordre d'arrivée. Elle est en outre élaborée dans une perspective jurisprudentielle qui, nous l'avons montré, ne correspond que partiellement aux décisions effectivement prises. Elle est enfin fondée sur une logique qui n'est plus tout à fait la nôtre et qui la rend ponctuellement difficile à appliquer au classement des associations et fondations.

La typologie se fonde essentiellement sur les buts des établissements, et de façon secondaire sur leur organisation – ce qui permet de distinguer les œuvres de bienfaisance des sociétés de secours mutuels. Y sont distinguées, comme on l'a dit plus haut, les « 1° œuvres d'assistance ; 2° œuvres d'assistance mutuelle et de prévoyance ; 3° œuvres d'encouragement au bien ; 4° œuvres de progrès scientifique, artistique ou littéraire ; 5° œuvres d'encouragement aux exercices physiques et militaires ». Les exemples donnés par leurs auteurs sont parfois déroutants : les associations d'éducation primaire ou populaire, généralement décrites avant 1879 dans les termes de la bienfaisance et de la philanthropie, semblent avoir selon eux vocation à intégrer la catégorie des « œuvres de progrès scientifique, artistique ou littéraire », qui recouvre également des groupements plus professionnels que scientifiques ou artistiques, comme l'Union centrale des arts décoratifs ; de même, des œuvres destinées à secourir les anciens détenus, que nous aurions placées dans la première catégorie, sont citées comme exemples d'« œuvres d'encouragement au bien » ; enfin, des associations d'anciens élèves, dont les buts combinent généralement entraide mutuelle et patronage intellectuel et matériel de la jeunesse, apparaissent dans les « œuvres d'assistance mutuelle et de prévoyance », alors même qu'elles sont généralement traitées par le ministère de l'Instruction publique, au même titre que les associations d'éducation primaire ou populaire et les sociétés savantes, qui trouvent quant à elles leur place dans les « œuvres de progrès scientifique, artistique ou littéraire ». Le classement des associations et fondations reconnues d'utilité publique que nous avons opéré selon cette typologie s'écarte donc sans doute parfois de celui que ses concepteurs auraient pu effectuer, mais il permet néanmoins d'avoir un aperçu de leur répartition par secteurs d'activité avant et après 1879.

Comme le montre la Figure 7, la structure des reconnaissances d'utilité publique est relativement stable d'une période à l'autre. Les œuvres sociales – philanthropiques ou mutuelles – dominent largement, suivies par les associations et fondations qui relèvent de la culture, dans une proportion d'environ deux tiers pour un tiers. La différence la plus perceptible touche les œuvres de progrès scientifique, artistique ou littéraire, dont le nombre est important (107 entre 1879 et 1901 contre 60 entre 1870 et 1879) mais dont la part relative fléchit au profit des œuvres d'assistance : elles ne représentent plus que 30 % des reconnaissances d'utilité publique contre près de 40 % auparavant.

Figure 7. Répartition par secteurs d'activité des associations et fondations reconnues d'utilité publique (RUP) entre 1870 et 1879 et entre 1879 et 1901 (en pourcentage du total des reconnaissances d'utilité publique à la même période).



Source : base de données personnelle

La catégorie des œuvres physiques et militaires (sociétés de tir, associations de gymnastique ou plus largement sportives), inconnue de la période 1870-1879, apparaît comme une spécificité de la période républicaine[87]. Mais elle concerne onze associations seulement (soit 3 % des associations et fondations reconnues d'utilité publique entre 1879 et 1901), et l'accession de ce type de groupements à la personnalité morale ne se fait pas sans difficulté. On l'a dit, le caractère fédératif du Club alpin français et de l'Union des sociétés de gymnastique inquiète – les deux œuvres sont néanmoins reconnues d'utilité publique en 1882 et 1903. Le Conseil d'État doute par ailleurs de l'intérêt représenté par le tourisme, *a fortiori* vélocipédique – les excursions à bicyclette pouvant comporter selon l'Académie de médecine « de graves dangers, au point de vue de la santé et du développement physique »[88] – et, s'il valide la demande de la Société des touristes du Dauphiné, dont l'ambition est aussi scientifique, il préfère ajourner celle du Touring Club de France[89]. Il est par ailleurs réticent à accorder le label gouvernemental aux sociétés de tir. Celle d'Alger ne le reçoit en 1889 qu'à raison « du siège de la société », parce qu'elle apparaît comme une ressource pour les Français face à une éventuelle insurrection : « il pourrait arriver que les habitants de ce pays fussent réduits à leurs propres ressources à la suite de certains événements »[90]. L'Union des sociétés de tir attend quant à elle plusieurs années avant de voir sa demande

[87] Sur ce sujet, voir les travaux de Pierre Arnaud : Pierre Arnaud (dir.), *Les Athlètes de la République : gymnastique, sport et idéologie républicaine : 1870-1914*, Toulouse, Privat, 1987, 423 p. ; Pierre Arnaud, *Le militaire, l'écolier, le gymnaste : naissance de l'éducation physique en France (1869-1889)*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1991, 273 p.

[88] Avis du 11 décembre 1894, rendu dans le dossier du Touring Club de France, AN AL//1556.

[89] L'association obtient sa reconnaissance d'utilité publique en 1907, plus de dix ans après avoir déposé sa première demande.

[90] Compte rendu *in extenso* du débat du 6 décembre 1888 à l'assemblée générale du Conseil d'État, p. 47 et 53, AN AL//1271.

satisfaite : sa fondation en 1886 au siège de la Ligue des patriotes, dont le patriotisme républicain a laissé place quelques années plus tard au boulangisme le plus véhément[91], a sans doute moins joué que le danger que représente aux yeux du Conseil d'État l'organisation fédérative de groupements armés. Transmis en mai 1894 au Conseil d'État, le décret la reconnaissant d'utilité publique n'est promulgué que le 20 février 1897 : près de trois ans ont en effet été nécessaires pour élaborer et imposer des modifications statutaires à même d'assurer un contrôle étroit de l'État sur l'association.

Les mutations en cours se lisent alors moins dans les grands secteurs couverts par les associations et fondations reconnues d'utilité publique qu'à travers les intitulés d'un petit nombre d'entre elles[92], et elles sont parfois difficiles à caractériser politiquement. La structuration d'une partie du monde associatif se fait jour avec les termes de « ligue » ou d'« union », d'usage récent, comme avec la fréquence accrue des adjectifs « national », « central » ou « général », qui, en principe prohibés, échappent parfois à la vigilance du Conseil d'État (une dizaine d'occurrences dans les titres des associations et fondations reconnues d'utilité publique entre 1879 et 1901 contre trois entre 1870 et 1879).

Seul un nombre restreint de groupements manifeste clairement les nouvelles préoccupations du gouvernement républicain : la laïcité à travers les rares associations d'éducation primaire et populaire qui ont satisfait aux exigences de la haute assemblée ; le patriotisme revanchard dont témoignent les quelques œuvres sportives et paramilitaires que l'on vient d'évoquer ; les ambitions extérieures et coloniales que signale la reconnaissance d'utilité publique d'une poignée de sociétés de géographie[93], de l'Alliance française (reconnue d'utilité publique en 1886)[94] ou encore de l'Union française de Constantinople (1901) ;

---

[91] Tandis la Ligue des patriotes évolue vers le nationalisme sous la houlette de Paul Déroulède, l'Union des sociétés de tir reste dans le giron de la République. Son président, Daniel Mérillon, soumet à l'assemblée générale du 7 juillet 1888, la suppression, dans les statuts de l'association, de la mention relative au patronage de la Ligue des patriotes – la proposition est adoptée à l'unanimité (voir le dossier de l'association dans les archives du ministère de l'Intérieur, en particulier l'extrait du bulletin de l'association daté du 19 juillet 1888, où se trouve le compte rendu de l'assemblée générale, AN F/7/12376/B). Peu de temps après la dissolution de la Ligue des patriotes, en mars 1889, à la suite de son implication dans le boulangisme, Daniel Mérillon, qui est aussi député de la Gironde et siège aux côtés de la gauche opportuniste de Léon Gambetta (Union républicaine), vote d'ailleurs les poursuites contre le général Boulanger. En 1890, l'Union des sociétés de tir – qui est toujours dirigée par Daniel Mérillon, devenu magistrat – rejoint l'Union des sociétés d'instruction militaire de France. Elle n'a dès lors plus de lien avec la Ligue des patriotes, qui s'est reconstituée quelques années plus tard et devient l'un des fers de lance de l'anti-dreyfusisme.

[92] Voir Annexe 1.

[93] Voir à ce sujet Dominique Lejeune, *Les sociétés de géographie en France et l'expansion coloniale au XIXe siècle*, Paris, Albin Michel, 1993, 236 p.

[94] Sur l'Alliance Française, voir Janet R. Horne, « 'To Spread the French Language Is to Extend the *Patrie*': The Colonial Mission of the Alliance Française », *French Historical Studies*, 40 (1), 1 February 2017, p. 95-127 ; Janet R. Horne, « Global culture fronts: the

l'hygiénisme et plus particulièrement la prévention des maladies transmissibles que poursuivent plusieurs instituts fondés dans les années 1880 et 1890 (Pasteur, Bouisson-Bertrand) ainsi que les premières « ligues de défense contre la tuberculose »[95] ; le progrès technique, dont les artisans sont encouragés – les « inventeurs et artistes industriels » (1882), les « électriciens »[96] (1886), ou encore les photographes à l'origine de la Société française de photographie ou de la Société d'initiative pour la propagation de l'enseignement scientifique par les projections photographiques lumineuses (1892).

La plupart de ces initiatives sont ouvertes à des hommes et des femmes de tous horizons politiques, pourvu qu'ils soient « de bonne volonté »[97], c'est-à-dire convaincus qu'il est possible en République de promouvoir leurs causes à distance du conflit politique. Martine Kaluszynski l'a bien montré à propos de la Société générale des prisons[98], reconnue d'utilité publique en 1889, mais on peut le dire de l'ensemble des œuvres de réforme sociale, qui ont trouvé dans le régime républicain un cadre propice au développement de leurs activités, qu'il s'agisse du patronage des détenus[99], de la protection de l'enfance[100] ou de la lutte contre l'alcoolisme (la Société française de tempérance est reconnue d'utilité publique en 1880) – mais pas contre le tabagisme[101]. Alors que les acteurs des luttes ouvrières s'emparent – d'abord prudemment – du statut que leur offre la loi de 1884 sur les syndicats professionnels, la reconnaissance d'utilité publique consacre enfin la promesse d'une gestion patronnée des conflits sociaux, comme en témoigne la labellisation de diverses associations de propriétaires d'appareils à vapeur ou

---

Alliance Française and the cultural propaganda of the Free French », *European Review of History / Revue européenne d'histoire*, 25/2, 2018, p. 222-241.

[95] Isabelle Cavé, *État, santé publique et médecine à la fin du XIXe siècle français,* Paris, L'Harmattan, 2016, 342 p.

[96] Le terme ne renvoie pas aux ouvriers et artisans mais « aux savants, aux industriels, aux gens du monde que ne peut laisser indifférents le progrès dans une branche des sciences physiques si pleine de promesses ». « Avertissement », *Bulletin de la Société internationale des électriciens*, n° 28, 1886, np (page de garde).

[97] C'est ainsi que Martine Kaluszynski les décrit dans l'article cité dans la note suivante.

[98] Martine Kaluszynski, « Réformer la société. Les hommes de la Société générale des prisons, 1877-1900 », *Genèses*, n° 28, 1997, p. 76-94.

[99] Martine Kaluszynski, *La République à l'épreuve du crime. La construction du crime comme objet politique, 1880-1920*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2002, 251 p.

[100] Déjà présent avant 1879, le mouvement prend de l'ampleur dans les années 1880 et 1890, avec la reconnaissance d'utilité publique de nombreuses sociétés protectrices de l'enfance (de Reims en 1882, de la Gironde en 1890, du Havre en 1895), qui constituent un indice parmi d'autres d'un nouveau rapport à l'enfance. Voir à ce sujet Catherine Rollet-Échalier, *La politique à l'égard de la petite enfance sous la Troisième République*, Paris, Presses universitaires de France, 1990, 593 p.

[101] La demande de la Société contre l'abus du tabac, soutenue par le ministère de l'Intérieur, est combattue pour des raisons économiques et fiscales par les ministères de l'Agriculture et des Finances. L'achat des tabacs en feuilles, la fabrication et la vente des tabacs fabriqués relèvent du monopole de l'État, rétabli sous l'Empire par le décret organique du 29 décembre 1810.

d'industriels contre les accidents du travail, celle de la Société pour l'étude pratique de la participation du personnel aux bénéfices (en 1889) et plus généralement des fleurons de la « nébuleuse réformatrice »[102] que sont le Musée social (fondation autorisée en 1894)[103] et l'Office central des œuvres de bienfaisance (association créée en 1890, reconnue d'utilité publique en 1896).

Les œuvres que nous venons de citer ne représentent cependant que 10 à 15 % du total des associations et fondations reconnues d'utilité publique à cette période. La procédure reste en effet largement ouverte à des modes d'organisation sinon traditionnels, du moins inscrits dans le prolongement du régime précédent. Elle offre à la sociabilité scientifique et à la bienfaisance un statut juridique propice au maintien et au développement de leurs activités, sans le conditionner à un engagement républicain affirmé, au contraire. Seule une minorité des groupements qui en bénéficient présentent des buts, des formes d'organisation ou des animateurs susceptibles d'être qualifiés sans hésitation aucune de *républicains*.

La République inaugure ainsi une époque où il est plus facile de dire ce qu'est l'utilité publique en droit que ce qu'elle recouvre en fait. Pour la période 1870-1879, nous avions eu beaucoup de mal à dégager une définition opératoire[104] de l'utilité publique : les membres de l'ancien Conseil d'État appuyaient certes leurs décisions sur des critères objectivables – ancienneté, solidité des finances, réputation des sociétaires – mais l'essentiel pour eux restait le caractère d'intérêt général du groupement, dont ils rechignaient à donner une définition : ce dernier se déterminait en effet au cas par cas. En revanche, la définition en extension de l'utilité publique, que nous avait fournie la liste des associations et fondations ayant obtenu alors la personnalité morale, nous avait permis assez aisément de décrire la dynamique sous-jacente aux choix alors effectués : le conservatisme culturel, social et politique dont ils témoignaient était en effet conforme à la politique menée par ailleurs par les gouvernements de l'ordre moral. À l'inverse, la période 1879-1901 est marquée par un effort constant du nouveau Conseil d'État pour tenir la procédure à distance du conflit politique, en explicitant les règles qui président à la reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations. Les *Notes de jurisprudence* de 1892 et de 1899 en sont la manifestation la plus évidente. Mais ces critères ne permettent pas d'éclairer la liste des établissements d'utilité publique, qui tantôt satisfont aux principes invoqués, tantôt les

[102] Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle… op. cit.*

[103] Janet R. Horne, *A Social Laboratory for Modern France: the Musée Social and the Rise of the Welfare State*, Durham, Duke University Press, 2002, XIII-353 p. Voir aussi Colette Chambelland (dir.), *Le Musée social en son temps*, Paris, Presses de l'École normale supérieure, 1998, 402 p.

[104] Nous reprenons ici les catégories proposées par Christian Plantin, que nous avons employées dans le chapitre 3 pour définir l'utilité publique des groupements entre 1870 et 1879.

transgressent. Autrement dit, il est très difficile de déduire des décisions effectivement prises en la matière une logique quelconque, et encore moins républicaine : les raisons qui conduisent le Gouvernement et le Conseil d'État à doter tel ou tel groupement de la personnalité morale doivent donc être cherchées hors du périmètre de la procédure, dans les contraintes extérieures que le nouveau cours politique fait peser sur elle.

Chapitre 6
L'émergence d'un intérêt général d'origine privée

Si les décisions prises entre 1879 et 1901 en matière de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations ne reposent pas sur une définition cohérente de l'utilité publique, elles ne sont pas pour autant inexplicables. Simplement, il faut pour les comprendre les replacer dans une perspective plus large. La procédure en effet ne peut pas être isolée du reste de l'action publique : loin de fonctionner en autonomie, elle est largement conditionnée par des mesures que le pouvoir républicain – qu'il s'agisse du Gouvernement ou du Parlement – prend par ailleurs et qui pèsent à la fois sur les demandes et sur leur instruction par l'administration. Un examen approfondi des nombreux dossiers hors normes – c'est-à-dire dont l'échec ou le succès détonne voire entre en contradiction avec les principes établis par le Conseil d'État – montre que ce dernier se trouve régulièrement placé dans une situation où l'enjeu est moins pour lui d'évaluer la conformité d'un projet de décret avec la jurisprudence, que d'arbitrer entre différentes solutions juridiques, pour doter tel ou tel groupement de la personnalité morale sans remettre en question l'action de l'État. Or l'avènement de la République transforme les modes d'intervention étatique. Cette dernière, sans être forcément plus importante – les républicains restent attachés à l'« État circonscrit »[1] des libéraux –, rebat les cartes du public et du privé comme de leur interpénétration. Parce qu'elle vise à créer une personne morale semi-privée / semi-publique, la procédure de reconnaissance d'utilité publique en est profondément affectée, sans que ses artisans ne le disent explicitement – peut-être même n'en ont-ils pas eu toujours conscience.

Plaçant cette fois nos pas dans ceux des analystes des politiques publiques attentifs au « bricolage » auquel se livrent les décideurs[2], nous nous

---

[1] Je reprends l'expression à Christine André et Robert Delorme, qui montrent que l'État du XIXe siècle, dont le budget est restreint, intervient néanmoins fortement dans la société, par voie réglementaire et législative notamment. Christine André et Robert Delorme, « Deux siècles de finances publiques : de l'État circonscrit à l'État inséré », *Revue d'économie financière*, 1991, p. 51-64.

[2] Depuis l'article de Charles E. Lindblom, dont le titre est plus souvent traduit par « science de la débrouillardise » ou « science de la débrouille » que par « science du bricolage », d'innombrables travaux en analyse des politiques publiques ont souligné le caractère « bricolé » des décisions publiques, largement contraintes (par les décisions passées selon la théorie de la « dépendance au sentier » comme par le contexte politique et juridique du moment) et effectuées selon une rationalité « limitée » ou « approximative ». Herbert A. Simon, « A Behavioral Model of Rational Choice », *Quarterly Journal of Economics*, n° 69, février 1955, p. 99-118 ; Charles E. Lindblom, « The Science of 'Muddling Through' », *Public Administration Review*, vol. 19, n° 2, printemps 1959, p. 79-88.

demanderons ici ce que ces changements font à l'utilité publique. Plutôt que de nous interroger, comme dans le chapitre précédent, sur la conception de l'utilité publique qui sous-tend les décisions prises en ce domaine, nous chercherons à en donner une définition relationnelle, qui prend sens par rapport aux autres statuts auxquels le Conseil d'État pourrait renvoyer les groupements. À partir du moment où « l'intérêt général » de l'œuvre est admis, la haute assemblée doit en effet déterminer la place que l'établissement a vocation à prendre dans la sphère publique républicaine. Son organisation et ses missions le destinent-elles à devenir un service de l'État, du département ou de la commune ? Impliquent-elles au contraire de lui conserver une forme d'autonomie ? Et si oui, quel degré doit alors prendre la tutelle de l'État ? L'accent mis sur cette entreprise de classement et reclassement nous permettra de rendre plus lisible le rôle que la République assigne aux établissements d'utilité publique (1). Nous pourrons dès lors nous pencher sur la façon dont les praticiens et les théoriciens du droit accompagnent ces mutations. En produisant des justifications principielles, ils contribuent en effet à occulter les considérations pragmatiques qui les ont en grande partie motivées tout en consacrant les évolutions à l'œuvre, dès lors labellisées comme conformes au droit. Ce qui nous est d'abord apparu comme des « incohérences de la procédure » devient ainsi, aux yeux des acteurs et sous l'effet d'une sorte de rationalisation *a posteriori*, le signe d'une meilleure reconnaissance par l'État de la dimension privée des groupements. Leur diversité peut être interprétée comme une conséquence de la liberté – toute relative – qui leur est désormais laissée dans la définition de leurs missions d'utilité publique (2). La signification de la procédure en sort transformée. Nous verrons dans le chapitre suivant comment les réagencements qui la sous-tendent, en modifiant les frontières du pensable et du possible, ont contribué à l'aboutissement de la loi 1901 sur le contrat d'association. Pour la période qui nous occupe, la conséquence la plus perceptible est d'accentuer le décalage entre le mot – « reconnaissance d'utilité publique » – et la chose, entre les attentes sociales suscitées par le label et les usages administratifs du statut (3).

1. Public ou d'utilité publique ? Reclassements et déclassements

Des affaires trop sérieuses pour les confier au privé

Si le programme républicain n'est pas directement visible dans la liste des établissements reconnus d'utilité publique entre 1879 et 1901, il n'est pourtant pas étranger à sa constitution. L'investissement croissant de l'État républicain dans les domaines sociaux et culturels tend en effet, dans certains cas, à écarter la reconnaissance d'utilité publique au profit d'autres régimes juridiques, qui rattachent plus étroitement les œuvres à la sphère administrative. Le Conseil d'État se montre ainsi de plus en plus attentif aux conditions qui permettraient

aux œuvres d'être replacées ou maintenues dans le secteur public. Au début des années 1880, la demande de la Caisse des invalides civils des villes et des campagnes du département des Pyrénées-Orientales est par exemple repoussée. La haute assemblée considère que l'établissement « a et entend conserver le caractère d'institution d'assistance départementale »[3] – ce que le directeur de l'administration départementale et communale ne semble pas avoir perçu, et pour cause : la jurisprudence antérieure du Conseil d'État ne l'incitait pas à porter autant d'attention aux liens qui rattachent les œuvres à des institutions publiques.

Quelques années plus tard, les *Notes de jurisprudence* enregistrent la priorité donnée par la section de l'Intérieur aux statuts juridiques relevant du public : « lorsqu'un legs est fait en vue de la création d'un asile et que les termes du testament permettent de créer soit un établissement public, soit un établissement d'utilité publique, il est préférable de fonder un établissement public »[4]. Le principe est susceptible de s'étendre aux autres établissements d'assistance, avec quelques aménagements. En 1895, le Conseil d'État préfère ainsi ajourner le projet de décret reconnaissant d'utilité publique l'Orphelinat Prévost, situé à Cempuis, qu'un legs a placé dans les mains du département de l'Oise en 1880[5]. Il invite plutôt le Gouvernement à faire « connaître s'il est disposé à prendre des mesures règlementaires », qui donneraient aux orphelinats départementaux le statut accordé aux asiles d'aliénés[6]. Ces derniers ne sont pas à proprement parler des établissements publics, dans la mesure où ils n'ont pas de personnalité morale distincte de celle du département. Mais ils ont la particularité d'être soumis, pour leur gestion financière, aux règles applicables à ceux-ci, en vertu d'une ordonnance de 1839. La solution proposée par le Conseil d'État permettrait donc à l'orphelinat de rester dans le

---

[3] Avis du 5 janvier 1881, AN AL//513.

[4] Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *Notes de jurisprudence (section de l'Intérieur, des Cultes et de l'Instruction publique et des Beaux-Arts du Conseil d'État)*, Melun, Imprimerie administrative, 1892, p. 113.

[5] Le développement de l'œuvre a incité les autorités locales, avec la bénédiction du Gouvernement, à en autonomiser la gestion financière, dès 1885. On peut faire l'hypothèse qu'elles obéissaient en cela à des considérations pragmatiques : en isolant le budget de l'œuvre, elles en facilitaient l'administration et rassuraient en même temps les éventuels donateurs sur l'affectation effective de leurs libéralités aux soins des orphelins. Mais ce faisant, elles transgressaient les principes de la comptabilité publique. La règle de non-affectation s'applique déjà – depuis la Restauration – aux finances publiques : elle interdit d'affecter telle recette à telle dépense et conduit donc à confondre dans la masse de leurs recettes respectives les dons et legs en faveur de l'État, des départements et des communes. En 1889, la Cour des comptes refuse ce système, au motif que l'orphelinat n'est pas une personne morale et que ses comptes doivent donc être confondus dans ceux du département. Elle invite alors le département à le faire reconnaître d'utilité publique, ce qui, en l'état du droit administratif, est en effet la seule solution pour donner à l'œuvre un budget séparé. Voir le dossier de l'affaire ainsi que le compte rendu de l'assemblée générale du jeudi 7 mars 1895, AN AL//1523 et AL//2351.

[6] Avis du 28 mars 1895, AN AL//1523.

giron du département, sans voir pour autant ses finances confondues avec les siennes.

Autrement dit, si la haute assemblée se montre réticente à reconnaître d'utilité publique des œuvres de ce genre, ce n'est pas parce qu'elle doute de leur « utilité publique ». Elle admet au contraire qu'elles présentent un véritable caractère d'intérêt général, qui les voue à être incorporées à l'administration – ici au département de l'Oise et sous la surveillance de la Cour des comptes – bien plus que ne le permet la procédure de reconnaissance d'utilité publique. Comme le dit Maurice Hauriou, « les établissements d'utilité publique qui rendent au public des services vraiment utiles ont une tendance à se transformer en établissements publics »[7].

On comprend mieux dès lors l'attitude du Conseil d'État face aux demandes émanant du ministère de l'Instruction publique, dont on a vu précédemment qu'elles connaissaient un taux d'échec plus important que les autres. Là encore, le travail entrepris par la haute assemblée pour redéfinir juridiquement les rapports entre activités privés et service public pèse sur la procédure. En témoigne le cas des associations qui soutiennent la fréquentation des écoles primaires par des aides matérielles aux enfants indigents. Les encouragements que l'État et les communes leur prodiguent depuis la fin des années 1840 ont contribué à leur développement. La loi du 10 avril 1867 encourage ainsi les conseils municipaux à fonder des « caisses des écoles », dont le nombre augmente alors lentement. Elles sont près de 1 000 en 1880[8]. Fondées à l'initiative des municipalités, souvent organisées selon des modalités recommandées par l'État[9], présidées par les maires, elles laissent néanmoins une large place à l'initiative privée. Quoique subventionnées, elles ne sauraient vivre sans la générosité de leurs sociétaires, qui donnent également de leur temps : ce sont des particuliers qui les animent et les dirigent, aux côtés du maire. Alors que la distinction entre établissements publics et établissements d'utilité publique s'impose aux yeux des juristes, leur statut reste discuté. La grande autonomie dont elles jouissent explique qu'elles aient été souvent considérées comme des établissements d'utilité publique[10]. La loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire consacre cependant leur statut d'établissements publics : dans son article 17, elle prévoit la création dans toutes les communes d'une caisse des écoles, financée par les municipalités avec l'aide de l'État (sous certaines conditions). Celle-ci reste ouverte aux souscripteurs privés, mais elle est placée sous le contrôle étroit de

---

[7] Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif, contenant le droit public et le droit administratif*, Paris, L. Larose et Forcel, 1892, p. 199.

[8] Auguste Chapey, *Étude sur les caisses des écoles en France*, Rennes, E. Prost, 1910, p. 35.

[9] En 1867, Victor Duruy, alors ministre de l'Instruction publique, avait fait circuler des modèles de statuts, tout en insistant sur la liberté de ces œuvres en matière d'organisation. *Ibid.*, p. 21 et suiv.

[10] Voir par exemple Paul Beurdeley, « Les caisses des écoles et leur situation légale », *Revue politique et parlementaire*, n° 25, juillet 1896, p. 18-29.

l'administration. Leur nombre augmente rapidement[11] mais il n'est plus question pour le Conseil d'État de les reconnaître d'utilité publique[12] : comme les œuvres d'assistance évoquées plus haut, elles ont si bien servi l'intérêt général qu'elles apparaissent désormais sans conteste comme « un organisme administratif »[13].

Certains groupements confessionnels connaissent paradoxalement le même destin : requalifiés comme établissements publics, ils sont exclus de la reconnaissance d'utilité publique. Au pouvoir, les républicains reviennent en effet à une interprétation stricte des règles concordataires et plus généralement des lois relatives à l'administration des cultes, qui leur permet de renforcer le contrôle de l'État sur les affaires religieuses. Tout en réaffirmant, pour l'avenir, leur attachement de principe à la séparation des Églises et de l'État, les fondateurs de la République n'entendent pas renoncer, pour le présent, aux leviers que leur donne le statut de service public des cultes reconnus[14]. L'exemple des caisses de secours pour les prêtres âgés ou infirmes, dont quatre avaient été reconnues d'utilité publique entre 1870 et 1879, est éclairant. Un certain nombre de ces établissements présentant des difficultés financières (à Versailles, Angers et Tarbes par exemple), le Gouvernement décide d'intervenir dans leur administration. Au début des années 1880, il prend plusieurs décrets prévoyant la dissolution des conseils d'administration des caisses concernées et la nomination par l'administration des Cultes d'un administrateur séquestre le temps de leur réorganisation. La reprise en main n'est pas toujours acceptée par les évêques, qui les dirigeaient sans partage depuis le Second Empire. Le conflit, qui donne lieu à des recours devant le Conseil d'État[15], est l'occasion pour la haute assemblée de trancher la question de leur régime juridique.

---

[11] Selon Auguste Chapey, qui s'appuie sur un bilan statistique publié par le ministère de l'Instruction publique, elles atteignent dès 1882 le nombre de 16 207, qui reste ensuite stationnaire. Auguste Chapey, *Étude sur les caisses des écoles… op. cit.*, p. 46.

[12] Voir l'avis du 17 mai 1900, qui confirme le caractère d'établissement public des caisses des écoles. Paul Dislère (dir.), *Répertoire du droit administratif (fondé par Léon Béquet)*, Paris, Dupont, 1902, p. 284.

[13] *Ibid.*

[14] La politique anticléricale des opportunistes se distingue en cela du programme radical, qui appelait à la suppression du budget des cultes et à l'abolition du Concordat – à la séparation des Églises et de l'État, donc. « Autant que par la prudence vis-à-vis de l'électorat, note Jean-Marie Mayeur, cette attitude s'explique par la volonté de ne pas renoncer à une arme précieuse pour contrôler l'influence du clergé séculier. » Jean-Marie Mayeur, *Nouvelle histoire de la France contemporaine. 10. Les débuts de la Troisième République 1871-1898*, Paris, Le Seuil, 1973, p. 112.

[15] Voir à ce sujet Brigitte Basdevant-Gaudemet et Jean Imbert, *Le jeu concordataire dans la France du XIXe siècle. Le clergé devant le Conseil d'État*, Paris, Presses universitaires de France, 1988, 320 p. Notamment le chapitre 2 : « L'évêque, son clergé et le Conseil d'État », p. 121-184.

La position de la haute assemblée est présentée par Paul Collet (1828-1889), alors président de la section de l'Intérieur, dans son rapport du 8 mars 1884, rendu à propos du recours pour abus formé par le ministre de la Justice et des Cultes contre l'évêque d'Angers[16]. Il y condamne bien sûr l'attitude de Monseigneur Freppel. Ce dernier a refusé de se soumettre au décret du 13 juin 1883 relatif à l'administration de la Caisse de secours pour les prêtres âgés ou infirmes de son diocèse, et revendiqué hautement son autorité sur elle, appelant tous les catholiques à s'opposer au décret et allant jusqu'à menacer d'excommunication l'administrateur séquestre. Mais le cœur du rapport vise surtout à « rappeler l'origine et le caractère » des caisses de secours pour les prêtres âgés ou infirmes.

Si le décret du 24 janvier 1859, consacrant l'adjonction d'une maison de retraite à la caisse de secours d'Angers, qualifie le nouvel établissement « d'utilité publique », c'est « une erreur de rédaction », une erreur « sans importance »[17] : à cette date, la confusion entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique est fréquente, et le décret ne change rien aux règles qui régissent l'œuvre. Les caisses de secours pour les prêtres âgés ou infirmes ont en effet tout de l'établissement public : dotées d'une personnalité morale distincte de celle de l'État, elles ont été fondées par l'État et fonctionné dès l'origine sous la tutelle de l'État. Leur création a été ordonnée par un décret, celui du 13 thermidor an XIII, qui visait à combler une lacune du Concordat ; ce décret a en outre prévu que le règlement de chacune d'elles serait soumis à l'approbation du Gouvernement ; elles ont donc en vertu de ce texte été dotées d'« une existence distinctes et des ressources propres » pour assurer « la gestion d'un service public ». Paul Collet s'appuie ici sur la définition de Léon Aucoc, qu'il reproduit dans son rapport[18] : « Dans le langage spécial du droit administratif, le mot établissement public indique une personne civile, ayant une existence distincte et des ressources propres, créée pour la gestion d'un service public »[19]. Le contrôle de l'État s'est enfin exercé sur les caisses de secours pour les prêtres âgés ou infirmes de façon récurrente tout au long du siècle – quoique insuffisamment depuis les années 1860, reconnaît Paul Collet en énumérant les irrégularités commises par les évêques qui se sont depuis succédé à la tête de la caisse d'Angers.

---

[16] Rapport présenté au nom de la section de l'Intérieur, des Cultes et de l'Instruction publique et des Beaux-arts, par M. le président Paul Collet, sur le recours comme abus formé par le ministre de la Justice et des Cultes, en vertu de l'article 6 de la loi du 18 germinal an X, contre l'évêque d'Angers (Maine-et-Loire), à raison d'une ordonnance épiscopale et de diverses circulaires ayant pour objet d'empêcher l'exécution du décret du 13 juin 1883, qui nomme un administrateur séquestre de la caisse de secours et de la maison de retraite des prêtres âgés ou infirmes du diocèse d'Angers, *Journal officiel de la République française*, 1er avril 1884, p. 1755-1760.

[17] *Ibid.*, p. 1756.

[18] *Ibid.*, p. 1755.

[19] Léon Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif : de l'autorité judiciaire et de la juridiction administrative*, Paris, Dunod, 1878-1882, tome 1, p. 309.

L'histoire règlementaire et statutaire des caisses de secours pour les prêtres âgés ou infirmes ne fait de toute façon que confirmer un principe général, qui aurait pu suffire à la démonstration. Comme le rappelle Paul Collet,

> « Notre droit public actuel ne reconnaît pas d'établissement ecclésiastique créé en dehors et sans le concours de la puissance civile. Il n'y a plus que des établissements publics reconnus et créés par la loi pouvant, en vertu de cette existence légale, acquérir et posséder, mais soumis à des règles que le Gouvernement leur impose, et dont il a toujours le droit et le devoir d'assurer l'observation. »[20]

La règle semble valoir pour tous les groupements dont les missions représentent désormais un enjeu majeur pour les gouvernements. Le Conseil d'État considère qu'il faut les soumettre plus étroitement à la tutelle étatique que ne le permet le régime des établissements d'utilité publique. Il tend dès lors à resserrer le lien qui les unit à l'administration, en les transformant en établissements publics ou en affirmant qu'ils l'ont toujours été.

La privatisation de la charité confessionnelle

La reprise en main des établissements publics du culte explique en partie les contradictions dont semble faire preuve le Conseil d'État dans ses décisions relatives à la reconnaissance d'utilité publique. Pour réduire l'emprise sociale des Églises, en particulier de l'Église catholique, les républicains se sont en effet efforcés de limiter la capacité des établissements ecclésiastiques à établir des œuvres charitables ou scolaires. La question est évoquée devant le Conseil d'État dès le mois de décembre 1879 par le ministre de l'Intérieur et des Cultes, Charles Lepère. Comme l'a montré Jean-Luc Marais, la haute assemblée a suivi ses recommandations à la lettre, allant même au-delà de sa position, somme toute « relativement conciliante »[21]. Par un avis du 13 juillet 1881, par lequel elle refusait d'approuver un certain nombre de legs destinés à des fabriques et des conseils presbytéraux, elle interdit à ces derniers de « recevoir des biens dans l'intérêt des pauvres » : conformément au principe de spécialité, ces établissements publics du culte ne sont « aptes à recevoir et à posséder que dans l'intérêt des services qui leur ont été spécialement confiés par les lois et dans les limites des attributions qui en dérivent » – en l'occurrence, l'administration des fonds destinés à assurer l'exercice du culte et en particulier l'entretien des édifices prévus à cet effet[22].

---

[20] Rapport présenté au nom de la section de l'Intérieur… *op. cit.*, p. 1757.

[21] Jean-Luc Marais, *Histoire du don en France de 1800 à 1939*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1999, p. 67.

[22] Théodore Tissier, *Traité théorique et pratique des dons et legs aux établissements publics ou d'utilité publique, aux congrégations et communautés religieuses, aux associations syndicales, aux syndicats professionnels, aux pauvres, aux communes, aux départements, aux colonies et à l'État*, Paris, P. Dupont, 1896, 2 vol., vol. 1, p. 580 et suiv.

Le revirement de jurisprudence menaçait de priver d'une grande partie de leurs ressources les établissements d'assistance qui avaient jusqu'ici fonctionné sous la dépendance des fabriques et des conseils presbytéraux. Soucieux de ne pas sacrifier les intérêts des indigents sur l'autel du combat laïque, le Conseil d'État n'oppose pas une fin de non-recevoir aux dons et legs destinés à ces œuvres charitables mais il invite leurs animateurs à les transformer en structures associatives : elles pourront dès lors être reconnues d'utilité publique et autorisées à bénéficier de la générosité des testateurs. Les catholiques ont dans l'ensemble préféré d'autres solutions. « Dans les faits, explique Jean-Luc Marais, les bureaux de bienfaisance négocient, les testateurs confient leurs dons 'à M. le curé pour ses œuvres', formulation qui ne permet pas la réclamation au bureau de bienfaisance, et les tribunaux reconnaissent la validité de tels legs »[23], dont il souligne qu'ils sont de toute façon de moins en moins nombreux. Les consistoires protestants ont en revanche souvent joué le jeu[24]. En 1883, le Conseil d'État reconnaît ainsi d'utilité publique l'Asile protestant des vieillards de Bordeaux, après s'être assuré de son indépendance organisationnelle à l'égard du temple et avoir obtenu de ses représentants la suppression de la clause selon laquelle les bénéficiaires « devront appartenir depuis plus de dix ans à la religion protestante ». Accèdent de la même manière à la personnalité morale, mais sans avoir forcément à modifier leurs statuts, l'Asile protestant d'Orthez (1884), l'Asile protestant des vieillards de Port-Sainte-Foy (1886), la Société de charité des dames protestantes de La Rochelle (1887) ou encore la Société de bienfaisance des dames protestantes de Bordeaux (1890).

Un même objectif de contrôle des établissements publics du culte conduit ainsi le Conseil d'État à rejeter les demandes en reconnaissance d'utilité publique de certaines œuvres confessionnelles, désormais considérées comme des établissements publics, et à approuver celles des autres, pour lesquelles il n'a pas vraiment d'autres choix. Des œuvres charitables, auparavant dans l'orbite d'organismes administratifs sur lequel l'État rétablit sa tutelle, en sont alors détachées et intègrent un régime juridique qui, tout en les arrimant à la sphère publique, leur donne un caractère privé : ce sont des particuliers qui sont chargés de les diriger, de les animer, de les financer (si besoin par des demandes de subventions publiques). On comprend mieux dès lors la souplesse adoptée à leur égard, au moment même où la haute assemblée tente pourtant d'accroître la portée du principe de neutralité. Par nécessité, sous l'effet de la reprise en main des fabriques, jugée prioritaire, les membres du Conseil d'État se sont trouvés contraints et forcés de remettre en cause la jurisprudence qu'ils

---

[23] Jean-Luc Marais, *Histoire du don… op. cit.*, p. 70.

[24] Plus généralement, Sandrine Dhont a montré avec quelle facilité les œuvres protestantes s'emparent alors des possibilités ouvertes par le droit – privé comme administratif. Sandrine Dhont, *Le droit des œuvres sociales du protestantisme français au XIXe siècle (1814-1914)*, Thèse de doctorat en droit, Paris 11, 2001, 542 p.

avaient eux-mêmes contribué à élaborer en matière de reconnaissance d'utilité publique. Le revirement ne se fait pas sans tensions internes, comme le montre la discussion que suscite à l'assemblée générale la reconnaissance d'utilité publique de la Société de bienfaisance des dames protestantes de Bordeaux, dont le cas a été évoqué dans le précédent chapitre.

Le président de la section de l'Intérieur, Paul Collet, dont on a déjà eu l'occasion de souligner les convictions républicaines, confie le dossier au maître des requêtes Georges Baconnière de Salverte (1833-1899), entré au Conseil d'État comme auditeur en 1854 et maintenu en 1879 en dépit de ses opinions conservatrices. Le choix, sans doute motivé par l'expérience et le profil « technicien » plutôt que politique de ce maître des requêtes[25], n'est pas anodin. Georges de Salverte connaît bien la procédure. Depuis le 19 mars 1870, date à laquelle il a été nommé maître des requêtes en service ordinaire, il a rempli la fonction de rapporteur dans près de 90 affaires, dont celle de l'Association évangélique de patronage de Montbéliard, finalement repoussée au nom du principe de neutralité. Il semble donc tout indiqué pour faire face aux instances du Gouvernement. Dans une lettre jointe au dossier, le directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques, Henri Monod, lui-même protestant, demande à son collègue Gabriel Bouffet, directeur de l'administration communale et départementale et conseiller d'État en service extraordinaire à la section de l'Intérieur, de faire « porter l'affaire au rôle de la section de l'Intérieur à une de ses plus prochaines séances » : le ministre de la Guerre, Charles de Freycinet, dont la famille entretient des liens étroits avec la charité protestante bordelaise[26], l'a recommandée au ministre de l'Intérieur, qui a « donné ordre de traiter l'affaire sans retard »[27].

La Société de bienfaisance des dames protestantes de Bordeaux doit néanmoins patienter. Les négociations avec la section de l'Intérieur s'enlisent car l'association, soutenue en cela par le Gouvernement, refuse d'effacer de ses statuts la clause selon laquelle elle réserve ses secours aux « pauvres de l'Église réformée ». D'un côté, le principe de neutralité impose de lui refuser le label gouvernemental. De l'autre, il est pratiquement impossible de repousser sa demande. Elle présente les garanties de stabilité exigées par le Conseil d'État : fondée en 1829, elle dispose en 1889 d'un budget équilibré et adapté à ses missions (de 20 000 francs environ). Rien ne permet en outre de dire

---

[25] Vincent Wright, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome XIX, octobre-décembre 1972, p. 621-653.

[26] Il avait épousé à Bordeaux, alors qu'il était chef d'exploitation pour la Compagnie des chemins de fer du midi, Jeanne Bosc, issue d'une famille de propriétaires et négociants bordelais comptant plusieurs pasteurs. Voir la notice qui lui est consacrée dans Vincent Wright, *Les préfets de Gambetta*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2007, p. 216 et suiv. Sa sœur, Élisabeth Bosc, est très investie dans les milieux philanthropiques de la ville. Nous n'avons pas pu en revanche identifier « Madame Émile Bosc », qui fait alors partie du bureau de l'association.

[27] Voir la lettre, sans doute de la main d'Henri Monod, glissée au dossier, AN AL//1012.

qu'elle pourrait troubler l'ordre public, au contraire. Enfin et surtout, sa demande a en quelque sorte été suscitée par le Conseil d'État lui-même : l'association ne fait que suivre la voie ouverte à d'autres par la haute assemblée pour recevoir dons et legs indépendamment du consistoire.

Devant ces difficultés, l'affaire est portée à l'assemblée générale, qui l'examine en avril 1890. Par la voix du rapporteur, la section de l'Intérieur propose au Conseil d'État l'expédient que nous avons décrit dans le chapitre précédent : adopter le décret de reconnaissance d'utilité publique tout en rédigeant une note contraire, rejetant la demande de l'association au motif qu'elle conduirait l'État à « consacrer officiellement des distinctions entre les pauvres de telle ou telle religion »[28]. Dans son exposé liminaire, Georges de Salverte rappelle que la question est purement « théorique » puisque la section de l'Intérieur est prête à adopter le décret. Il s'agit seulement de savoir si le principe de neutralité confessionnelle doit être rappelé à cette occasion. Il s'agit, on l'a vu, d'inciter les groupements qui se présenteront ultérieurement à réviser leurs statuts dans un sens plus universaliste. Plus important encore aux yeux du rapporteur, l'État restera dans son rôle en refusant « de mettre une espèce d'estampille officielle, pour ainsi dire, sur une société qui a, au fond, un caractère confessionnel, qui ne vise que les pauvres pratiquant un certain culte, de sorte qu'elle serait amenée à demander la preuve qu'ils pratiquent tel ou tel culte »[29].

Majoritaires à la section de l'Intérieur, les conseillers d'État qui défendent le projet de note soumis à l'assemblée générale ont pourtant bien du mal à convaincre le reste du Conseil. Les plus anticléricaux d'entre eux viennent de perdre des alliés de poids : Jules Castagnary, mort en 1888, Victor Chauffour, en 1889, et surtout, quelques mois auparavant, Paul Collet, qui, en tant que président de la section, avait imaginé la solution proposée pour éviter à tout prix « la charité confessionnelle », à laquelle il était « absolument hostile »[30]. Les fonctionnaires de carrière que sont Georges de Salverte et Armand du Mesnil[31] ont beau invoquer le caractère officiel de la sanction étatique, qui, si elle venait à consacrer une œuvre confessionnelle, ferait « sortir l'État de son rôle »[32] en promouvant un « esprit d'exclusion » contraire à celui de « notre époque »[33] : l'argument ne porte pas.

---

[28] Projet de note du 16 avril 1890, AN AL//1012.
[29] Compte rendu *in extenso* du débat du 24 avril 1890 à l'assemblée générale du Conseil d'État, p. 14-18, AN AL//1278.
[30] C'est ce que rappelle Hippolyte Duboy à l'occasion de la discussion, *ibid.*, p. 60.
[31] Vincent Wright note à son propos qu'il « avait joué en tant que directeur de l'enseignement supérieur un rôle important vers la fin du Second Empire dans l'élaboration des projets de loi anticléricaux ». Vincent Wright, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », art. cit., p. 621-653, ici p. 647.
[32] Georges Baconnière de Salverte, Compte rendu *in extenso* du débat du 24 avril 1890… *op. cit.*, p. 17.
[33] Armand du Mesnil, *ibid.*, p. 44.

La contradiction entre la décision – d'adopter le décret – et la note de principe – qui conclut au rejet – était d'autant plus intenable que la Société de bienfaisance des dames protestantes de Bordeaux n'était pas un cas isolé. Comme le rappelle au Conseil le très catholique Henry Hébrard de Villeneuve[34], l'interdiction faite aux établissements publics du culte de recevoir des dons et legs affectés d'une destination charitable ou scolaire a déjà conduit à reconnaître d'utilité publique certains groupements confessionnels et en incitera d'autres à se présenter devant le Conseil d'État. Contre la proposition de la section de l'Intérieur, il invoque le souci de ne pas tarir la générosité privée, fût-elle confessionnelle, et il agite la crainte des protestations qui ne manqueront pas de se produire, à côté desquelles la reconnaissance d'utilité publique d'une association paraît insignifiante :

> « Si le Conseil admet cette règle, s'il pose ce principe, qu'un établissement confessionnel ne pourra être reconnu apte à accepter, il va être amené à décider que les dons et legs ayant un caractère confessionnel ne doivent pas être autorisés. Vous allez arrêter les libéralités.
>
> J'ajoute qu'au point de vue du Gouvernement, qui sera responsable de l'exécution de l'avis que vous allez émettre, il n'y a pas d'intérêt à soulever des questions qui n'ont pas besoin d'être soulevées, et je termine en demandant à l'assemblée générale de se rallier aux vues sages et libérales du Gouvernement en adoptant le projet qu'il propose. »[35]

À l'issue de la discussion, le Conseil d'État adopte le projet de décret de reconnaissance d'utilité publique de l'association mais repousse la note de la section de l'Intérieur. Les conséquences de cette décision sont importantes. Elle consacre un revirement de jurisprudence que les *Notes* de la section de l'Intérieur entérinent : « peut être reconnue comme établissement d'utilité publique une œuvre d'assistance ayant un caractère confessionnel »[36]. Sont ensuite énumérées non pas les œuvres qui ont accepté de laïciser leurs statuts, mais celles qui ont maintenu une distinction de culte, dans le recrutement de leurs membres ou dans le public secouru. Les contours de l'utilité publique en sont modifiés puisqu'il n'est alors plus possible de rejeter une association ou une fondation qui refuserait de modifier ses statuts pour accueillir des sociétaires et/ou des bénéficiaires « sans distinction de culte ». La signification même de la procédure en est affectée, comme l'ont d'ailleurs souligné Henry

---

[34] Sur Henry Hébrard de Villeneuve et ses coreligionnaires au Conseil d'État, voir le mémoire de master d'Antoine Perrier, *La foi des tièdes : les membres catholiques du Conseil d'État et la querelle congréganiste (1900-1904)*, Paris, Sciences Po Paris, 2014, 288 p. ; idem, « La bourgeoisie catholique au Conseil d'État (1879-1914) », *Revue d'histoire de l'Église de France*, n° 101, p. 141-155.

[35] *Ibid.*, p. 33-34.

[36] Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *Notes de jurisprudence… op. cit.*, p. 129 ; Joseph Reynaud, *Notes de jurisprudence… op. cit.*, p. 178.

de Villeneuve et certains de ses collègues dans la discussion relative à la Société de bienfaisance des dames protestantes de Bordeaux.

2. Les sources privées de l'utilité publique

L'utilité publique à la mesure du privé

Si la démonstration menée par Henry de Villeneuve à cette occasion convainc ses collègues, c'est sans doute en raison de l'articulation étroite qu'elle établit entre les considérations pragmatiques et les principes théoriques. Le maître des requêtes parvient en quelque sorte à faire de nécessité vertu en fondant une décision extrêmement contrainte – le Conseil d'État n'a pas vraiment d'autre choix que de reconnaître d'utilité publique la Société de bienfaisance des dames protestantes de Bordeaux – sur une définition renouvelée de l'utilité publique. Il faut, dit-il pour commencer, distinguer les établissements publics qui, parce qu'ils constituent des démembrements de l'État largement financés par l'impôt, doivent être dirigés conformément à ses vues, et les établissements d'utilité publique, qui, parce qu'ils naissent et vivent essentiellement aux moyens de la charité privée, ne peuvent être soumis aux mêmes exigences : il suffit qu'il ne remettent pas en cause l'ordre public.

On l'a vu, la distinction entre établissements publics et établissements d'utilité publique est alors relativement récente. Elle est cependant acquise, « grâce en grande partie au Conseil d'État », note à peu près au même moment Maurice Hauriou[37]. Pour lui comme pour la plupart des juristes, la différence tient moins à la nature des services rendus qu'à des critères plus factuels, relatifs à leurs origines et organisations. Les définitions qu'en propose le conseiller d'État Léon Béquet en 1881 en témoignent :

> « L'établissement public est donc, d'après nous, toute institution créée et organisée par la loi, à laquelle la personnalité civile a été attribuée pour la gestion d'un service public, au moyen de ressources qui lui sont propres.
>
> L'établissement d'utilité publique est tout établissement privé revêtu de la personnalité civile à cause de l'utilité qu'il présente pour le public. »[38]

Le « service public » rempli par l'établissement public ne fait pas ici l'objet de précisions qui permettraient de le distinguer sur le fond de « l'utilité que [l'établissement d'utilité publique] présente pour le public ». Au contraire, Léon Béquet semble les confondre, dans la mesure où les « personnes civiles

---

[37] Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif contenant le droit public… op. cit.,* p. 199.
[38] Léon Béquet, « Les établissements publics et d'utilité publique », *Le Droit*, 8, 9, 10 et 11 juin 1881, ici 9 juin 1881, p. 578.

d'intérêt général », qu'elles relèvent de l'un ou de l'autre type d'établissement, sont « instituées dans l'intérêt de l'État ou de la commune pour les aider dans l'accomplissement des devoirs qui leur incombent »[39]. En revanche, le critère de l'origine (« institution créée et organisée par la loi » *versus* « établissement privé ») apparaît déterminant. Pour Élie Gontier Maine de Biran, qui travaille alors comme fonctionnaire intermédiaire[40] au ministère de l'Intérieur, l'autonomie organisationnelle est tout aussi importante :

> « Ces établissements, dont la fondation est due à l'initiative des particuliers, conservent leur caractère privé, même après qu'ils ont été reconnus. Il s'administrent eux-mêmes et ne sont obligés de recourir à l'autorité publique qu'en vue de l'accomplissement d'actes déterminés de leur vie civile. Ils jouissent donc d'une certaine autonomie, tempérée par le droit général de surveillance, qui appartient à l'administration. »[41]

De même, Maurice Hauriou n'exclut pas la question des services rendus par l'un et l'autre de ces types d'établissements, mais il n'en fait pas un élément discriminant. Les établissements d'utilité publique, note-t-il, « collaborent plus ou moins avec l'État au bien général », ce sont des associations – ou des fondations – dotées de la personnalité morale « à raison de l'utilité des services qu'elle[s] rend[ent] au public », elles ont un « caractère désintéressé »[42]. La seule distinction qui vaille repose selon lui sur une « question de fait » : « tant que l'État n'exerce pas une action exclusive sur l'établissement, celui-ci reste établissement d'utilité publique »[43]. Quelques années plus tard, il se montre plus net encore : « Entre l'établissement public et l'établissement d'utilité publique, on n'a jamais pu établir d'autre différence que celle-ci : le premier est rattaché en fait à l'administration de l'État, le second ne l'est pas. »[44]

L'idée que défend Henry de Villeneuve, selon laquelle l'initiative privée conduirait à une définition de l'utilité publique distincte de celle que l'État poursuit lui-même à travers ses établissements publics n'a donc alors rien d'évident et, comme le montre le cas de la Société de bienfaisance des dames protestantes de Bordeaux, elle est loin de faire l'unanimité. Tandis que la section de l'Intérieur s'appuie sur « ce qu'on peut appeler la philosophie de

---

[39] *Ibid.*

[40] Il est alors « commis principal ». Je reprends ici le vocabulaire de Jean Le Bihan, « La catégorie de fonctionnaires intermédiaires au XIXe siècle. Retour sur une enquête », *Genèses*, n° 73, 2008/3, p. 4-19.

[41] Élie de Biran, « Les établissements d'utilité publique », *Revue générale d'administration*, mars 1882, p. 296-317, ici p. 310.

[42] Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif contenant le droit public… op. cit.,* p. 429.

[43] *Ibid.*, p. 200.

[44] Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public général à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques*, 4e édition, Paris, L. Larose, 1900, p. 103, note 2.

notre droit public », Henry de Villeneuve appelle ses collègues à tenir compte des « vues moins élevées » de ces organismes privés :

> « les membres d'une même confession religieuse peuvent se considérer comme membres d'une même famille et réserver pour les leurs leurs sympathies et leurs aumônes. Il n'y a là rien que de très naturel. Cela répond à l'esprit des gens qui font des dispositions testamentaires, gens qui, assurément, ont l'amour de l'humanité, mais aiment à donner à une œuvre spéciale, s'adressant à certaines catégories de malheureux, à certains établissements, qui désirent qu'il soit fondé des maisons de secours portant leur nom ou le nom des personnes qui leur ont été chères, de sorte que la pensée du donateur se perpétue. »[45]

L'argument est d'autant mieux reçu qu'il fait écho au regain d'intérêt que connaît alors le corporatisme compris comme la reconnaissance d'une forme d'autonomie de la société civile *organisée*[46]. Il entre aussi en résonnance avec le libéralisme de certains conseillers d'État : Jean-Gustave Courcelle-Seneuil (1813-1892) par exemple, pour qui « les particuliers feront toujours mieux que l'État »[47], ou Charles Roussel (1832-1914), qui s'inquiète de voir le Conseil d'État républicain se montrer « moins libéral » que le ministère Polignac, sous lequel l'association a pu se fonder sans difficulté[48].

Sous cet angle, la discussion illustre la contradiction dans laquelle se trouve alors la République, qui proclame la liberté mais n'offre de statut juridique qu'à quelques organisations non lucratives triées sur le volet. À l'heure où la liberté d'association figure au programme de tous les gouvernements, l'inadaptation de la procédure de reconnaissance d'utilité publique apparaît de plus en plus flagrante. Elle est en elle-même une forme de négation du droit des individus à développer ensemble des activités utiles en dehors de l'État, puisqu'elle n'accorde la personnalité morale à leurs groupements qu'à condition qu'ils soient partiellement incorporés à la sphère publique, et que leurs missions se rapprochent de celles des établissements publics. Alors que la République se donne pour objectif d'accroître la liberté des individus, il devient difficile de refuser aux associations un statut juridique au seul prétexte qu'elles ne fonctionnent pas comme un service public… dont il est par ailleurs

---

[45] Compte rendu *in extenso* du débat du 24 avril 1890… *op. cit.*, p. 28-29.

[46] Voir à ce sujet Alain Chatriot, *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique 1924-1940*, Paris, La Découverte, 2002, VIII-419 p. ; Mélanie Plouviez (dir.), Les sciences sociales et la corporation [numéro thématique], *Études sociales*, n° 157-158, 1er semestre 2015, 284 p.

[47] *Ibid.*, p. 43.

[48] *Ibid.*, p. 55. Dans les comptes rendus de l'assemblée générale, le terme « libéral » est plus souvent employé dans son sens premier de « généreux » que dans son acception politique de « conforme au libéralisme ». Dans ce cas précis, les deux sens sont possibles, coexistent peut-être dans l'esprit du locuteur et de son auditoire, même si la comparaison avec le ministère Polignac, resté dans les mémoires comme un épisode particulièrement autoritaire, actualise sans doute surtout la signification politique.

admis que la gestion revient aux établissements publics et non aux établissements d'utilité publique.

Le refus opposé à la solution proposée par la section de l'Intérieur manifeste à cet égard une rupture, que les notes et avis du Conseil d'État tendent à minimiser au nom de la sacrosainte continuité jurisprudentielle[49]. Il signale son échec à maintenir le cap qu'elle s'était fixé jusqu'alors : définir l'utilité publique à l'aune de l'intérêt général tel qu'il s'impose à l'État républicain lui-même. La conjonction de diverses évolutions en interaction en a eu raison : du côté du Gouvernement, la mise au pas des établissements ecclésiastiques dans les années 1880 a des effets que l'apaisement des années 1890 permet de faire absorber par la reconnaissance d'utilité publique ; et ce d'autant plus aisément que, du côté du Conseil d'État, la génération des républicains nommés en 1879 laisse peu à peu place à la majorité plus conservatrice issue du corps des auditeurs et maîtres des requêtes épargnés par l'épuration ou nommée par concours ; la bienveillance relative à l'égard des groupements confessionnels qui en résulte paraît en outre cohérente avec l'affirmation des libertés – individuelles et publiques – que le nouveau régime proclame sans toujours en remplir les promesses[50]. Se dessine alors la possibilité d'une nouvelle conception de l'utilité publique, pensée non plus à partir des devoirs de l'État mais en fonction des aspirations philanthropiques des particuliers, qu'il s'agit d'encourager : elle se fait plus locale, plus spécifique aussi, à même de satisfaire les besoins de personnes qui leur sont proches en même temps que leur propre désir de reconnaissance.

La tâche du Conseil d'État n'en est pas facilitée. Comment mesurer l'utilité publique d'une œuvre qui ne « collabore » pas forcément avec l'État ni ne se fait son « auxiliaire » ?[51] Une fois que sa solidité est avérée, suffit-il qu'elle ne gêne pas l'accomplissement des missions de l'État ? Ce serait adopter une voie que certains membres du précédent Conseil d'État avaient appelée en vain de leurs vœux et que le nouveau a d'emblée fermée[52]. À notre connaissance, la

---

[49] Le travail incessant de mise en cohérence *a posteriori* auquel se livre le Conseil d'État n'est pas étranger à la difficulté d'en faire l'histoire. Alain Chatriot, « La difficile écriture de l'histoire du Conseil d'État », *French Politics, Culture and Society*, vol. 6, n° 3, 2008, p. 23-42.

[50] Jean-Pierre Machelon, *La République contre les libertés ? Les restrictions aux libertés publiques de 1879 à 1914*, Paris, Presses de la FNSP, 1976, XVII-461 p.

[51] Les deux termes sont tirés des extraits, déjà cités dans ce chapitre et dans le précédent, de Maurice Hauriou pour le premier et de Pierre Avril pour le second. Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif contenant le droit public… op. cit.,* p. 429 ; Pierre Avril, *Les origines de la distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique*, Paris, Arthur Rousseau, 1900, p. 38.

[52] Comme on l'a vu à propos de la reconnaissance d'utilité publique de la Société Franklin, certains conseillers d'État étaient prêts à ne voir dans la procédure qu'un moyen d'accorder la personnalité civile à toutes les associations et fondations qui présenteraient des garanties de stabilité suffisantes. Cette conception généreuse ne l'a pas emporté, ni à cette occasion, ni après l'épuration. Voir les chapitres 2 et 4.

question n'a de toute façon pas été posée explicitement en section ou à l'assemblée générale. La haute assemblée s'est contentée de poursuivre son travail au cas par cas, incitant les œuvres confessionnelles à laïciser leurs statuts sans pouvoir désormais en faire une condition *sine qua non* de la reconnaissance.

La démonstration d'Henry de Villeneuve ne saurait cependant être réduite à un tour de force rhétorique, ponctuellement efficace, mais sans portée. Elle fait en effet écho à des évolutions plus ténues, auxquelles elle donne sens et visibilité. L'une d'entre elles peut être saisie par l'examen des dossiers de rejet, dans lesquels un changement presque imperceptible de vocabulaire se produit au même moment, autour de l'année 1890. On peut y lire un infléchissement du sens donné à l'adjectif « public ». Il caractérisait jusqu'ici, positivement, des missions dont la portée et les conséquences sur la population étaient telles qu'elles impliquaient l'intervention – l'autorisation et la surveillance – de l'État ; il tend progressivement à qualifier, négativement, par opposition à « particulier », des activités qui débordent le cadre privé. Il portait sur l'importance des services rendus au public ; il tend désormais à se confondre avec le désintéressement, dans un lien plus lâche à la dimension publique des missions assumées par les groupements.

En mars 1889, quand Henri Monod s'interroge sur la pertinence de la demande formulée par les représentants de la Caisse de retraite des employés du Bon Marché, il le fait encore dans les termes de Léon Béquet, dont il cite la définition, avant de noter, en défaveur de l'association :

> « En l'espèce, il est difficile de soutenir que l'État ou la commune soient intéressés. D'autre part, les employés du Bon Marché, appelés à retirer un avantage de la reconnaissance légale de la fondation Boucicaut, constituent une catégorie d'individus parfaitement déterminée, mais limitée, et qui se distinguent du public. »[53]

Mais, ajoute-t-il, le groupement a néanmoins un « but philanthropique » : mieux vaut donc selon lui laisser la haute assemblée trancher. Il distingue donc nettement l'objectif philanthropique – bienfaisant, altruiste, désintéressé – de la portée « publique » ou non des actions de l'œuvre, dont les bénéficiaires forment un groupe « limité » qui ne saurait s'identifier au « public ». Le Conseil d'État semble confirmer ses vues : dans son avis du 31 juillet 1889, il repousse le projet de décret en usant d'une de ces formules vagues dont il est coutumier : « cette association ne présente pas actuellement les caractères essentiels d'une œuvre d'utilité publique »[54].

Quelques jours auparavant, il avait pourtant innové en contestant l'« utilité publique » d'une association non pas en raison de la faiblesse des services rendus mais du caractère « particulier » et donc intéressés des buts poursuivis

[53] Rapport du 7 mars 1889, AN AL//977.
[54] Avis du 31 juillet 1889, AN AL//977.

par le groupement, en l'occurrence l'Association des éditeurs de musique et des industries qui s'y rattachent. Le rejet était attendu. Comme la Société technique de l'industrie du gaz, dont la demande a été repoussée par un avis du 28 octobre 1885, elle défend des intérêts « commerciaux », qui relèvent désormais de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels. Mais tandis que l'avis du 28 octobre 1885 se contente de souligner l'incompatibilité entre les « intérêts professionnels et commerciaux » et la reconnaissance d'utilité publique[55], celui du 24 juillet 1889, rendu à propos de l'Association des éditeurs de musique, présente une formule sensiblement différente : « il résulte des statuts susvisés que la société dite Association des éditeurs de musique poursuit un but d'intérêt particulier et commercial et non d'intérêt général »[56].

Le lien ainsi établi entre « intérêt particulier » et « intérêt commercial », tous deux présentés comme contraire à « l'intérêt général », n'est pas très étonnant au lendemain des débats relatifs à la loi sur les syndicats : comme l'a montré Denis Barbet, il s'agissait alors de tracer une frontière nette entre les groupements professionnels (qui défendraient des intérêts particuliers) et les associations politiques (qui se réclameraient de l'intérêt général)[57]. Mais il est plus difficile à comprendre en matière de reconnaissance d'utilité publique, *a fortiori* lorsqu'il s'agit des œuvres de progrès scientifique, artistique ou littéraire, qui défendent bien souvent les intérêts de leur art autant que ceux de leurs membres. Comme le dit Léon Béquet, les établissements d'utilité publique sont tantôt « d'intérêt général seul », tantôt « d'intérêt mixte »[58], c'est-à-dire constitués « tout à la fois pour créer, soutenir ou développer un service public et pour procurer à ceux qui font partie de l'association un avantage spécial et déterminé ». Avec un objet analogue à celui de l'Association des éditeurs de musique (défendre les intérêts de la profession et venir en aide aux sociétaires dans le besoin), ont par exemple été reconnues d'utilité publique l'Association des inventeurs et artistes industriels (en 1882), l'Association des artistes français (en 1883) ou encore la Société des gens de lettres (en 1891)[59].

Après avoir été longtemps admis à condition d'être conjugué à un service public, le caractère « particulier » des intérêts poursuivis par les groupements

---

[55] Avis du 28 octobre 1885, AN AL//314. L'association avait déjà vu sa demande repoussée en 1877, sous l'ancien Conseil, qui l'avait trouvée de fondation trop récente (1876).

[56] Avis du 24 juillet 1889, AN AL//999.

[57] Denis Barbet, « Retour sur la loi de 1884. La production des frontières du syndical et du politique », *Genèses*, n° 3, 1991, p. 5-30.

[58] Léon Béquet, « Les établissements publics et d'utilité publique », art. cit., 9 juin 1881, p. 378-379.

[59] La loi de 1884 ne s'applique pas aux professions libérales, mais elles peuvent former des associations autorisées et, le cas échéant, reconnues d'utilité publique. En ce qui concerne la reconnaissance d'utilité publique, le critère discriminant ne tient donc pas à la nature « particulière » des intérêts poursuivis mais à leur caractère « économique, industriel, commercial ou agricole » (voir l'article 3 de la loi du 21 mars 1884 relative à la création des syndicats professionnels), qui exclut de la procédure les groupements formés à cette fin.

devient pourtant un motif de rejet. Il est opposé à l'Industrielle de Brest, qui, sans s'être conformée à la loi du 15 juillet 1850 sur les sociétés de secours mutuels, « n'a réellement en vue que l'intérêt personnel des membres qui la composent »[60], à la Société de bienfaisance pour l'extinction de la mendicité de Bressuire, dont les quatorze membres sont soupçonnés de chercher « à se réserver, sous le couvert de la charité […], une situation privilégiée dans la ville »[61], ou encore de la Société des restaurants populaires de Bourges, dont les animateurs se proposent « moins d'accomplir une œuvre charitable […] que d'arriver à diminuer pour eux-mêmes le prix de la vie »[62]. Parce que l'engagement dans le monde associatif n'est jamais purement altruiste, le critère a quelque chose d'arbitraire, révélateur des valeurs des membres du Conseil d'État – nous aurons l'occasion d'y revenir[63]. Le déplacement de l'attention qu'il signale, de « l'utilité des services rendus au public » à leur « caractère désintéressé »[64], n'en manifeste pas moins la nouvelle marge de manœuvre offerte aux groupements candidats à la reconnaissance d'utilité publique : sous réserve de convaincre le Conseil d'État de leur désintéressement, il leur est désormais possible, dans une certaine mesure, de proposer leur propre définition de l'utilité publique, à distance des caractéristiques propres aux services publics.

Émulation ou concurrence ? L'« État-réseau »[65] en question

Les années 1880 et 1890 rendent ainsi visibles des réagencements préparés bien en amont au sein du Conseil d'État. S'y estompe un héritage du passé qui opposait nettement intérêts des particuliers et intérêt général régi par la puissance publique, contraignant les groupements privés non lucratifs à se soumettre à l'État – par l'autorisation – et même, s'ils souhaitaient accéder à la personnalité morale, à intégrer la sphère administrative – par la reconnaissance d'utilité publique, qui les érigeait en établissements dont on ne savait pas très bien s'ils étaient « publics » ou « d'utilité publique ». Émerge désormais un espace intermédiaire, où la contribution des groupements privés à l'intérêt général est progressivement reconnue, au prix d'une série de recatégorisations. Certains groupements non lucratifs sont rejetés dans la sphère des intérêts particuliers, qui ne recoupe donc plus totalement celle du partage des bénéfices : toutes sortes d'associations – expériences coopératives ou mutuellistes, cercles de sociabilité ou de loisirs, réunions de savants ou

---

[60] Avis du 19 mars 1895, AN AL//1556.
[61] Avis du 24 octobre 1895, AN AL//1628.
[62] Avis du 28 juin 1899, AN AL//1863.
[63] Voir chapitre 9.
[64] Pour reprendre les expressions de Maurice Hauriou citées précédemment.
[65] Pierre Rosanvallon, *Le modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2004, p. 377 et suiv.

d'artistes, etc. – y bénéficient de la tolérance de l'État, pourvu qu'elles acceptent de se passer de la personnalité morale. Celles qui au contraire la réclament n'ont plus besoin de prouver qu'elles sont à même de seconder l'État dans l'accomplissement de ses missions. Si elles n'entrent pas dans les catégories bénéficiant des statuts spéciaux sur lesquels nous nous arrêterons plus bas, il leur faut démontrer leur capacité à s'engager dans des activités que l'administration reconnaît comme « désintéressées ». Leur utilité aux yeux du pouvoir est à cet égard secondaire : elle déterminera leur absorption éventuelle dans la sphère publique. Le cas échéant en effet, elles peuvent être transformées en « établissements publics », organismes administratifs dotés de la personnalité morale et d'une certaine autonomie administrative et financière pour assurer les services publics que l'État ne gère pas directement.

Il est tentant de voir dans la procédure de reconnaissance d'utilité publique ainsi infléchie l'une des modalités de l'« État-réseau », où Pierre Rosanvallon voit une forme de « jacobinisme amendé »[66]. À bien des égards en effet, elle consacre des associations « auxiliaires de l'État », qui défrichent pour lui de nouveaux terrains d'intervention et sont ainsi vouées, pour certaines, à devenir ses collaboratrices. Mais le monopole de l'État sur l'intérêt général reste entier nous dit-il : elles ne sont que des « relais de la généralité »[67]. Le travail administratif opère cependant à distance des conceptions associatives des Jules Ferry, Léon Bourgeois ou Jean Macé[68]. Si l'on se déprend de toute perspective téléologique, force est de constater que la procédure de reconnaissance d'utilité publique obéit alors plutôt à une logique de relâchement du lien entre l'État et les groupements privés d'intérêt général, certes partiel, mais qui, sur le moment, travaille dans le sens d'une autonomisation du social[69].

L'un des premiers indices de ce mouvement est l'importance que la section de l'Intérieur attache à l'indépendance organisationnelle des œuvres reconnues d'utilité publique à l'égard des établissements publics – et pas seulement à l'égard de ceux du culte. En 1895, le Conseil d'État se montre ainsi réticent à autoriser le bureau de bienfaisance de la ville de Rennes – un établissement public – à recevoir un legs affecté à l'une de ses œuvres, l'Orphelinat de la rue

---

[66] *Ibid.*, p. 433.
[67] *Ibid.*, p. 379.
[68] Contrairement à certains de ses cercles, la Ligue de l'enseignement, que Pierre Rosanvallon cite en exemple de l'association « aiguillon et […] accélérateur [de] l'action publique » (*ibid.*, p. 380), ne parvient d'ailleurs pas à obtenir le précieux le label. Après plusieurs années d'instruction, la procédure est abandonnée en 1906. Elle est finalement reconnue d'utilité publique en 1930.
[69] Si l'on considère que les établissements d'utilité publique ont été longtemps confondus avec les établissements publics et donc en quelque sorte incorporés à l'État, il faut admettre que la Troisième République les désincorpore partiellement, dans un mouvement de « désétatisation » – lequel n'empêche pas des formes d'étatisation dans d'autres domaines. Martine Kaluszynski et Sophie Wahnich (dir.), *L'État contre la politique : les expressions historiques de l'étatisation*, Paris / Montréal, L'Harmattan, 1998, 339 p. ; Matthieu Hély, *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, Presses universitaires de France, 2009, 320 p.

du Griffon. Le principe de spécialité tout autant que le respect des dernières volontés de la testatrice impose selon lui la séparation des deux entités[70] : il invite donc la commission administrative du bureau de bienfaisance à constituer l'orphelinat en établissement municipal ou, à défaut, en établissement privé susceptible d'être reconnu d'utilité publique, et donc autorisé à recevoir le legs. Après s'y être opposée en vain, cette dernière opte pour cette seconde option, pensant pouvoir ainsi garder l'œuvre sous son influence. Elle soumet au Conseil d'État un projet de statuts dont l'article 6 prévoit que « le conseil d'administration est composé des membres formant la commission administrative du bureau de bienfaisance. – Le maire de Rennes en est président de droit ». L'article 14 soumet en outre à l'avis du conseil municipal « les délibérations relatives aux acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles et à l'acceptation des dons et legs »[71]. La section de l'Intérieur fait quelques concessions importantes : elle admet l'absence d'assemblée générale et autorise la désignation des membres du conseil d'administration pour partie par le conseil municipal et pour partie par le préfet. Mais elle reste ferme sur le reste : la séparation des deux établissements doit être réelle, le conseil d'administration ne peut être privé du « droit de désigner lui-même son président et l'ensemble du bureau », « on ne saurait astreindre un établissement d'utilité publique à soumettre à l'examen du conseil municipal les délibérations régulièrement prises par son conseil d'administration »[72]. Face au bureau de bienfaisance, soutenu par le ministère de l'Intérieur et par la préfecture, le Conseil d'État a tenu bon. L'autonomie qu'il cherche à garantir à l'orphelinat, quoique incomplète, a pourtant paru excessive au bureau de bienfaisance, qui préfère alors prendre le risque de perdre le legs.

La démarcation que la haute assemblée s'efforce de tracer entre l'administration et les établissements d'utilité publique n'est pas seulement organisationnelle. Elle doit aussi exister dans l'esprit du public. À l'Association des instituteurs pour l'éducation et le patronage de la jeunesse, dont le dossier parvient au Conseil d'État en août 1898, la section de l'Intérieur demande ainsi de renoncer en partie à sa dénomination, en y retranchant les mots « des instituteurs », qui lui donnent un « caractère professionnel » d'autant plus gênant « qu'il s'agit de fonctionnaires publics »[73]. La crainte n'est pas de voir émerger, sous couvert de la forme associative, un syndicat de fonctionnaires : fondée en 1880 dans le but de répandre le goût des exercices physiques chez les instituteurs, l'association a progressivement intégré à ses missions le développement intellectuel et physique des élèves pour devenir, dans les années 1890, une œuvre postscolaire, exclusivement consacrée au

[70] Voir la note de la Section de l'Intérieur datée du 24 mai 1897 ainsi que le rapport du directeur de l'Assistance et de l'hygiène publiques (Henri Monod) daté du 23 février 1898, AN AL//1752.
[71] Projet de statuts, AN AL//1752.
[72] Note du 6 avril 1898, AN AL//1752.
[73] Note du 22 novembre 1898, AN AL//1848.

patronage des élèves en dehors et après leur départ de l'école. La recommandation a essentiellement pour but de ne pas donner à l'association, à travers la reconnaissance d'utilité publique, un caractère officiel, qui en ferait aux yeux du public une succursale du ministère de l'Instruction publique. Autrement dit, la reconnaissance d'*utilité publique* est ici conditionnée par le caractère *privé* de l'œuvre, à savoir le fait que ses animateurs agissent à titre personnel et non dans le cadre de leurs fonctions (publiques), dans une sphère d'action proportionnée à leurs ressources. Loin de sanctionner l'identité de leur entreprise éducative avec celle de l'État, le label consacre la dimension privée et localisée de leur contribution à l'intérêt général : il *reconnaît* l'utilité publique d'une activité qui pourtant a pris sa source en dehors de l'État et qui ne se confond pas – et ne doit pas être confondue – avec son action.

La mise en lumière de ces efforts de différenciation entre, d'un côté, l'action de l'administration publique et, de l'autre, la contribution des groupements privés à l'intérêt général suffit-elle à remettre en question le monisme de l'État français ? On pourrait aussi bien en déduire que l'État tient à garder son monopole sur l'intérêt général et qu'il ne saurait dès lors reconnaître d'utilité publique des groupements privés susceptibles de lui contester cette prérogative, ou de laisser entendre qu'elle leur a été déléguée. Les associations candidates au label gouvernemental seraient donc pour cette raison invitées à effacer de leurs titres et statuts tout ce qui pourrait leur donner l'apparence d'agences étatiques et à réduire leurs objectifs à des dimensions plus locales et plus spécialisées. L'attention portée par la section de l'Intérieur à la concurrence qu'elles pourraient faire à l'action publique – de l'administration centrale, des départements ou des municipalités – semble en outre suggérer que les groupements dont le champ d'action n'est pas, ou pas encore, investi par l'État obtiennent plus facilement que les autres la personnalité morale. Faut-il pour autant en conclure, avec Pierre Rosanvallon, que le rôle assigné par la République aux associations se limite à celui de « béquilles » ou d'« aiguillons », voués à disparaître dès lors que l'État les a supplantés ?

Le cas des œuvres auxiliaires de l'État nous semble pouvoir fournir quelques éléments de réponse. Comme le montre Pierre Rosanvallon, Jules Ferry, à l'instar de la plupart de ses collègues républicains, voit dans ce type de groupement « une puissance associée », chargée en quelque sorte d'expérimenter de nouvelles formes d'action publique pour le compte de l'État : « elle reste de cette façon liée et subordonnée à l'État, appelée à s'effacer dès lors que l'innovation a été introduite dans la machine administrative, devenant la nouvelle norme »[74]. Les caisses des écoles évoquées plus haut semblent correspondre en tout point à ce qui est ici décrit. D'abord privées, elles ont été ensuite encouragées par l'État puis intégrées à la « machine administrative » comme établissements publics. Elles n'ont certes pas fait disparaître l'initiative privée, qui finance et anime parallèlement aux

[74] Pierre Rosanvallon, *Le modèle politique français… op. cit.*, p. 381-382.

caisses de l'école des associations aux buts analogues, sous des noms divers : « Denier des écoles », « Sou des écoles », « Tutélaire scolaire », etc. Mais le Conseil d'État semble d'abord les tenir à distance. Comme on l'a vu dans le précédent chapitre, elles sont peu nombreuses à être reconnues d'utilité publique et donc à être dotées d'un statut juridique permettant leur plein développement. Dans ce cas, l'association privée, après avoir joué un rôle précurseur, semble bien devoir s'effacer devant les établissements publics fondés par la commune, à la demande de l'État, en vue de remplir la même mission.

L'examen des dossiers nous invite cependant à la nuance. L'obligation de fonder des caisses des écoles prévue par la loi du 28 mars 1882 a certes des conséquences sur l'attitude de la Section de l'Intérieur à l'égard des associations dites « libres ». Dès la promulgation de la loi, elle se montre plus circonspecte vis-à-vis de leur reconnaissance d'utilité publique, par crainte que leurs activités n'interfèrent avec les obligations et les prérogatives de la puissance publique. La Société d'encouragement à l'enseignement communal laïque de Lyon dite Denier des écoles, fondée par la loge maçonnique Les amis de la vérité, voit par exemple sa demande mise en suspens le temps que ses relations avec le conseil municipal soit clarifiées. Dans une note du 21 février 1888, la section de l'Intérieur remarque que l'association « tient lieu de la caisse des écoles que la municipalité de Lyon n'a pas organisée » et, évoquant les subventions municipales qui la font vivre, s'interroge sur sa « raison d'être lorsque la caisse des écoles ser[a] organisée »[75].

Mais ses préventions disparaissent au moment où cette dernière est enfin fondée, près de dix ans plus tard (le 16 novembre 1897). Alors même que la ville a cessé de subventionner le Denier des écoles, alors même qu'un établissement public est venu le concurrencer, il s'est non seulement maintenu mais il a réussi à développer ses services : il peut dès lors être reconnu d'utilité publique, ce qui est chose faite en 1898. L'enjeu pour le Conseil d'État n'est pas en effet de barrer la route aux associations dès lors que l'État prend en charge leurs missions, mais de s'assurer que la concurrence entre un établissement public et un établissement d'utilité publique ne remettra pas en cause leurs activités respectives[76]. Lorsque la preuve en est faite, rien ne

[75] Note du 21 février 1888, AN AL//888.

[76] Dans de nombreuses villes, les caisses des écoles sont de fait en concurrence avec des associations libres. Maurice Hauriou note d'ailleurs quelques années plus tard, pour le déplorer, que l'accentuation du contrôle de l'État sur les premières tend à favoriser la création des secondes, dans lesquelles les souscripteurs particuliers peuvent au moins participer à la prise de décision en contrepartie de leur investissement financier. Maurice Hauriou, « Caisses des écoles primaires », *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*, Paris, Sirey, 1929, tome 1, p. 431-446, ici p. 434-435. Commentaire d'arrêt reproduit à partir du Recueil Sirey, 1905, III, p. 33, désormais en ligne ici :
https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2014/03/19/la-distinction-des-etablissements-publics-et-des-etablissements-dutilite-publique/

s'oppose à la reconnaissance d'utilité publique de l'association, qui peut donc mener ses affaires en parallèle à l'établissement public.

Rien ne dit que les fondateurs de la République aient eu l'intention d'imposer à l'ensemble des groupements non lucratifs la tâche qu'ils avaient fixée au mouvement associatif républicain. Ce qui est certain en tout cas, c'est que la procédure de reconnaissance d'utilité publique n'a pas eu cet effet. Les contraintes que la politique républicaine a fait peser sur elle ont favorisé une redéfinition de l'utilité publique des associations et fondations, qui allait par ailleurs dans le sens de la libéralisation des institutions comme de la spécialisation du droit administratif. La part de l'initiative privée dans la détermination de l'intérêt général s'en est trouvée reconnue, et avec elle la possibilité pour certains groupements d'accéder à la personnalité morale alors même qu'ils n'agissaient pas comme des auxiliaires de l'État républicain.

3. Une « haute faveur »… en dernier recours

La complexification de la législation associative

L'avènement d'un nouveau partage entre public et privé ne conditionne pas seulement les décisions prises en matière de reconnaissance d'utilité publique. Il influe aussi sur la signification de la procédure, qui prend une dimension paradoxale. Si les missions des groupements se confondent avec l'intérêt général tel qu'il est défini par l'État, leur accès à la personnalité civile est en effet non pas facilité mais compliqué. Le Conseil d'État préfère les transformer en établissements publics ou reporter leur reconnaissance d'utilité publique le temps qu'ils fassent leurs preuves. Au contraire, il semble favoriser les associations et fondations dont la contribution à l'intérêt général tranche plus nettement avec celle de l'État et ne peut donc être assimilée au champ d'intervention de la puissance publique. Tout se passe comme si les œuvres considérées par la haute assemblée – du point de vue de l'État, donc – comme étant d'utilité publique méritaient davantage que *la reconnaissance d'utilité publique*, cette dernière devenant donc de façon contre-intuitive la marque des groupes dont l'utilité publique n'est pas assez grande pour mériter une prise en charge étatique.

L'attention portée par la section de l'Intérieur aux statuts juridiques substituables à la reconnaissance d'utilité publique semble aller dans le même sens. Alors que les propositions et projets relatifs à une loi générale sur les associations échouent les uns après les autres, le législateur adopte en effet au début de la Troisième République une série de lois spécifiques à certaines catégories d'associations, auxquelles est accordée une personnalité morale plus ou moins étendue. Même si celle qu'offre la reconnaissance d'utilité publique est généralement plus complète, les groupements ayant fait l'objet d'une loi

spéciale ont désormais peu de chances de l'obtenir. On a évoqué plus haut la loi du 21 mars 1884, relative aux syndicats professionnels, que le Conseil d'État oppose à la reconnaissance d'utilité publique de la Société technique de l'industrie du gaz en 1885 ou de l'Association des éditeurs de musique et des industries qui s'y rattachent en 1889. Les groupements professionnels « exerçant la même profession, des métiers similaires ou des professions connexes concourant à l'établissement de produits déterminés » (article 2), ayant « exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles » (article 3), peuvent désormais se créer librement, sous condition de publicité auprès de l'administration (mairie ou préfecture de la Seine), et accèdent dès lors à la personnalité morale sans avoir besoin d'une autorisation spécifique. Leur personnalisation, sans être totale, est relativement étendue : ils peuvent ester en justice, employer le produit des cotisations, acquérir les immeubles « nécessaires à leurs réunions, à leurs bibliothèques et à des cours d'instruction professionnelle » mais aussi « constituer entre leurs membres des caisses de secours mutuels et de retraites » et « créer et administrer des offices de renseignements pour les offres et les demandes de travail » (article 6). Les associations professionnelles n'ont de toute façon plus le choix : la nature des intérêts qu'elles défendent les contraint à se former et se développer en vertu de la loi de 1884. Il n'est donc plus question de les reconnaître d'utilité publique.

Il en est de même après le vote de la loi du 22 décembre 1888, qui élargit le panel des buts poursuivis par les associations syndicales organisées par la loi du 21 juin 1865 : initialement conçues pour la réalisation, par les propriétaires concernés, de divers travaux agricoles[77], elles peuvent désormais avoir pour but l'exécution et l'entretien de travaux « d'assainissement dans les villes et faubourgs, bourgs, villages et hameaux » et « d'ouverture, d'élargissement, de prolongement, de pavage de voies publiques et de tout autre amélioration ayant un caractère d'intérêt public dans les villes et faubourgs, bourgs, villages ou hameaux » (article 1er). Là encore, la personnalité morale leur est accordée sans qu'elles n'aient besoin d'en faire individuellement la demande : « elles peuvent ester en justice par leurs syndics, acquérir, vendre, échanger, transiger, emprunter et hypothéquer » (article 3). La section de l'Intérieur se montre dès lors réticente à accorder la reconnaissance d'utilité publique aux associations qui visent l'amélioration ou l'embellissement du lieu de vie de leurs sociétaires : elle les invite plutôt à profiter des nouvelles dispositions de la loi, qui lui paraissent d'ailleurs y suppléer « avantageusement », comme le rappelle

[77] Défense contre la mer et les cours d'eau, entretien des canaux et cours d'eau, des marais et des terres humides, irrigation, drainage, chemins d'exploitation et « toute autre amélioration agricole d'intérêt collectif » (article 1er).

l'avis du 5 juillet 1899 rendu à propos de la Société d'embellissement de Belfort[78].

En vertu d'un raisonnement analogue, les sociétés de secours mutuels sont quasiment exclues de la procédure de reconnaissance d'utilité publique après l'adoption de la loi du 1er avril 1898. À vrai dire, la section de l'Intérieur était entrée depuis longtemps dans cette voie, en incitant les associations de prévoyance à se contenter du régime résultant de la loi du 15 juillet 1850 et du décret du 26 mars 1852. En 1885, à propos de la Société de secours mutuels des sauveteurs rouennais médaillés de l'État, elle avait fait adopter un avis rappelant fermement que « ce n'est qu'à titre d'exception que la loi du 15 juillet 1850 autorise la déclaration d'utilité publique en faveur de certaines sociétés de secours mutuels »[79]. À la fin des années 1880, l'ardent mutualiste Hippolyte Maze estime que « sur 8 à 10 000 sociétés de secours mutuels, une *dizaine*, à peine, ont pu obtenir d'être reconnues d'utilité publique » – et encore compte-t-il des sociétés reconnues d'utilité publique avant l'avènement de la République[80]. La loi du 1er avril 1898 encourage le Conseil d'État à plus de rigueur encore. Bien que le texte prévoie l'existence de sociétés de secours mutuels reconnues d'utilité publique (titre IV), les sociétés libres et approuvées disposent d'une personnalité morale étendue, qui suffit selon lui à la plupart des groupements : les premières peuvent « recevoir et employer les sommes provenant des cotisations », « faire des actes de simple administration », « posséder des objets mobiliers », « prendre des immeubles à bail », « recevoir des dons et legs mobiliers » sous réserve de l'autorisation du préfet ou du Conseil d'État, selon les cas (article 15), les secondes peuvent de surcroît « posséder et acquérir des immeubles » dans une certaine mesure, « les vendre et les échanger », « recevoir des dons et legs immobiliers » sous réserve de l'autorisation du Conseil d'État et faire certains placements (articles 17 à 21).

Pour bénéficier de l'un ou de l'autre de ces régimes, les groupements sont invités à revoir leurs statuts pour les rendre conformes aux dispositions de la loi. Le monde associatif, autrefois si divers, se spécialise ainsi lentement sous l'effet du droit. Le Conseil d'État y contribue à la marge en réorientant un certain nombre de demandes de reconnaissance d'utilité publique vers ces dispositifs sinon plus favorables, du moins plus accessibles. La procédure fonctionne alors de plus en plus comme un moyen juridique qui permet aux œuvres ni professionnelles, ni syndicales, ni mutuelles de se développer quand même. Les groupements dont la majorité parlementaire a admis à la fois

[78] Avis du 5 juillet 1899, AN AL//1913.
[79] Avis du 13 mai 1885, AN AL//734.
[80] Voir le compte rendu de la séance du 5 février 1889 de la Société d'économie politique, consacrée à la liberté d'association, dans : *Bulletin de la Société d'économie politique*, 1889, p. 25. Député puis sénateur, Hippolyte Maze (1839-1891) est l'auteur de plusieurs propositions de loi fondées sur la mutualité, qu'il s'efforce de populariser à travers congrès, revues et associations, comme la Ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité, dont il est le fondateur.

l'innocuité et l'intérêt – c'est-à-dire d'une certaine manière l'utilité publique – n'ont en quelque sorte plus besoin d'être « reconnus d'utilité publique ». La procédure sert essentiellement à ces œuvres qui forment traditionnellement le gros des établissements d'utilité publique et dont le législateur ne s'est pas encore occupé : les établissements d'assistance et les sociétés savantes. Elle aussi connaît donc une forme de spécialisation, qui limite sa capacité à répondre à la situation des groupements qui sortent du « moule ». Comme le dit très justement Henry Hébrard de Villeneuve à l'occasion de la discussion suscitée à l'assemblée générale par la reconnaissance d'utilité publique de la Société de tir d'Alger, en 1888 :

> « Lorsque nous reconnaissons comme établissement d'utilité publique une société, elle rentre dans un moule déjà connu. Si nous reconnaissons, par exemple, comme établissement d'utilité publique une société dont le but est la bienfaisance, ou une société dont le but est l'étude, une société savante, nous savons avec qui nous avons affaire. Il s'agit de sociétés ayant un caractère parfaitement déterminé, poursuivant un but que nous connaissons. Dans ces conditions, nous n'avons plus qu'à voir si cette société peut fonctionner, si son but est honorable. »[81]

Dans le cas des sociétés de tir, une solution a néanmoins été trouvée – un précédent constitué, une nouvelle catégorie (celle des « œuvres d'encouragement aux exercices physiques et militaires ») inscrite dans les *Notes de jurisprudence* et par là-même dans les têtes des hauts fonctionnaires et des dirigeants d'associations, ouvrant la voie à la reconnaissance d'autres groupements de ce type – ce qui témoigne de la souplesse relative de ce régime juridique. Dans d'autres cas, les artisans de la procédure résistent : le caractère coopératif de la Société des restaurants populaires de Bourges lui interdit d'accéder à la personnalité morale[82], tandis que l'Union compagnonnique des compagnons du tour de France est d'abord sommée de se conformer aux statuts-modèles[83] avant d'être renvoyée au régime des sociétés de secours mutuels, sans plus de succès[84].

On le voit, les modalités du travail de sélection mené par le Conseil d'État ont progressivement changé. Il s'agit désormais moins de comparer les divers intérêts en jeu avec les périls que pourrait constituer la formation d'une nouvelle personne morale que de les analyser pour déterminer quelle forme juridique leur correspond le mieux. Dans cette opération de classement, la reconnaissance d'utilité publique apparaît comme un statut résiduel : à partir du

---

[81] Compte rendu *in extenso* du débat du 6 décembre 1888… *op. cit.*, p. 5-7.
[82] Avis du 28 juin 1899, AN AL//1863.
[83] Note du 4 décembre 1900, AN AL//2015.
[84] Notes des 16 mars 1901 et 28 avril 1903, AN AL//2015. Il n'est pas anodin que les membres du Conseil d'État échouent à adapter la procédure aux associations « populaires » : nous y reviendrons dans la troisième partie.

moment où un groupement non lucratif lui paraît mériter d'exister et de se développer en tant que tel, la section de l'Intérieur n'envisage d'en faire un établissement d'utilité publique qu'après s'être assurée que la nature des intérêts défendus n'appelait aucune autre solution juridique.

Les faux-semblants du label

Comment décrire alors la reconnaissance d'utilité publique ? D'un côté, elle constitue l'un des statuts juridiques les plus favorables, dans la mesure où la personnalité morale qu'elle confère est étendue et permet notamment à l'établissement de bénéficier de la générosité publique. Parce qu'elle n'est accordée qu'en dernier recours, elle reste en outre une « haute faveur »[85], dont seuls quelques rares groupements peuvent profiter. Alors que les associations se multiplient, le nombre d'œuvres reconnues d'utilité publique reste stable : à peine plus d'une quinzaine par an. Sous cet angle, la haute assemblée a tenu à conserver à l'État républicain sa capacité à contrôler et à orienter les dons et legs, alors en plein essor[86]. De l'autre, la reconnaissance d'utilité publique n'est plus réservée aux groupements qui se donnent pour mission d'aider la puissance publique dans l'accomplissement de ses devoirs, ni même à ceux que le pouvoir voit d'un bon œil remplir des fonctions sociales qui lui paraissent utiles. Les réagencements du partage public / privé comme l'adoption de lois spéciales destinées à certaines catégories d'associations ont conduit en effet à l'ouvrir à des œuvres dont les objectifs peuvent être assez éloignés du projet républicain et, dans le même temps, à la fermer à des groupements qui pouvaient au contraire revendiquer à bon droit leur communauté de vues avec les hommes au pouvoir.

Les choix effectués en la matière sous la République tendent donc à constituer un groupe d'établissements dont l'homogénéité statutaire contraste avec l'hétérogénéité des orientations. Dans la mesure où ces établissements s'ajoutent à la liste des établissements reconnus d'utilité publique sous les précédents régimes, le label fièrement arboré par des associations et fondations de tous horizons perd de son évidence politique. Pour le public, il reste avant tout un appel aux libéralités : il signale à la fois la capacité de l'œuvre à recevoir dons et legs et la garantie par l'État que ces derniers iront bien à la cause à laquelle ils ont été affectés. Mais il ne dit pas grand-chose des positionnements de l'association à l'égard du régime, et inversement : la

---

[85] Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *Notes de jurisprudence… op. cit.*, p. 126 ; Joseph Reynaud, *Notes de jurisprudence… op. cit.*, p. 175.

[86] Jean-Luc Marais, *Histoire du don… op. cit.*, p. 133-142. Pour la seule année 1897, l'*Annuaire statistique de la France* avance le chiffre de 10,5 millions de francs pour les libéralités destinées aux établissements d'utilité publique (contre 33,9 à destination des établissements publics). *Annuaire statistique de la France*, Paris, Imprimerie nationale, 1899, p. 34.

reconnaissance d'utilité publique n'est pas ou plus la marque d'un soutien ou d'un encouragement sans réserve de l'œuvre par le Gouvernement. L'État républicain manifeste à cet égard une ouverture relative : il n'est pas question pour lui de tarir la charité privée, d'où qu'elle vienne, mais plutôt de maintenir sa tutelle sur les groupements privés qui en sont les destinataires, quels qu'ils soient.

Il n'est cependant pas sûr que les animateurs des œuvres aient toujours bien saisi ni admis cette évolution, d'autant que les représentants de l'État continuent à parler de la reconnaissance d'utilité publique comme d'une « haute faveur ». Peu d'entre eux réduisent en effet le label gouvernemental à un simple statut juridique, donnant accès à la personnalité morale, et en particulier à la possibilité de recevoir dons et legs, même si la perspective d'une libéralité peut être à l'origine de la demande[87]. Les bulletins et journaux des œuvres en font aussi et surtout une marque d'« encouragement », la « récompense », le « couronnement », la « consécration » de leurs efforts[88]. On attend d'elle qu'elle donne au groupement un « caractère sérieux », qui lui confère une forme de suprématie dans son secteur[89], ou mieux, qu'elle puisse « lui ouvrir toutes les portes »[90]. Elle paraît d'autant plus méritée que l'association collabore avec les services de l'État. En 1898, le secrétaire général de la Société pour la propagation des langues étrangères en France se réjouit par avance de la force que donnera la reconnaissance d'utilité publique à l'œuvre – non seulement la « capacité civile » mais « une plus grande autorité morale dans le public » – sans imaginer une seule seconde que le Conseil d'État pourrait la lui refuser[91] : « Notre développement rapide, il est vrai, mais de bon aloi, obtenu, vous le savez, grâce à un concours persévérant de talents et de bonnes volontés ; les nombreux et incontestables services rendus par nous à

---

[87] Une association qui n'est pas reconnue d'utilité publique ne peut, en principe, recevoir dons et legs, mais si un testateur ou un donateur la désigne comme bénéficiaire d'une libéralité, elle peut demander à être reconnue d'utilité publique – même après la mort du testateur (mais pas après celle du donateur).

[88] Les termes sont très fréquemment employés dans les bulletins des associations ou les brèves qui les concernent dans la presse locale. Voir pour quelques exemples : *Bulletin de l'Association française contre l'abus du tabac et des boissons alcooliques*, n° 3, septembre 1881, p. 59 ; *L'Avenir d'Arcachon : organe des intérêts politiques, industriels et maritimes de la contrée*, 15 novembre 1891, p. 1 (à propos du sanatorium d'Arcachon) ; *Touring-club de France : revue mensuelle*, décembre 1894, p. 255 ; *L'écho des jeunes*, 1er septembre 1901, p. 113 (à propos de l'Union des sociétés de tir).

[89] Compte rendu de l'assemblée générale de l'Association générale des vétérinaires de France, tenue le 18 juin 1891, *Recueil de médecine vétérinaire*, 15 août 1891, p. 519. « Le jour où l'Association générale des vétérinaires de France sera reconnue d'utilité publique, dit ainsi l'un de ses membres, elle prendra un caractère sérieux qui lui amènera de nombreux adhérents et qui aura pour effet de rallier autour d'elle toutes les Associations régionales déjà fondées ou à fonder. »

[90] « Aux sociétaires de *La colonisation française* », *Le Progrès*, 10 avril 1897, p. 2.

[91] C'est pourtant ce qu'il fait par un avis du 24 janvier 1900, AN AL//1962. L'association n'est reconnue d'utilité publique qu'en 1913.

la chose publique, à des intérêts vraiment généraux et nationaux, nous invitent à penser que l'État, dont nous sommes l'auxiliaire bénévole et utile, ne nous fera pas trop longtemps attendre cette consécration de nos efforts. »[92]

Les refus sont donc difficiles à accepter. Parce qu'elles remettent rarement en question l'utilité du but, les motivations avancées par le Conseil d'État et rappelées par les ministères et les préfectures, peuvent aider à ne pas perdre la face – sans doute sont-elles d'ailleurs en partie formulées sinon à cette fin, du moins dans cet esprit. En 1881, le conseil d'administration de l'Association française contre l'abus du tabac et des boissons alcooliques y trouve en tout cas de quoi se rassurer après l'échec de sa première demande, transmise le 15 juin 1880 au ministère de l'Intérieur[93] :

> « Une durée de douze années, pendant lesquelles l'Association a rendu d'incontestables services à la morale et à l'hygiène publiques, en combattant avec quelque énergie deux fléaux qui ne peuvent être séparés dans une ligue pour la santé et pour le bien social, suffirait certainement pour faire obtenir à l'Association le caractère officiel qui résulte de cette déclaration, s'il ne fallait rien de plus que faire du bien, rendre des services, et prêcher le bon exemple. Le témoignage n'en a pas été refusé au Conseil [d'administration de l'association], non plus que la reconnaissance de l'incontestable ancienneté des titres de l'Association contre l'abus du tabac et des boissons alcooliques. Mais il est dans les traditions et dans les doctrines du Conseil d'État, que l'institution qui réclame ce bénéfice doit justifier d'un certain budget et de ressources non aléatoires. »[94]

D'autres se montrent moins stoïques, à l'instar du rédacteur en chef du *Moniteur officiel de la gymnastique et de l'escrime*, dont nous avons déjà évoqué l'amertume après l'échec – provisoire – de la demande de l'Union des sociétés de gymnastique[95]. L'association est selon Daniel Cloutier si méritante que « l'utilité publique reconnue officiellement devrait, à notre sens, être une récompense qui s'impose et ne se discute point ». Sous sa plume, la déception est étroitement associée aux effets de réputation attachés à la procédure, valorisante si elle débouche sur la labellisation attendue, dévalorisante si le

---

[92] « Compte rendu des travaux du conseil d'administration et de la marche de la société pendant l'année 1897-1898, présenté par M. J. Rauber, secrétaire général, à l'assemblée générale du 15 mai 1898 », *Bulletin de la Société pour la propagation des langues étrangères en France*, juin 1898, p. 110.

[93] L'association a fini par convaincre les services du ministère de l'Intérieur. Le dossier est transmis au Conseil d'État en 1882. Ce dernier le repousse par un avis du 30 mars 1882, qui souligne l'insuffisance des services rendus. La demande est renouvelée en 1887 mais elle échoue devant l'hostilité des ministres de l'Agriculture et des Finances. Voir les note du 21 février 1888 et avis du 20 juin 1888, AN AL//577.

[94] *Bulletin de l'Association française contre l'abus du tabac et des boissons alcooliques*, n° 3, septembre 1881, p. 59.

[95] Voir chapitre 4.

précieux sésame est finalement refusé. « C'est fâcheux à tous les points de vue, ajoute-t-il : et par la mauvaise impression qu'une telle mesure peut produire sur l'esprit de nos jeunes gymnastes, et par le discrédit qu'elle peut jeter sur les sociétés, dans l'opinion publique. » L'escrimeur, qui ne craint pas l'hyperbole, compare même le camouflet que le Conseil d'État vient d'infliger aux animateurs des sociétés de gymnastique à celui que la Prusse a fait subir à la France en 1870, les contraignant à refouler dignement leurs « larmes de rage impuissante et de honte indélébile ! »[96]

Les attentes sociales à l'égard de la procédure se nourrissent ainsi des représentations qu'évoquent à la fois son nom – *reconnaissance*, *utilité publique* – et sa sélectivité – une « timbale si difficile à décrocher »[97]. Déjà contestées au sein même du Conseil d'État avant 1879[98], elles sont à la fin des années 1890 encore plus nettement découplées des usages juridiques, mus par des considérations plus pragmatiques. Comment permettre à tel ou tel groupement d'accéder à la personnalité morale ? Est-ce dans l'intérêt de tous – de l'État, des familles, des bénéficiaires – de lui faire profiter de la générosité publique ? Si ce n'est pas le cas, existe-t-il d'autres statuts juridiques – syndicats ou mutuelles par exemple – qui lui donneraient une personnalité morale sans forcément lui ouvrir la possibilité de recevoir dons et legs ? Et si l'association mérite d'attirer à elle les libéralités, ses missions ne représentent-elles pas un enjeu tel pour l'État qu'il soit préférable de la placer dans l'orbite de l'administration, en en faisant par exemple un établissement public ? Dans quelle mesure faut-il dès lors amender ses statuts ? On ne s'étonnera donc pas des malentendus que la procédure a pu susciter, notamment chez les animateurs des œuvres patriotiques et républicaines, dont le désir de *reconnaissance* se heurte aux pratiques administratives du Conseil d'État.

Quelle utilité publique les républicains désormais au pouvoir sont-ils prêts à reconnaître à certains groupements privés ? La question, comme on vient de le voir, ne saurait recevoir de réponse tranchée. La doctrine du Conseil d'État évolue au long de la période considérée. L'utilité publique des associations et fondations semble d'abord, dans les années 1880, se confondre avec la notion de service public, qui émerge au même moment, avant de s'en distinguer progressivement, dans les années 1890. La spécificité du secteur privé non lucratif par rapport au secteur public est peu à peu admise, et avec elle, mais de façon tout à fait implicite, sa capacité à peser sur la définition de l'intérêt général. Les principes fluctuants de l'utilité publique ne suffisent pas quoi qu'il

---

[96] Daniel Cloutier, « L'Union des sociétés de gymnastique et la reconnaissance d'utilité publique », *Le moniteur officiel de la gymnastique et de l'escrime*, 18 mars 1886, p. 1.
[97] L'expression est employée à propos de l'éventuelle reconnaissance d'utilité publique de l'Union vélocipédique de France, semble-t-il resté à l'état de projet. « À propos de Guelfes et de Gibelins », *Le Véloce-Sport : organe de la vélocipédie française*, 21 novembre 1889, p. 842.
[98] Voir chapitre 2.

en soit à rendre compte de la liste des associations et fondations effectivement reconnues d'utilité publique. Cette dernière fait échec aux tentatives de rationalisation *a posteriori*, et pour cause : les décisions prises au cas par cas relèvent de logiques différentes, parfois divergentes, renvoyant tant aux tensions internes à l'administration (entre les ministères, entre le Gouvernement et le Conseil d'État, au sein même du Conseil d'État) qu'à des impératifs politiques et juridiques, qui remettent régulièrement en question le socle de règles affichées.

Ce qui est certain, c'est que la procédure n'est pas devenue un instrument de la République militante contre l'influence de l'Église et le retour des anciens notables. La continuité des pratiques saute au contraire aux yeux, même si elle cache des mutations profondes. D'un côté, les œuvres sont, dans une certaine mesure, reconnues *telles qu'elles sont* : les missions qu'elles se sont données viennent dès lors donner corps à la notion d'utilité publique. De l'autre, le droit travaille de façon souterraine le petit monde des œuvres candidates au label gouvernemental. Il républicanise, standardise, spécialise leurs statuts, assigne à chacune son régime juridique, les positionnant les unes et les autres dans le nouveau continuum que la République fait advenir entre la sphère privée et la sphère publique : associations tolérées ou simplement autorisées, groupements auxquels une loi reconnaît une personnalité morale plus ou moins limitée, établissements d'utilité publique, établissements publics, services des communes, des départements ou de l'État… Telle est la voie suivie par le Conseil d'État pour incorporer à la République cette institution d'origine monarchique qu'est la reconnaissance d'utilité publique. Hybridant les dynamiques propres au mouvement associatif avec les exigences administratives et politiques du moment, il parvient ainsi à maintenir très haut sa valeur sociale tout en la faisant pragmatiquement pallier les insuffisances de la législation en matière associative.

Partie III
L'intérêt général à l'épreuve de la philanthropie

Chapitre 7
Loi 1901 : la RUP[1] à l'état pur

Plus de trente ans après la proclamation de la République et la première proposition de loi relative à la liberté d'association, la loi sur le contrat d'association, promulguée le 1er juillet 1901, offre un statut juridique aux groupements non lucratifs. Le dispositif est bien connu – il n'a subi que peu de changements jusqu'à nos jours. Le cas des congrégations, pierre d'achoppement des projets précédents, reçoit un traitement spécifique dans le titre III, ce qui permet au législateur de définir la liberté associative sans avoir trop à craindre qu'elle ne devienne une arme dans les mains de l'Église. Les associations ordinaires, quant à elles, sont soumises à trois régimes distincts, qui proportionnent la liberté de s'associer à l'octroi gradué de la personnalité morale : cette dernière est nulle pour les associations de fait, qui peuvent « se former librement sans autorisation ni déclaration préalable » (article 2) ; elle est limitée pour les associations déclarées, qui peuvent, une fois qu'elles se sont fait connaître à l'administration, « ester en justice, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer » les biens définis à l'article 6, à savoir les subventions de l'État, des départements et des communes, les cotisations de leurs membres, leur local, ainsi que « les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement [de leur] but » ; elle est étendue pour les associations reconnues d'utilité publique, qui « peuvent faire tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts, mais […] ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent » et qui, surtout, « peuvent recevoir des dons et des legs » (article 11).

Le lien étroit qui conditionnait jusqu'ici l'existence juridique des groupements non lucratifs au contrôle étatique est donc assoupli mais maintenu. La loi de 1901 – « grande loi de la Troisième République »[2] – consacre dans son titre II cet héritage monarchique qu'est la reconnaissance d'utilité publique. La procédure y fait même l'objet de plus de précaution qu'auparavant puisqu'elle n'est plus laissée à la seule appréciation de la section de l'Intérieur. Depuis le décret du 3 avril 1886, cette dernière pouvait trancher en la matière sans forcément soumettre ses décisions à l'assemblée générale du Conseil d'État. La loi de 1901 impose que les décrets de reconnaissance d'utilité publique soient désormais rendus « en la forme des règlements d'administration publique » (article 10) : ils doivent donc être adoptés par le

[1] Reconnaissance d'utilité publique.

[2] Pour reprendre le titre de la thèse de Jean-François Merlet, *Une grande loi de la Troisième République : la loi du 1er juillet 1901*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2001, X-734 p.

Conseil d'État réuni en assemblée générale. Pour les artisans du projet, c'est la contrepartie du « très grand progrès dans la voie de la liberté »[3] que constitue la « petite personnalité », accordée de plein droit aux associations déclarées. Dès lors que tous les groupements peuvent accéder facilement à un statut juridique, le bénéfice de la « grande personnalité » peut et doit être entouré « du maximum de garanties »[4]. Pour ses adversaires, la loi semble au contraire bien trop restrictive. La liberté de s'associer n'est-elle pas intrinsèquement liée à la capacité de mettre en œuvre les moyens matériels permettant d'atteindre le but poursuivi ? La petite personnalité apparaît dès lors insuffisante pour garantir la liberté aux associations simplement déclarées : « non, affirme ainsi le philanthrope Eugène Rostand dès 1901, la loi telle que l'a adoptée la Chambre n'apporte pas aux associations *ordinaires* la liberté d'association véritable ». Et d'ajouter : « il ne suffit pas de reconnaître théoriquement aux citoyens le droit de s'associer ; il faut que leurs associations aient les moyens de vivre, de se développer, *surtout de durer* »[5]. Or la loi ne donne ces moyens qu'aux associations reconnues d'utilité publique, qui, elles, restent soumises au régime du bon plaisir, au gré du ministère et à « l'omnipotence du Conseil d'État »[6].

Conception limitée de la liberté associative, qui ne serait rien sans une réelle capacité patrimoniale, préférence pour l'arbitraire du pouvoir exécutif en matière de reconnaissance d'utilité publique : de nos jours encore, ces aspects de la loi de 1901 manifestent aux yeux de certains commentateurs l'illibéralisme des fondateurs de la République[7]. Les restrictions apportées aux droits patrimoniaux des associations témoigneraient de leur hantise de la « propriété collective »[8], dont les ressorts apparaissent multiples : « culture politique de la généralité » inquiète de tout ce qui pourrait s'interposer entre l'individu et la nation[9], priorité de la lutte contre l'emprise congréganiste à

---

[3] Pierre Waldeck-Rousseau, dans la séance du 17 juin 1901 au Sénat, débat reproduit par Jean-François Merlet (éd.), *L'avènement de la loi 1901 sur le droit d'association : genèse et évolution de la loi au fil des journaux officiels*, Paris, Éditions des Journaux officiels, 2000, p. 790.

[4] Georges Trouillot et Fernand Chapsal, *Du contrat d'association : commentaire de la loi du 1er juillet 1901 et des règlements d'administration publique du 16 août suivant*, Paris, Bureaux des lois nouvelles, 1902, p. 195.

[5] Eugène Rostand, « La loi sur les associations au point de vue des associations ordinaires laïques », *Revue politique et parlementaire*, tome 28, avril-juin 1901, p. 259-271, ici p. 259-260 et 266.

[6] Édouard Clunet, *Les associations au point de vue historique et juridique*, Paris, Marchal et Billard, 1909, vol. 1, p. I.

[7] Pierre Rosanvallon, *Le modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2004, 445 p.

[8] Jean-Pierre Hirsch, « L'impossible propriété collective », dans Steven L. Kaplan et Philippe Minard (dir.), *La France, malade du corporatisme ? XVIIIe-XXe siècles*, Paris, Belin, 2004, p. 171-194.

[9] Pierre Rosanvallon, *Le modèle politique français… op. cit.*, p. 12.

l'heure du combat laïque[10], crainte de nourrir la montée en puissance du mouvement social[11]. L'accent mis sur les peurs républicaines rend bien compte du débat parlementaire, qui retentit de « périls » en tout genre.

Mais faut-il pour autant les rabattre sur « les préjugés de l'époque »[12] ? L'enjeu pour nous est bien plutôt de saisir la rationalité propre aux acteurs qui ont élaboré et mis en vigueur ce texte de loi[13]. Or notre enquête dans les archives du Conseil d'État nous en donne les moyens. Elle permet en effet de mettre en lumière des arguments souvent occultés, qui ont la particularité d'être formulés non pas négativement, sous l'aspect du danger à éviter, mais positivement, dans les termes de l'*intérêt général*. Dans un projet de loi confié en 1899 par le ministère Dupuy à l'examen du Conseil d'État, le strict encadrement du patrimoine associatif est ainsi justifié au nom des intérêts divers mis en jeu par les biens des groupements non lucratifs, intérêts dont l'État seul peut se faire l'arbitre (1). Le texte de loi finalement adopté le 1er juillet 1901, s'il invite le Conseil d'État à adapter sa jurisprudence, ne remet pas en question les fondements de la reconnaissance d'utilité publique. Au contraire, elle est en quelque sorte radicalisée, au sens où elle est débarrassée des fonctions qu'elle avait jusqu'ici tenues par défaut – par exemple donner un statut juridique à certains groupements non lucratifs qui en auraient été sinon privés – et au sens où elle retrouve aux yeux des membres du Conseil d'État un usage conforme à ses racines, monarchiques quoique républicanisées – octroyer à une association d'origine *privée* le privilège de la générosité *publique* (2). À l'heure où la République entreprend de construire l'État social sans refonder la fiscalité[14], la procédure ne sert pas seulement la recomposition

---

[10] Jean-François Merlet, *Une grande loi… op. cit.*, p. 9. Comme nous l'avons déjà montré, le péril congréganiste ne suffit pas à expliquer les réticences du camp républicain puisqu'elles demeurent alors même que la loi de 1901, sous son titre III, réserve aux congrégations un traitement à part. Chloé Gaboriaux, « La loi 1901 faute de mieux : les républicains face à l'association au tournant du XXe siècle », *The Tocqueville Review / La Revue Tocqueville*, vol. XXXII, n° 2, 2011, p. 53-65.

[11] La question, essentielle lors de la discussion relative à la loi de 1884 sur les syndicats professionnels, reparaît de façon épisodique en 1901. Voir Monique Kieffer, *Aux origines de la législation du travail en France : la légalisation des syndicats et la démocratisation des conseils de prud'hommes*, Thèse de doctorat en histoire, Université Paris 8, 1986, 2 vol. ; Francine Soubiran-Paillet, *L'invention du syndicat, 1791-1884 : itinéraire d'une catégorie juridique*, Paris, Maison des sciences de l'homme, Réseau européen droit et société, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1999, 189 p.

[12] Jean-François Merlet, *Une grande loi… op. cit.*, p. 39.

[13] Nous suivons ici Quentin Skinner, *La vérité et l'historien*, Paris, EHESS, 2012, 67 p. Voir également Chloé Gaboriaux et Arnault Skornicki (dir.), *Vers une histoire sociale des idées politique*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2017, 319 p.

[14] Le système fiscal n'est vraiment bouleversé qu'après la Première guerre mondiale. Voir Robert Schnerb et al., *Deux siècles de fiscalité française*, *XIXe et XXe siècles*, Paris, La Haye, Mouton, 1973, 322 p. ; Nicolas Delalande, *Les batailles de l'impôt : consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2011, 445 p. Les travaux de Christine André et Robert Delorme donnent un bon aperçu de la situation avant la Première guerre mondiale. En

du champ de l'assistance « en fonction du seul critère de l'*intérêt général* dont l'État est l'unique garant »[15]. Elle devient aussi et surtout un instrument parmi d'autres pour orienter la charité privée vers des missions sinon publiques, du moins contrôlées par la puissance publique[16] (3).

1. Le patrimoine associatif, un bien d'intérêt général

Une propriété sociale plutôt que collective

Le rôle du Conseil d'État dans l'élaboration de la loi de 1901 est rarement mentionné, et pour cause : contrairement au projet de loi de Charles Dupuy, confié à la haute assemblée au début de l'année 1899, celui que Pierre Waldeck-Rousseau dépose sur le bureau de la chambre des députés, le 14 novembre 1899, n'a pas été mis en délibération devant le Conseil d'État. Les travaux réalisés par ce dernier, qui l'ont occupé durant de longues séances entre janvier et juin 1899, ne sont cependant pas restés lettre morte. La commission chargée d'examiner le projet de loi Waldeck-Rousseau s'est en effet largement appuyée sur le travail du Conseil d'État – et notamment sur la *Série d'études sur le droit d'association dans les législations étrangères* réalisées par le maître des requêtes Jean Clos et les auditeurs René Worms, Paul Grunebaum, Marcel Peschaud, Edmond Hannotin et Georges Cahen, à la demande du vice-président du Conseil d'État, Georges Coulon[17], le rapport du conseiller d'État Étienne Jacquin[18] sur le projet de loi Dupuy, le projet de loi issu des travaux des sections réunies de l'Intérieur et de Législation et des délibérations de l'assemblée générale des 30 et 31 mai et 1er et 3 juin 1899[19]. Ces études et rapports ont aussi pesé sur les délibérations du Parlement, au

---

1912, les prélèvements obligatoires atteignent près de 9 % du PIB, les dépenses publiques (État et collectivités locales) 13 % du PIB (environ 6 milliards de francs). Les dépenses de l'État représentent environ les deux tiers des dépenses publiques, dont un peu plus de 4 % seulement sont affectés à des dépenses sociales. Proportionnellement, les collectivités locales y contribuent davantage, quoique à hauteur variable (pour 1904, jamais plus de 10 % du budget communal, environ 25 % du budget départemental). Christine André et Robert Delorme, « Deux siècles de finances publiques : de l'État circonscrit à l'État inséré », *Revue d'économie financière*, 1991, p. 51-64, ici p. 55 ; Robert Delorme et Christine André, *L'État et l'économie : un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France (1870-1980)*, Paris, Le Seuil, 1983, 757 p., ici p. 74, 722-23 et 733.

[15] Colette Bec, *Assistance et République : la recherche d'un nouveau contrat social sous la IIIe République*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 1994, p. 36.

[16] Ce que souligne Jean-Luc Marais même si son attention porte avant tout sur les donateurs, laissant dans l'ombre les motivations des représentants de l'État : Jean-Luc Marais, *Histoire du don en France de 1800 à 1939*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1999, 409 p.

[17] Conseil d'État, *Série d'études sur le droit d'association dans les législations étrangères*, Paris, Imprimerie nationale, 1899, 228 p.

[18] AN AL//1881.

[19] AN AL//2375 et AL//2376. Pour le projet de loi du Conseil d'État, voir Annexe 3.

cours desquelles ils ont été cités à plusieurs reprises. De façon indirecte, le Conseil d'État a ainsi contribué à la physionomie de la loi finalement adoptée.

Comme l'avant-projet esquissé par la commission *ad hoc* missionnée par Charles Dupuy, alors président du Conseil et ministre de l'Intérieur[20], le projet du Conseil d'État conditionne la liberté d'association à la déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture et accorde la personnalité restreinte à tous les groupements non lucratifs ainsi constitués. Le conseiller d'État Étienne Jacquin, membre de la section de Législation et par ailleurs président de la Ligue de l'enseignement, fait état d'un sentiment largement partagé lorsqu'il écrit à ce propos que « l'État, qui a le devoir de respecter l'association au moment où elle se fonde, fera œuvre utile si, à l'association fondée, il facilite l'accomplissement de son but en lui donnant les moyens et les ressources nécessaires à son action »[21]. Il n'est pas question en revanche de lui donner la personnalité morale pleine et entière, qui paraît à Charles Dupuy comporter les « plus graves dangers »[22]. Dans la lettre qui accompagne l'avant-projet confié à l'examen du Conseil d'État, il note, songeant sans doute à l'inventivité de ses concitoyens dans leurs efforts pour se soustraire à l'impôt : « Peut-être aurait-on pu songer à confier à la seule loi fiscale les soins de modérer l'accroissement excessif des biens de mainmorte, mais il nous a paru plus équitable, plus loyal et plus sûr d'affirmer la nécessité de certaines précautions [dans la loi relative aux associations] »[23].

La solution fiscale, peu sûre, était de toute façon contraire à la philosophie du droit adoptée par le Conseil de l'État. Dans son rapport, Étienne Jacquin rappelle en effet qu'en matière de personnalité morale, le droit français s'est rallié à la thèse de la fiction, selon laquelle la capacité juridique appartient naturellement aux personnes physiques mais pas aux personnes morales, qui la reçoivent de l'État, de manière artefactuelle, donc. Le principe, affirme-t-il, a été donné le 10 juin 1875 par le républicain de la veille Paul Jozon, à

---

[20] Elle était composée de Fernand Faure, directeur général de l'Enregistrement, des domaines et du timbre, Charles Dumay, directeur général des Cultes, Georges Mastier, directeur de la Sûreté générale, Louis La Borde, directeur des Affaires civiles et du Sceau, Camille Moron, directeur de l'Office du travail.

[21] Rapport d'Étienne Jacquin sur un projet de loi relatif aux associations, p. 28, AN AL//1881.

[22] Lettre accompagnant l'avant-projet du gouvernement Dupuy, datée du 23 janvier 1899 et adressée au Conseil d'État, p. 3, AN AL//1881.

[23] Lettre accompagnant l'avant-projet du gouvernement Dupuy… *op. cit.*, p. 5. Les « biens de mainmorte », parfois désignés par le seul substantif « mainmorte », renvoient aux biens immobilisés dans les mains d'une personne morale (et non physique), qui, parce que potentiellement éternelle, peut les soustraire durablement à toute transaction et succession et donc, partiellement au moins, à la taxation. Dans son rapport, Étienne Jacquin confirme les inquiétudes de Charles Dupuy en soulignant les innombrables contournements de la loi – fiscale mais pas seulement – auxquels se livrent alors les congrégations, qui, même lorsqu'elles n'ont pas été autorisées, parviennent non seulement à se maintenir mais à s'enrichir par le biais de sociétés-écrans ou de personnes interposées.

l'occasion de la discussion de la loi relative à la liberté de l'enseignement supérieur : selon ce dernier, la personnalité civile

> « est de droit artificiel, c'est une création arbitraire de la loi, c'est l'intérêt général seul qui peut justifier cette dérogation au droit commun. *Et l'intérêt général, qui est la raison de cette dérogation, en est en même temps la mesure, en ce sens qu'on ne peut l'accorder que dans les limites que commande l'intérêt général*. »[24]

De la même façon que la liberté de s'associer garantie aux individus n'a, selon Charles Dupuy, « d'autres limites que le respect des lois, l'intérêt général et la sûreté de l'État »[25], les droits patrimoniaux des associations doivent s'arrêter là où le « commande l'intérêt général ». Il en résulte d'une part qu'il revient à la loi sur les associations de limiter la capacité juridique des groupements non lucratifs, et d'autre part, qu'elle doit la limiter en fonction de l'intérêt général. Sous cet angle, le travail mené au Conseil d'État est pour nous très instructif : ses membres ne sauraient se contenter d'invoquer les périls de la mainmorte, ils doivent aussi expliciter les raisons d'intérêt général imposant le contrôle du patrimoine associatif.

Ce qui frappe dans la lecture du rapport d'Étienne Jacquin comme dans les discussions qui se tiennent à l'assemblée générale du Conseil d'État, c'est l'accent mis sur la nature spécifique de la propriété des associations, que le projet s'évertue à encadrer par d'innombrables clauses. Le souci de penser un dispositif valable pour les associations aussi bien que pour les congrégations joue bien sûr dans cette obsession[26], mais pour partie seulement : le patrimoine des associations ordinaires pose aussi problème, indépendamment de la question religieuse. Ces groupements ne doivent en effet les moyens qui les font vivre qu'au but non lucratif qui les a fait naître, en vertu duquel ils sont libres de se constituer et pour lequel des individus ont accepté de sacrifier un peu de leur temps et de leur argent. « Les biens de l'association, rappelle Étienne Jacquin, n'appartiennent pas à ses membres, ni même à la collectivité ; ils sont, nous l'avons dit avec M. Jozon, la propriété d'un être moral, distinct des associés, sous la condition d'être affectés au service d'une œuvre, d'un but,

---

[24] Paul Jozon, séance du 10 juin 1875 à l'Assemblée nationale, *Journal officiel de la République française*, 11 juin 1875, p. 4190. Je souligne le segment cité dans le rapport d'Étienne Jacquin, *op. cit.*, p. 29.

[25] Le Conseil d'État inscrit ainsi à l'article 15 de son projet la dissolution de « toute union ou association dont les statuts ou le fonctionnement sont contraires aux lois, aux bonnes mœurs ou à l'ordre public, ou portent atteinte, soit à l'unité nationale, soit à la forme du gouvernement de la République ». On retrouve une clause analogue à l'article 3 de la loi du 1er juillet 1901.

[26] Le gouvernement Dupuy avait expressément demandé que la loi élaborée par le Conseil d'État fût commune aux associations et aux congrégations. Sur l'attitude du Conseil d'État à l'égard des congrégations, voir Elwyn Elms, « The Conseil d'État and the Religious Communities », 1879-1906 », *French History*, vol. 16, n° 2, juin 2002, p. 174-202 ; 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.

d'une idée : il importe qu'ils ne soient pas détournés de leur affectation. »[27] La gestion de leur patrimoine doit donc être en premier lieu limitée par les statuts qu'elles se sont données.

Le Conseil d'État considère en outre que le patrimoine des associations exige un contrôle plus étroit que celui qui s'impose aux sociétés à but lucratif. Il s'appuie en effet sur la nature différente des *intérêts* que les biens des unes et des autres mettent en jeu – proposition en réalité contestable mais présentée alors comme relevant de l'évidence. Dans le cas des sociétés à but lucratif, les membres du Conseil d'État, suivant en cela Paul Jozon, estiment que la propriété, quoique collective, reste néanmoins aux mains d'« une collectivité d'êtres humains » – des « particuliers, dont chacun est propriétaire pour sa quote-part du fonds social »[28]. Ces particuliers ont donc « intérêt » à ce que la société soit correctement administrée et ils n'hésiteront pas à exercer leurs droits de contrôle[29]. Pour les associations, les droits de propriété semblent plus difficiles à établir et le contrôle par conséquent plus incertain. Les conseillers d'État se montrent réticents à faire du groupement non lucratif « l'affaire des associés ». Certes, ces derniers peuvent avoir « intérêt » à voir leurs cotisations bien employées, mais ils ne sont pas seuls : comme le dit Georges Coulon, alors vice-président du Conseil d'État,

> « nous sommes dans une matière toute différente, où il y a deux sortes d'intéressés qu'il ne faut pas oublier. Il y a d'une part les braves gens qui viennent apporter leur argent pour une œuvre de bienfaisance, et à qui il faut donner la preuve que cet argent sera employé utilement ; mais il y a autre chose qui doit vous préoccuper aussi : c'est l'intérêt des tiers. Nous avons été un peu hypnotisés par les congrégations ; mais il n'y a pas que les congrégations, il y a aussi les associations d'assistance et de bienfaisance, il y a l'intérêt des pauvres. Il ne faut pas que l'argent destiné aux pauvres serve à rémunérer les employés et les scribes de ces associations. »[30]

Comme dans l'avis de 1806[31], le Conseil d'État part en effet du principe que les associations brassent des intérêts qui ne sont pas réductibles à ceux des associés. En participant à un groupement à but non lucratif, ces derniers ont même accepté de sacrifier dans une certaine mesure leurs intérêts personnels au profit d'une cause qui les dépasse. L'association a alors pour particularité de servir les intérêts d'individus – les pauvres par exemple – qui ne sont pas représentés dans l'organisation et ne peuvent donc pas exercer leurs droits de

---

[27] Rapport d'Étienne Jacquin, *op. cit.*, p. 31.
[28] Paul Jozon, séance du 10 juin 1875… *op. cit.*, p. 4189.
[29] Que d'autres individus que les propriétaires ou les actionnaires d'une entreprise puissent avoir « intérêt » à ce qu'elle soit bien gérée – ses employés, ses consommateurs, ses riverains, etc. – ne semble pas leur avoir traversé l'esprit.
[30] Compte rendu *in extenso* du débat (désormais CR AG) du 3 juin 1899 à l'assemblée générale du Conseil d'État, p. 58-61, AN AL//2376.
[31] Voir chapitre 2.

contrôle. C'est en leur nom que s'impose l'intervention de l'État. En ce sens la propriété des associations est moins *collective* – au sens où elle serait celle de la collectivité que représentent les associés – que *sociale* (en ce début de XXe siècle, les juristes disent *publique*) – au sens où elle implique et concerne tout ou partie de la société française.

On pourrait s'attendre à ce que le Conseil d'État emprunte à cet égard à la sociologie naissante, à l'instar d'un Léon Duguit, qui, à peu près au même moment, s'efforce de fonder le droit administratif sur « les concepts essentiels de la science sociale », notamment en ce qui concerne la propriété[32]. Il n'en est rien. La haute assemblée s'appuie alors sur des conceptions anciennes, d'abord formalisées dans le droit canon avant d'être laïcisées, à l'instar de nombreuses notions du droit administratif[33]. Dès l'Antiquité tardive, la légitimation de la propriété ecclésiastique passe en effet par la fiction de la double possession des biens de l'Église, qui n'en aurait la propriété légale qu'en lieu et place des pauvres. L'évêque est alors constitué en « *pater pauperum* » (père des pauvres), administrant le patrimoine de l'Église comme étant le « *patrimonium pauperum* » (patrimoine des pauvres), et revendiquant les dons et legs faits aux pauvres en tant qu'« *executor testamentorum et procurator pauperum* » (exécuteur testamentaire et représentant des pauvres), chargé de gérer les « *denarii pauperum* » (l'argent des pauvres)[34]. Alors que le concept de représentation devient, à la fin du Moyen Âge, « la clé de voûte de l'édifice juridique et politique » élaboré par l'Église[35], cette dernière peut ainsi s'affirmer comme la seule habilitée à « représenter les pauvres ».

Après 1789, bien que le concept de représentation, sur le plan politique, soit reformulé par les révolutionnaires dans les termes de la représentation nationale[36], la « représentation des pauvres » ne disparaît pourtant pas de l'horizon conceptuel du législateur, qui tient à concurrencer l'Église dans le monopole de fait qu'elle détient sur la charité. En témoigne notamment

---

[32] Voir à ce sujet Thomas Boccon-Gibod, « Duguit, et après ? Droit, propriété et rapports sociaux », *Revue internationale de droit économique*, tome XXVIII, 2014/3, p. 285-300.

[33] Comme l'a montré Ernst Kantorowicz, c'est vrai pour une grande partie de l'architecture juridique de l'État moderne. Voir notamment Ernst Kantorowicz, « Mystères de l'État : un concept absolutiste et ses origines médiévales (bas Moyen Âge) », *Mourir pour la patrie et autres textes*, Paris, Fayard, 1984 [Première édition de l'article : 1955], p. 75-103.

[34] Voir à ce sujet la synthèse de Michel Mollat, *Les pauvres au Moyen Âge, étude sociale*, Paris, Hachette, 1978, 395 p. ; et, pour l'étude d'un cas particulier, Sylvie Duval, « L'argent des pauvres : l'institution de l'*executor testamentorum et procurator pauperum* à Pise entre 1350 et 1424 », *Mélanges de l'École française de Rome – Moyen Âge*, vol. 125, n° 1, 2013, p. 169-191. En ligne : http://journals.openedition.org/mefrm/1157.

[35] Laurent Mayali, « Procureurs et représentation en droit canonique médiéval », *Mélanges de l'École française de Rome – Moyen Âge*, vol. 114, n° 1, 2002, p. 41-57, ici p. 41.

[36] Comme le dit joliment Ernst Kantorowicz en conclusion des « Mystères de l'État », « quand la Nation chaussa enfin les mules pontificales du prince, l'État absolu moderne, même sans prince, fut alors en mesure de revendiquer, comme une Église pouvait le faire », art. cit., p. 103.

l'institution des bureaux de bienfaisance, créés par la loi du 7 frimaire an V (27 novembre 1796) et dès lors considérés comme les « représentants légaux des pauvres » de la commune, chargés de recueillir et d'administrer les libéralités faites en leur faveur. Le Conseil d'État est loin d'être étranger à la question. Depuis le début du XIXe siècle, il examine les projets de décret qui, en vertu de l'article 910 du Code civil, autorisent les dons et legs « au profit des hospices, des pauvres d'une commune ou d'établissements d'utilité publique », ce qui le conduit très souvent à arbitrer entre les revendications des anciens représentants des pauvres – les curés et les évêques – et celles des nouveaux – les communes et leurs bureaux de bienfaisance notamment, mais pas seulement. En 1895-1896, il a en outre élaboré, à la demande du ministre de l'Intérieur Georges Leygues, un projet de loi sur la représentation des pauvres et l'administration des établissements d'assistance, encore en discussion au Parlement au moment où Charles Dupuy saisit la haute assemblée du projet relatif aux associations[37].

L'idée selon laquelle les biens employés à des fins d'assistance mettent en jeu deux catégories d'intéressés – les bienfaiteurs et les pauvres – s'impose donc sans surprise dans les travaux que le Conseil d'État consacre à la législation associative, dès lors qu'elle concerne aussi les œuvres de bienfaisance. Ces dernières constituent même le modèle à partir duquel les autres groupements à but non lucratif sont considérés, dans la mesure où toute association est alors supposée conjuguer des intérêts potentiellement contradictoires, les intérêts des associés et les intérêts des bénéficiaires, quels qu'ils soient : les victimes d'accidents dans le cas d'une association de secouristes, ou encore les amateurs de musique dans celui d'une association de chant choral, par exemple.

Pour protéger les intérêts de ces derniers, le projet de loi adopté par le Conseil d'État va plus loin que le texte finalement voté en 1901, en imposant aux associations déclarées de tenir une comptabilité faisant état de leurs recettes et dépenses mais aussi de leur patrimoine mobilier et immobilier (article 8)[38]. Les modalités d'établissement et de contrôle des comptes font l'objet de longues discussions, qui mêlent les réflexions de principe – qu'est-ce qu'un contrôle non arbitraire ? – et les considérations pratiques – les petites associations disposeront-elles des moyens humains et matériels permettant de satisfaire à ces exigences ? Mais le résultat recherché fait l'objet d'un large

---

[37] Voir à ce sujet la note résumant les explications de Georges Coulon, alors vice-président du Conseil d'État, devant la commission du Sénat chargée d'examiner le projet de loi relatif à la représentation des pauvres : Georges Coulon, « La représentation des pauvres », *La revue philanthropique*, mai-octobre 1905, p. 156-162. Voir aussi Maurice Décuty, *De la représentation des pauvres : étude sur l'organisation générale des services d'assistance en France*, Paris, A. Pedone, 1908, 192 p.

[38] Plus généralement, le texte de 1901 est beaucoup plus épuré que celui proposé par le Conseil d'État.

consensus : il faut s'assurer que les biens possédés par les associations servent effectivement les buts qu'elles sont censées poursuivre.

La générosité publique comme affaire d'État

Il n'est en outre pas question d'accorder aux associations simplement déclarées la « grande personnalité ». Leurs ressources sont ainsi limitées par l'article 9 aux apports des associés, aux subventions de l'État, des départements et des communes et au paiement des fournitures ou services rendus, dont l'emploi est défini par leurs statuts. L'acquisition d'immeubles est encore plus encadrée, réduite aux strictes nécessités de leur fonctionnement. Et surtout « elles sont incapables de recevoir des libéralités ». Le don constitue ainsi dans le projet de loi du Conseil d'État la limite infranchissable de la personnalité restreinte accordée aux associations déclarées. Non seulement le bénéfice des dons et legs leur est interdit, mais plusieurs clauses illustrent les efforts de la haute assemblée pour prévenir les « libéralités déguisées » ou « détournées »[39]. L'article 9 encadre à cette fin le prix que les associations pourraient demander pour certains de leurs services – elles ne peuvent en tirer des bénéfices – et limite à 500 francs le montant auquel les cotisations pourront être rachetées (c'est-à-dire payées en une seule fois). L'article 13 rend nulle toute acquisition faite en violation de l'article 9 tandis que l'article 14 prévoit que la nullité de ces acquisitions à titre gratuit peut être poursuivie par le ministère public mais aussi par « toutes personnes intéressées ». Ces dernières peuvent réclamer les biens concernés qui, à défaut, seront affectés par l'État à des établissements publics ou privés ayant un but analogue à celui de l'association condamnée. Les sanctions, indiquées à l'article 23, sont relativement lourdes – amende de 500 à 5 000 francs – et s'appliquent non seulement aux représentants de l'association mais plus généralement « à toutes personnes qui auront participé, à un titre quelconque » à une infraction aux dispositions de l'article 9[40].

L'enjeu est d'abord d'ordre sociopolitique. D'une part, les dons et legs remettent en question le fondement du projet social hérité de 1789. Ils ébranlent le modèle familial bourgeois, tout entier fondé sur la transmission égalitaire de la propriété. En donnant de leur vivant ou par disposition testamentaire, les parents blessent les intérêts de leurs enfants, qui ont, sinon

[39] Rapport d'Étienne Jacquin, *op. cit.*, p. 34-35.

[40] À titre de comparaison, les pénalités applicables aux patrons qui auraient enfreint la loi du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels s'élèvent à 5 à 15 francs par employé concerné. L'obstacle mis à l'accomplissement des devoirs d'un inspecteur du travail est puni d'une amende de 100 à 500 francs, 500 à 1 000 francs en cas de récidive. Armand Razous, *Réglementation du travail industriel, commentaire pratique*, Paris, Berger-Levrault, 1901, X-328 p.

« un droit acquis », du moins « une espérance légitime »[41] sur leur succession. Ils jettent ainsi un trouble dans la famille, et ce faisant, dans la société dont elle est le pilier[42]. D'autre part, les libéralités viennent compliquer encore la nature de la propriété associative, en y intéressant de nouveaux acteurs : non seulement les associés et les bénéficiaires, mais aussi les donateurs et les testateurs. Ces derniers doivent pouvoir donner avec la certitude que leurs fonds profiteront à la cause à laquelle ils les ont destinés. Or, pas plus que les bénéficiaires, ils ne disposent de moyens de contrôle sur les décisions prises par les associés. Toutes ces raisons militent en faveur du maintien du double contrôle étatique, d'abord pour sélectionner, via la reconnaissance d'utilité publique, les associations qui mériteraient de recevoir des dons et des legs, ensuite pour autoriser, au cas par cas, telle ou telle libéralité : conformément à l'article 910 du Code civil, l'État doit s'assurer qu'il n'y a de la part de l'association ni spoliation d'héritage à l'égard des uns, ni abus de confiance à l'égard des autres.

Le Conseil d'État projette ainsi de remanier profondément le régime d'autorisation en vigueur. Il n'est plus aussi étroitement rattaché à la personnalité morale puisque les associations n'ont plus besoin d'autorisation préalable : il leur suffit de se déclarer pour accéder à un statut juridique et à des droits patrimoniaux. Il est en revanche maintenu en ce qui concerne les libéralités, qui apparaissent dès lors comme un enjeu majeur pour l'État. À cet égard, le projet du Conseil d'État n'innove pas. On l'a vu précédemment, l'avènement de la République a progressivement conduit la haute assemblée à distinguer dans ses propres usages de la reconnaissance d'utilité publique d'une part la nécessité d'offrir à certains groupements un régime légal, qui leur permette d'ester en justice et de sécuriser quelques ressources indispensables, et d'autre part la faculté de recevoir des dons et des legs, réservées aux associations les plus méritantes. D'autres projets et propositions en ce sens l'ont d'ailleurs précédé[43], tandis que les lois sur les syndicats professionnels en 1884 et sur les sociétés de secours mutuels en 1898 lui ouvraient la voie. La haute assemblée n'invente donc ni le partage entre petite et grande personnalité, ni la limite qui les oppose, mais l'obsession du don qui transparaît dans ses travaux, comme dans le projet qui en résulte, fait apparaître beaucoup plus clairement la fonction désormais assignée à la reconnaissance d'utilité

---

[41] *Ibid*., p. 36.

[42] Comme l'a montré Anne Verjus sur le plan politique, la cellule de base, dans la société issue de la Révolution française, est moins l'individu que la famille. Anne Verjus, *Les femmes, épouses et mères de citoyens ou de la famille comme catégorie politique dans la construction de la citoyenneté, 1789-1848*, Thèse de doctorat en science politique, Paris, EHESS, 1997, 2 vol., 700 p.

[43] Par exemple le projet de loi Floquet (5 juin 1888), la proposition de loi Reybert (22 février 1890), le projet de loi Fallières (16 janvier 1892), qui tous trois distinguent associations dotées de droits patrimoniaux limités et associations autorisées à recevoir des dons et des legs.

publique : orienter la charité privée vers des organisations sélectionnées et contrôlées par l'État.

Le débat parlementaire qui débouche sur la loi de 1901 consacre le principe sans le dire explicitement, à la suite d'une série de rebondissements qui contribuent à obscurcir les intentions du législateur. Quand le Conseil d'État rend son projet au ministère Dupuy, au début du mois de juin 1899, celui-ci est déjà en sursis : ébranlé par l'affaire Dreyfus, fragilisé par la crise nationaliste, il démissionne le 12. Or Pierre Waldeck-Rousseau, qui forme le 22 un nouveau gouvernement, se montre réticent à l'égard du dispositif adopté par le Conseil d'État. Le projet de loi qu'il dépose en novembre de la même année s'en éloigne nettement : s'il prévoit lui aussi l'existence de deux sortes d'associations, déclarées et reconnues d'utilité publique, les premières sont dépourvues de tout droit patrimonial, contrairement aux secondes, à qui est accordée la pleine personnalité morale. L'exposé des motifs présente une interprétation radicale du caractère non lucratif et désintéressé de l'association, considérée comme « indépendante de toute possession de biens »[44]. Le raisonnement est le suivant : dans la mesure où l'association est « la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices » (article 1), alors, « non seulement elle n'implique point l'idée d'une accumulation de richesses, mais elle l'exclut ; elle n'est point une société de biens, mais une association de personnes »[45]. Il se peut néanmoins que la communauté nationale ait intérêt à ce qu'une association s'enrichisse pour pouvoir mener à bien une œuvre utile à tous. C'est alors à l'autorité d'en décider, et, par « privilège », de lui accorder la personnalité morale, à « telles conditions qu'elle juge nécessaire »[46]. L'article 11 prévoit ainsi la reconnaissance d'utilité publique par décret de certaines associations, qui accèdent dès lors à la personnalité morale et peuvent acquérir un patrimoine. Les autres sont soumises à l'article 8, selon lequel :

> « Une association non reconnue ne peut en aucun cas et sous aucune forme constituer une personne morale distincte de la personne de ses membres. Tous les biens qu'elle possède sont la propriété indivise des sociétaires et le gage commun de ses créanciers. À défaut de convention en décidant autrement, la part de chaque sociétaire dans l'indivision sera fixée suivant son apport, l'importance ou la durée de ses services. »[47]

---

[44] Projet de loi relatif au contrat d'association, présenté, au nom de M. Émile Loubet, Président de la République française, par M. Waldeck-Rousseau, président du conseil, ministre de l'Intérieur et des Cultes, dans la séance du 14 novembre 1899 à la Chambre des députés, reproduit par Jean-François Merlet (éd.), *L'avènement de la loi 1901… op. cit.*, p. 243-245, ici p. 243.
[45] *Ibid.*
[46] *Ibid.*, p. 244.
[47] *Ibid.*, p. 245.

Les associés qui ne souhaitent pas rester dans l'indivision sont ainsi invités à conclure, à côté du contrat d'association, un second contrat, formant une société civile par exemple. Les biens nécessaires à la réalisation du but poursuivi par l'association n'appartiennent donc pas au groupement mais restent dans les mains des associés.

Comparé à la longue série des projets et propositions de loi sur l'association, le dispositif proposé par Pierre Waldeck-Rousseau apparaît comme « unique en son genre »[48]. Il tend en effet à encourager voire à légaliser des pratiques jusqu'ici condamnées, qui avaient permis à certains groupements de contourner les obstacles d'une législation hostile au fait associatif[49]. Des initiatives désintéressées avaient ainsi pris la forme de sociétés à but lucratif pour sécuriser leur patrimoine. Elles s'exposaient à des difficultés d'ordre pratique – lorsqu'il s'agissait de recruter des membres qui n'avaient pas participé à la fondation de l'organisation par exemple – et juridique – puisque un tribunal pouvait à bon droit considérer que leur acte de naissance procédait d'un mensonge sur la réalité du groupement. Tout au long du processus législatif, Pierre Waldeck-Rousseau se montre pourtant très attaché à cet aspect du projet initial, qui réserve la personnalité morale aux associations reconnues d'utilité publique et refuse aux autres toute capacité patrimoniale. Quand la commission chargée d'examiner son projet de loi s'accorde, après des « discussions fort longues », pour donner à ces dernières la personnalité restreinte, il lui oppose une fin de non-recevoir : elle doit y renoncer, « sur les instances pressantes de M. le président du Conseil »[50].

Ce dernier ne parvient cependant pas à empêcher le vote de l'amendement proposé par le socialiste Arthur Groussier, le 4 février 1901, selon lequel « les associations de personnes, autres que les associations religieuses, 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 4 »[51]. Imposer la déclaration, comme le prévoyaient les projets du Conseil d'État, de Pierre Waldeck-Rousseau et de la commission, aurait en effet conduit la République à se montrer plus sévère que les régimes antérieurs à l'égard des associations de moins de vingt personnes, qui n'avaient jamais été soumises à l'obligation de publicité. Mais rendre la déclaration facultative lui faisait perdre tout intérêt aux yeux des animateurs des groupements, qui étaient ainsi incités à s'en passer. Le projet est alors renvoyé à la commission qui présente, le lendemain, un article 6 reprenant la rédaction

[48] Jean-François Merlet, *Une grande loi… op. cit.*, p. 44.
[49] Voir chapitre 1.
[50] Rapport fait au nom de la commission relative au droit d'association… *op. cit.*, p. 250.
[51] Voir séance du 4 février 1901 à la Chambre des députés, reproduit par Jean-François Merlet (éd.), *L'avènement de la loi 1901… op. cit.*, p. 407.

initialement empruntée au Conseil d'État et rejetée par Pierre Waldeck-Rousseau[52].

Le système du Conseil d'État est ainsi consacré par le débat parlementaire, mais de façon inattendue. Comme le souligne un peu plus tard le républicain modéré et juriste Alexandre Ribot, il permet d'échapper aux difficultés mentionnées plus haut : « à ce système qui est le système de M. le président du Conseil […] la commission et la Chambre en ont substitué un autre qui consiste à dire : reconnaissons aux sociétés le droit de posséder ; cela vaut encore mieux que de les inciter à recourir à des moyens détournés »[53]. La discussion qui s'engage le 5 février 1901 autour de la définition de la personnalité restreinte montre en revanche qu'il n'est pas question d'aller plus loin. Les efforts de certains députés de droite pour accroître la personnalité civile des associations déclarées sont ainsi combattus par Pierre Waldeck-Rousseau autant que par le rapporteur de la commission, Georges Trouillot. Le texte finalement adopté soumet la capacité de recevoir des dons et des legs à double autorisation et, comme le projet du Conseil d'État, en fait la raison d'être de la reconnaissance d'utilité publique.

2. Le retour à une conception étroite de l'utilité publique

La consécration du pouvoir gouvernemental

Les avantages ouverts par la loi aux associations de fait et déclarées suggéraient que la reconnaissance d'utilité publique serait accordée de façon encore plus parcimonieuse qu'auparavant. C'est en tout cas ce que les artisans de la loi avaient en tête en laissant la procédure dans les mains du pouvoir exécutif et en lui donnant la forme d'un règlement d'administration publique. Ils rompent à cet égard avec les projets et propositions antérieurs, qui, lorsqu'ils étaient issus du camp républicain, avaient plutôt tendance à la confier au pouvoir législatif[54]. Le projet élaboré par le Conseil d'État en 1899 avait ouvert la voie. La reconnaissance d'utilité publique des associations ordinaires par décret pris en Conseil d'État ne fait pas l'objet de débat à l'assemblée générale mais le rapport d'Étienne Jacquin semble indiquer qu'elle a été discutée au sein des sections réunies :

---

[52] « Toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice et posséder et administrer, en dehors des subventions de l'État, des départements et des communes : 1° Les apports mobiliers versés par ses membres conformément à ses statuts ; 2° Le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres ; 3° Les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose. » Séance du 5 février 1901 à la Chambre des députés, *ibid.*, p. 423.

[53] Séance du 25 février 1901 à la Chambre des députés, *ibid.*, p. 450.

[54] Voir chapitre 4.

« La reconnaissance de l'utilité générale doit-elle être retenue par le pouvoir législatif ; peut-elle être déléguée par lui après détermination des conditions dans lesquelles elle est accordée, de l'étendue de la capacité juridique qu'elle confère, des mesures à prendre pour que les prescriptions légales soient respectées et que fraude ne soit pas faite aux dispositions de la loi ? »[55]

La seconde option, finalement retenue, avait l'avantage de « tout changer sans que rien ne change »[56]. Ordonné par la loi, le pouvoir absolu du Gouvernement et du Conseil d'État en la matière était maintenu, mais son caractère arbitraire était comme atténué : il faisait l'objet d'une « délégation »[57] du pouvoir législatif et gagnait ainsi en légitimité. Le projet de Pierre Waldeck-Rousseau comme celui de la commission chargée de l'examiner reprennent à la haute assemblée cette disposition, en substituant au décret pris en Conseil d'État un règlement d'administration publique, qui impose le vote de l'assemblée générale sur toutes les affaires de reconnaissance d'utilité publique. L'article en question est adopté par la chambre sans discussion ou presque, le 26 février 1901[58].

Le caractère discrétionnaire de la procédure est par ailleurs confirmé par le règlement d'administration publique prévu à l'article 20 pour « détermin[er] les mesures propres à assurer l'exécution de la présente loi ». Promulgué le 16 août 1901, il charge le ministre de l'Intérieur d'instruire toutes les affaires de reconnaissance d'utilité publique, auparavant traitées par les ministères dont relevaient les objets des associations demanderesses. Ceux-ci ne seront désormais que « consultés » le cas échéant. Le ministre de l'Intérieur est par ailleurs libre de ne pas donner suite à une demande (article 12). Les membres du Conseil d'État, réunis en assemblée générale le 6 août 1901 pour examiner le règlement, ont bien compris l'intention du Gouvernement. À propos de la centralisation des affaires de reconnaissance d'utilité publique au ministère de l'Intérieur, Adolphe Tétreau, alors président de la section de Législation, le dit sans détour :

---

[55] Rapport d'Étienne Jacquin… *op. cit.*, p. 35.

[56] Pour paraphraser Giuseppe Tomasi de Lampedusa qui fait dire à Tancredi : « Si nous voulons que tout reste tel que c'est, il faut que tout change ». Giuseppe Tomasi de Lampedusa, *Le Guépard : roman*, Jean-Paul Manganaro (trad.), Paris, Le Seuil, 2007, p. 32.

[57] Étienne Jacquin va jusqu'à parler de « décentralisation », dans une acception aujourd'hui assumée par le terme « déconcentration ». *Ibid.*, p. 36.

[58] Jules Lemire propose un amendement soutenu par la commission et adopté par la Chambre, tendant à supprimer l'article 10 du projet de la commission, qui définissait la « personnalité civile », au motif que cette définition « est incomplète, qu'elle vient trop tard » puisque une personnalité restreinte a été reconnue aux associations simplement déclarées à l'article 6. Séance du 26 février 1901 à la Chambre des députés, reproduit par Jean-François Merlet (éd.), *L'avènement de la loi 1901… op. cit.*, p. 461.

« […] on comprend la pensée que le Gouvernement a eue en proposant cette disposition. Il veut réunir entre ses mains tous les moyens de surveillance. »[59]

Les mots « s'il y a lieu », insérés à l'article 12 qui prévoit que « le ministre fait procéder, *s'il y a lieu*, à l'instruction de la demande », font de même l'objet d'une mise au point sans ambiguïté. « Vous réservez un pouvoir discrétionnaire au ministre de l'Intérieur en ce qui concerne l'instruction ? », demande Henry Marcel. Il se voit alors répondre par le président de la section des Travaux publics, Alfred Picard, qu'« il s'agit en l'espèce d'une loi politique au premier chef », que « c'est une loi politique, et qu'il faut laisser une grande action au ministère de l'Intérieur »[60]. L'ancien avocat Albert Chante-Grellet, membre de la section du Contentieux, s'en inquiète : « déclarer qu'il peut refuser toute demande d'instruction au début, cela est grave »[61]. Il semble d'ailleurs n'avoir pas été le seul, si l'on en croit les souvenirs d'Abel Flourens : « ces mots 's'il y a lieu' ont motivé une vive discussion, rappelle-t-il l'année suivante lors d'une séance à l'assemblée générale du Conseil d'État : plusieurs de nos collègues s'étaient étonnés de ce pouvoir si absolu laissé au chef de l'État »[62].

La reconnaissance d'utilité publique intègre ainsi la législation républicaine sans avoir été dépouillée de son caractère monarchique. Elle reste un « privilège », une « faveur » exceptionnelle du pouvoir exécutif qui n'est pas tenu de rendre compte de ses choix. Avec l'essor du contentieux, le caractère absolu du Gouvernement en la matière est progressivement remis en question, au moins théoriquement[63]. Il n'en demeure pas moins que les membres du Conseil d'État s'accordent progressivement sur la règle plus générale selon laquelle l'organisation de la charité privée relève autant sinon davantage du Gouvernement que du Parlement. En témoigne la discussion que suscite en

---

[59] CR AG du 6 août 1901, à propos d'un projet de décret portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 1er juillet 1901, relative au contrat d'association, p. 145-146, AN AL//2393.

[60] *Ibid.*, p. 149 et 151.

[61] *Ibid.*, p. 147.

[62] CR AG du 4 septembre 1902, à propos d'un avis au sujet d'une question d'application de la loi du 1er juillet 1901 sur les association, p. 15-16, AN AL//2405. Le pouvoir est plus précisément celui du ministre de l'Intérieur, même si les décrets une fois adoptés par le Conseil d'État sont promulgués par le chef de l'État.

[63] Le début du XXe siècle voit l'essor d'une interprétation plus large du recours pour excès de pouvoir, qui permettrait en théorie à une association de contester un refus de reconnaissance d'utilité publique. « Le recours, note ainsi Henry Puget en 1926 – il est alors auditeur au Conseil d'État – ne serait susceptible de réussir que si un détournement de pouvoir ou une fausse interprétation de la loi apparaissait à la base de la décision attaquée ». Henry Puget, « Le droit des associations : la reconnaissance comme établissement d'utilité publique », *Le Musée social*, n° 7-8, juillet-août 1926, p. 193-250, ici p. 228. En pratique, le recours semble inenvisageable. Je n'ai trouvé en tout cas aucune trace d'un recours de ce genre dans la période qui nous occupe.

juillet 1908 à l'assemblée générale la situation de l'asile Antoine Königswarter, dans l'Eure, fondé en 1887 à partir d'un legs d'un million de francs à l'État. Autorisée par un décret simple (sans examen par le Conseil d'État), qui avait transféré une libéralité faite à l'État à un établissement d'assistance, la naissance de cet orphelinat agricole était entachée d'irrégularités. Elles ne l'avaient pas empêché de fonctionner jusque-là mais elles interdisaient pour l'heure à ses administrateurs de procéder à un échange de terrains avantageux pour l'œuvre. La question qui se pose alors au Gouvernement et à la section de l'Intérieur est celle du statut juridique à lui donner : fallait-il en faire un établissement public national ou un établissement d'utilité publique ?

La seconde option était tentante, souligne alors le rapporteur, Alexandre Lavaissière de Lavergne. La loi de 1901 sur les associations donnait explicitement au pouvoir exécutif le droit de créer ce type d'établissements, qui par ailleurs présentaient l'avantage d'une certaine souplesse en matière statutaire : on pouvait ainsi plus facilement « répondre aux volontés des testateurs et atteindre le but désiré par eux »[64]. En faveur de ce choix, militait aussi, mais *a contrario* cette fois, l'absence de texte autorisant le pouvoir exécutif à créer des établissements publics qui n'auraient pas eu l'aval du Parlement, soit par une loi générale, soit par une loi spéciale. C'est pourtant dans cette voie que la section propose au Conseil de s'engager, en invoquant des motifs qui projettent un éclairage indirect sur le rôle de la reconnaissance d'utilité publique en République.

La démonstration du rapporteur est la suivante. En dehors des votes émis par le législateur, qui s'imposent bien sûr au Gouvernement, ce dernier détient en matière d'assistance une compétence très large, qui ne lui vient pas du Parlement mais des principes régissant le droit public français. Dans le cas qui occupe ici le Conseil d'État, le legs a été fait à l'État à charge pour lui d'organiser un orphelinat. Il est donc destiné aux pauvres. Or, note le rapporteur, « les pauvres ont une personnalité morale distincte reconnue de toute temps dans notre droit public »[65]. L'État n'est donc pas le bénéficiaire réel du legs, il n'est que le garant du transfert des fonds de la personne physique du testateur à la personne morale des pauvres, dont il est le représentant à son niveau. « De même que le maire est le représentant des pauvres de sa commune, rappelle Henry Hébrard de Villeneuve dans la discussion, le conseil général le représentant des pauvres du département, de même, et à cet égard, il n'y a aucune ambiguïté de doctrine, l'État est le représentant de certaines catégories de pauvres »[66].

---

[64] CR AG du 9 juillet 1908, à propos des projet de note et projet de décret tendant à classer au nombre des établissements nationaux de bienfaisance l'asile Antoine Königswarter, au Buisson-Fallu, commune de Quessigny (Eure), p. 8, AN AL//5126.
[65] *Ibid.*, p. 19.
[66] *Ibid.*, p. 26.

Au sein de l'État, le décideur ne peut être en outre que le pouvoir exécutif. Les autorisations et affectations de dons et legs ont toujours relevé de sa responsabilité, le Conseil d'État entendu, en vertu d'une disposition du Code civil qui s'inscrit dans la logique du droit public : lorsque l'origine des fonds est *privée*, le législateur, qui décide de la répartition des ressources *publiques*, n'a pas à y être mêlé. On ne peut pourtant pas en conclure à la liberté du Gouvernement de créer soit un établissement public (personne morale publique) soit un établissement d'utilité publique (personne morale privée). Dans la mesure où l'État est nommé dans le testament, ces deniers d'origine *privée* ont vocation à devenir *publics*, même si ce n'est que de façon transitoire, avant d'atteindre leurs véritables destinataires, à savoir les pauvres. Après avoir hésité, la jurisprudence est en effet désormais constante : « il n'[est] pas possible de transformer les deniers publics en des deniers privés »[67]. La création d'un établissement d'utilité publique est donc écartée : ce serait employer des fonds devenus publics à une œuvre qui reste privée même si elle est autorisée par l'État.

De la même façon que la propriété associative mêle des intérêts divers, qui sont ceux de personnes physiques identifiables – les associés, les bénéficiaires, les donateurs et testateurs, leurs héritiers – mais qui touchent en même temps à l'ordre public – l'intérêt des familles et des pauvres – les dons et les legs sont à la fois privés et publics, selon une circulation dont le pouvoir exécutif se veut le garant. Dans le cas de l'Asile Königswarter, qui est finalement érigé en établissement public national, il s'agit, comme le dit bien le conseiller d'État René Marguerie,

> « de créer un établissement qui fonctionnera au nom de l'État, c'est-à-dire dans la généralité des intérêts auxquels le testateur a entendu pourvoir, mais au moyen de fonds qui, quant à leur origine, ne sont pas des deniers publics, mais des deniers privés. Ils ne deviennent pour ainsi dire deniers publics que pour un état de raison, ils passent dans la caisse du Trésor, mais ils en sortent immédiatement avec leur affectation spéciale »[68].

Même si elle s'achève sur la création d'un établissement public et non d'utilité publique, la discussion est pour nous riche d'enseignements. Elle confirme s'il était besoin la pérennité des logiques juridiques et administratives par delà les régimes politiques, qui explique en l'occurrence la facilité avec laquelle le pouvoir exécutif a pu garder la main sur la procédure. C'est bien l'absence de garanties offertes aux groupements dont la demande serait refusée d'emblée qui gêne certains membres du Conseil, et non la compétence gouvernementale en la matière. Les débats relatifs à l'Asile Antoine Königswarter nous renseignent aussi sur le cadre dans lequel est pensée et pratiquée la reconnaissance d'utilité publique après 1901 : le parangon du

---

[67] *Ibid.*, p. 9.
[68] *Ibid.*, p. 23-24.

groupement non lucratif reste l'œuvre charitable et la philosophie celle de l'ancestrale représentation des pauvres, ce qui n'est pas sans conséquence sur le devenir de la procédure et, plus généralement, sur son rôle dans la construction – républicaine ? – de l'État social.

Les réajustements de la procédure

Le règlement d'administration publique du 16 août 1901 ne fait pas que confirmer le pouvoir du Gouvernement en matière de reconnaissance d'utilité publique. Il introduit également des modifications qui amendent la procédure à différentes étapes, dans un sens globalement plus restrictif, même si ce n'était pas forcément l'intention première de ses rédacteurs.

La plupart sont imposées par le texte de loi du 1er juillet 1901, qui, tout en leur laissant une « délégation […] très large »[69], les contraint à amender des pratiques presque centenaires. Le législateur a ainsi voulu resserrer le contrôle sur les décisions en la matière, en exigeant que les décrets de reconnaissance d'utilité publique soient systématiquement examinés par l'assemblée générale du Conseil d'État et non plus seulement la section de l'Intérieur (article 10). Quoique dotées de la « grande personnalité », les associations reconnues d'utilité publique voient en outre leur patrimoine limité : elles ne pourront désormais acquérir que les immeubles « nécessaires au but qu'elles se proposent » (article 11). Certaines dispositions plus libérales prises à l'égard des associations déclarées conduisent cependant le Gouvernement, assisté du Conseil d'État, à assouplir le régime réservé jusqu'ici aux groupements candidats à la reconnaissance d'utilité publique. Comme le dit le rapporteur, Étienne Jacquin, « on ne pouvait donc pas être plus exigeants en ce qui concerne les associations reconnues »[70]. Les unions d'associations sont autorisées[71], ce qui impose au Conseil d'État de rompre avec la méfiance qu'il avait montrée jusqu'ici à l'égard des fédérations de groupements. Les clauses relatives aux statuts peuvent par ailleurs apparaître en retrait par rapport aux anciens statuts-modèles, du moins eu égard à l'emploi des fonds – qui n'ont plus à être placés en rente sur l'État français mais peuvent désormais l'être en titres divers, pourvu qu'ils soient « nominatifs » – et en ce qui concerne l'acquisition d'immeubles – qui ne fait plus l'objet d'une autorisation spéciale.

Le règlement d'administration publique du 16 août 1901 témoigne néanmoins d'un durcissement de la procédure, au-delà des prescriptions de la loi. Outre la grande latitude laissée au ministre de l'Intérieur dans l'instruction

[69] CR AG du 6 août 1901… *op. cit.*, p. 9.
[70] *Ibid.*, p. 39.
[71] Le Gouvernement et le Conseil d'État s'appuient à cet égard sur le débat parlementaire, une disposition relative aux unions d'associations ayant été repoussée par Georges Trouillot au motif que ces unions tombaient sous le coup de la loi au même titre que les associations de personnes.

des dossiers (article 12 évoqué plus haut), il impose aux associations qui demandent à être reconnues d'utilité publique de se soumettre préalablement au régime des associations déclarées (article 8). Il explicite de surcroît les « exigences actuelles de la jurisprudence du Conseil d'État »[72] en ce qui concerne les pièces à fournir (article 10)[73] et les clauses à faire figurer dans les statuts (article 11)[74], les rendant ainsi plus contraignantes. Jusqu'alors laissées à l'appréciation de la section, elles sont désormais obligatoires.

La mise en œuvre de ces nouvelles règles par la haute assemblée ne s'est pas faite sans tâtonnements ni tensions. La difficulté provient d'abord du nombre d'affaires à traiter. Contrairement aux attentes de ses artisans, la loi de 1901 a en effet provoqué un regain de demandes, que les gouvernements ont, dans une certaine mesure, accompagné. Les dossiers qu'ils transmettent au Conseil d'État ne sont d'abord pas beaucoup plus nombreux qu'avant – 20 en 1900, 23 en 1901, 29 en 1902 – mais ils donnent d'emblée aux conseillers d'État l'impression d'un engorgement d'une ampleur inédite. À partir du mois de juillet 1901, la section de l'Intérieur a cessé de traiter les dossiers, dans l'attente du règlement d'administration publique[75]. Les associations qui avaient espéré échapper à l'engouement général en sollicitant l'administration avant le vote de la loi[76] doivent dès lors patienter. À l'automne 1901, leurs demandes

---

[72] CR AG du 6 août 1901… *op. cit.*, p. 30.

[73] À savoir : 1° un exemplaire du *Journal officiel* contenant l'extrait de la déclaration ; 2° un exposé indiquant l'origine, le développement, le but d'intérêt public de l'œuvre ; 3° les statuts de l'association en double exemplaire ; 4° la liste des établissements avec indication de leur siège ; 5° la liste des membres de l'association avec l'indication de leur âge, de leur nationalité, de leur profession et de leur domicile, ou, s'il s'agit d'une union, la liste des associations qui la composent, avec l'indication de leur titre, de leur objet et de leur siège ; 6° le compte financier du dernier exercice ; 7° un état de l'actif mobilier et immobilier et du passif ; 8° un extrait de délibération de l'assemblée générale autorisant la demande en reconnaissance d'utilité publique.

[74] À savoir : 1° l'indication du titre de l'association, de son objet, de sa durée et de son siège social ; 2° les conditions d'admission et de radiation de ses membres ; 3° les règles d'organisation et de fonctionnement de l'association et de ses établissements, ainsi que la détermination des pouvoirs conférés aux membres chargés de l'administration ou de la direction, les conditions de modification des statuts et de la dissolution de l'association ; 4° l'engagement de faire connaître dans les trois mois à la préfecture ou à la sous-préfecture tous les changements survenus dans l'administration ou la direction et de présenter sans déplacement les registres et pièces de comptabilité sur toute réquisition du préfet à lui-même ou à son délégué ; 5° les règles suivant lesquelles les biens seront dévolus en cas de dissolution volontaire, statutaire, prononcée en justice ou par décret ; 6° le prix maximum des rétributions qui seront perçues à un titre quelconque dans les établissements de l'association où la gratuité n'est pas complète.

[75] Voir la note collective du 7 août 1901, dans le dossier de la Société française pour l'arbitrage entre nations, AN AL//1987.

[76] C'est le cas notamment de la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance, dont le président, Paul Strauss, répond de la façon suivante à ses collègues qui lui suggèrent d'attendre le vote de la loi : « Au contraire, c'est en raison du vote de la nouvelle loi et de l'encombrement qui aura lieu par suite des demandes très nombreuses des associations qui

s'ajoutent par conséquent à celles qui ont été encouragées par le vote de la loi et toutes viennent alourdir l'ordre du jour de l'assemblée générale, qui jusqu'ici n'examinait que les affaires les plus importantes.

La section de l'Intérieur semble par ailleurs avoir eu du mal à s'adapter aux formes nouvelles de la procédure. Elle reste ainsi attachée aux prescriptions des statuts-modèles d'avant 1901, qu'elle donne encore en exemple aux associations candidates jusqu'en 1902 au moins. Étienne Jacquin, qui a contribué à l'élaboration du règlement d'administration publique du 16 août 1901 comme rapporteur, s'en inquiète à plusieurs reprises : « il y a une manifestation importante de la section »[77], « vous violez le décret de 1901 »[78] ! Son président, Paul Dislère, y voit à raison une remise en cause du travail de la section, habituée aux coudées franches en matière de reconnaissance d'utilité publique :

> « Si c'est un blâme que vous avez l'intention d'adresser à la section de l'Intérieur pour s'être permis d'envoyer une note sans l'avoir fait préalablement passer par l'assemblée générale, dorénavant nous n'enverrons plus une seule note sans vous la soumettre… »[79]

Grâce au « caractère assez difficile »[80] de Paul Dislère, nous disposons d'un certain nombre d'indices permettant d'avoir une idée du réajustement imposé par la loi de 1901 aux pratiques du Conseil d'État. L'ancien polytechnicien manifeste en effet très régulièrement son irritation à l'égard des nouvelles conditions qui lui sont faites : travailler avec deux exemplaires des statuts et non plus 40[81], traiter un nombre « effrayant » de dossiers[82], et par dessus tout soumettre toutes les décisions de la section de l'Intérieur à l'assemblée générale – qui suit pourtant la plupart de ses recommandations :

---

voudront se faire reconnaître, et étant donné le caractère mixte international de la Société, que nous avons jugé qu'il y avait tout avantage à nous placer sur le terrain de la reconnaissance d'utilité publique, sans attendre l'application de la nouvelle loi ». Réunion du 14 juin 1901, compte rendu dans *La revue philanthropique*, mai-octobre 1901, p. 295.

[77] CR AG du 19 décembre 1901 à propos des projets de note et décret relatifs à la modification des statuts de l'Association des anciens élèves du lycée du Mans, p. 13, AN AL//2397.

[78] CR AG du 17 avril 1902 à propos du projet de décret tendant à reconnaître comme établissement d'utilité publique l'Œuvre bordelaise des bains douches, p. 19, AN AL//2400.

[79] CR AG du 19 décembre 1901… *op. cit.*, p. 15.

[80] Selon un portrait paru dans *Le Figaro* à sa prise de fonction à la tête de la section de l'Intérieur, *Le Figaro*, 13 septembre 1898, p. 1. Cité par Olivier Azzola, « Une acquisition de la SABIX : les lettres de Paul Dislère (X1859), source inédite sur l'École et ses élèves sous le Second Empire (1859-1861) », *Bulletin de la Sabix*, n° 51, 2012, p. 89-109. En ligne : https://journals.openedition.org/sabix/1172.

[81] CR AG du 24 décembre 1902 à propos d'un projet de décret relatif 1° à la reconnaissance comme établissement d'utilité publique de la Société littéraire dite « des Goncourt », à Paris ; 2° au legs fait par M. Huot de Goncourt (Edmond) à cette société, p. 50-52 (paginées 49-51), AN AL//2406.

[82] CR AG du 19 février 1903 à propos d'un projet d'avis sur un projet de décret tendant à reconnaître comme établissement d'utilité publique l'Association amicale des anciens élèves de l'École supérieure de commerce de Paris, p. 52, AN AL//2408.

« Véritablement il est très pénible d'avoir à prendre la parole sur cette matière à chaque assemblée générale. Quatre sociétés se présentent aujourd'hui devant vous et nous en avons au moins 10 ou 15 soit en supplément d'instruction, soit prêtes à être rapportées. »[83]

De fait, les affaires que le Gouvernement transmet au Conseil d'État entre 1901 et 1914 sont plus nombreuses (une trentaine par an contre une vingtaine entre 1879 et 1901). Or, non seulement il n'est pas question pour le Conseil d'État de renoncer aux critères qu'il a jusqu'ici appliqués, mais la section de l'Intérieur estime que la loi de 1901 lui impose d'être plus rigoureuse qu'auparavant. Lorsque la procédure constituait le seul moyen pour les groupements non lucratifs d'accéder à la personnalité morale, on avait pu en effet y recourir pour des associations sans grande envergure, mais dont les activités avaient paru néanmoins dignes d'être encouragées. Dès lors que la déclaration permettait désormais à toutes d'en bénéficier, la reconnaissance d'utilité publique devait être réservée aux établissements qui méritaient d'attirer vers eux la générosité publique. Comme le rappelle André Silhol à la fin de l'année 1903, « nous avons considéré que la loi de 1901 ayant créé une association intermédiaire, établi une demi-personnalité, qui n'est pas complète, mais qui lui permet de se livrer à certains actes, il y avait lieu d'être plus sévères »[84].

Ce regain de sévérité est cependant à nuancer. Certes, la haute assemblée se montre dans l'ensemble plus sélective : entre 1901 et 1914, seuls un peu plus de 70 % des projets de décret examinés sont adoptés, contre 80 % environ avant 1901[85]. Mais le nombre de reconnaissances d'utilité publique reste stable, sinon en légère augmentation : 280 demandes sont alors approuvées, soit une vingtaine par an, comme sous l'ordre moral (contre une quinzaine entre 1879 et 1901). Les garanties exigées des associations ne semblent pas non plus avoir été renforcées. Si les établissements reconnus d'utilité publique entre 1901 et 1914 sont en moyenne plus riches que ceux de la période précédente, c'est en raison de quelques grosses fondations, qui tirent les statistiques vers le haut. Selon les chiffres dont nous disposons, malheureusement lacunaires et sujets à caution[86], la dotation la plus importante

---

[83] CR AG du débat du 11 juin 1903 à propos du projet d'avis sur un projet de décret tendant à reconnaître comme établissement d'utilité publique le Centre fédératif du crédit populaire en France, p. 10, AN AL//2410.

[84] CR AG du 24 décembre 1903, à propos d'un projet d'avis sur un projet de décret relatif à la reconnaissance comme établissement d'utilité publique de la Société républicaine des conférences populaires, p. 13-14, AN AL//2414.

[85] Différence significative au seuil de 2 % selon le test de Khi2. Ces chiffres, ainsi que ceux qui suivent, sont tirés de notre base de données. Comme nous le verrons par la suite, le taux de 70 % masque des variations importantes d'une période à l'autre.

[86] Nous les tirons des rapports produits par les ministères et joints aux dossiers de reconnaissance d'utilité publique, qui sont rarement systématiques et s'appuient sur des données différentes (tantôt l'actif, tantôt les recettes annuelles, tantôt le montant d'un legs attendu). Comme il s'agit la plupart du temps de motiver la demande, nous faisons l'hypothèse

atteint ainsi les 10 millions de francs, contre 2,2 millions de francs entre 1879 et 1901. Elle témoigne des records atteints par la générosité publique sous la Belle Époque mais reste exceptionnelle[87]. Après comme avant 1901, la moitié des établissements reconnus d'utilité publique le sont avec un patrimoine inférieur à 21 ou 22 000 francs, et, si l'on renonce à intégrer au calcul le tout petit pourcentage des fondations les plus riches, celles qui déclarent une dotation de plus d'un million de francs, la moyenne se situe aux alentours de 65 000 francs, avec une ancienneté de 18 ans environ.

Ce qui change après 1901 en revanche, c'est la nature des groupements encouragés. Les sociétés savantes, les associations d'éducation populaire, les petites amicales et fraternités ont de plus en plus de mal à accéder à la reconnaissance d'utilité publique, qui est encore plus nettement qu'auparavant accordée prioritairement aux associations d'assistance[88]. Ces dernières représentent plus de 60 % des établissements reconnus d'utilité publique – plus de 70 % si l'on y adjoint les associations d'assistance mutuelle et de prévoyance (contre 43 et 64 % précédemment)[89]. Quand elles sont soutenues par le Gouvernement, leurs demandes aboutissent dans près de 78 % des cas, taux de succès assez proche de celui de la période précédente. Le pourcentage des associations de progrès scientifique, artistique et littéraire tombe en revanche à 22 % des groupements reconnus d'utilité publique (contre près de 30 % avant 1901)[90]. En ce qui les concerne, le Conseil d'État repousse alors plus d'un tiers des dossiers qui lui ont été transmis par le ministère de l'Intérieur. Quant aux associations d'assistance mutuelle et de prévoyance, elles n'obtiennent le précieux sésame qu'à condition de présenter de solides garanties : elles ne forment plus que 10 % du total des établissements reconnus d'utilité publique (contre plus de 20 % avant 1901), dont les deux tiers peuvent justifier d'un patrimoine de plus de 20 000 francs. Pour ce type d'associations, c'est presque un projet de décret sur deux (48 %) qui est repoussé par le Conseil d'État[91] : les associations d'anciens élèves, et plus largement tous les petits réseaux de solidarité qui avaient auparavant la faveur des gouvernements, doivent désormais se contenter de la personnalité restreinte ou se tourner vers la loi de 1898 sur les sociétés de secours mutuels.

Les associations non charitables qui s'en sortent le mieux sont alors celles qui parviennent à agréger les bonnes volontés au niveau national, voire

---

que les rédacteurs des rapports sélectionnent généralement le chiffre le plus avantageux pour l'établissement. Mais certains rapports ont disparu et d'autres sont muets ou très imprécis en ce qui concerne le patrimoine de l'association ou de la fondation candidate. Pour la période 1879-1901, nous nous appuyons sur les dossiers de 221 établissements sur les 371 qui ont été reconnus d'utilité publique, pour 1901-1914, de 167 sur 280.

[87] Jean-Luc Marais, *Histoire du don… op. cit.*, p. 133-142.

[88] Sur la typologie adoptée ici, voir chapitre 5.

[89] Différences significatives à un seuil inférieur à 0,1 % et 5 % selon le test de Khi2.

[90] Différence significative à un seuil inférieur à 0,1 % selon le texte de Khi2.

[91] Différences significatives au seuil de 0,5 % selon le texte de Khi2.

international. À cet égard, le revirement de jurisprudence est net. Celles qui le souhaitent peuvent prendre la forme d'unions d'associations, admises et même encouragées par le législateur : « on voulait favoriser ce genre d'union », note Étienne Jacquin lors de la discussion du règlement d'administration publique de la loi de 1901[92]. Sont ainsi reconnues d'utilité publique l'Union des sociétés de gymnastique de France, en 1903, l'Union des associations des anciens élèves des écoles supérieures de commerce, en 1910, l'Union des sociétés françaises de sports athlétiques, en 1912, l'Union française des associations des anciennes élèves des collèges et lycées de jeunes filles, en 1914. Le Conseil d'État les autorise en outre de plus en plus souvent à mentionner dans leurs titres leur caractère *national*, *central, français* (avec sa variante *de France*) – autant d'indications jusqu'ici déconseillées et qui viennent désormais qualifier non seulement les unions déjà citées, mais aussi des associations aussi diverses que la Ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité, l'Aéro-club de France ou la Société préhistorique de France, qui doivent en grande partie leur reconnaissance d'utilité publique, respectivement en 1902, 1909 et 1910, à leurs efforts de centralisation.

La liste des établissements d'utilité publique s'enrichit même de groupements internationaux, dont le Conseil d'État avait eu tendance à repousser les demandes avant 1901. Dans certains cas, la haute assemblée est mise devant le fait accompli par la politique extérieure du Gouvernement, qui débouche sur la création d'entités à qui il faut bien donner un statut juridique : c'est le cas notamment de l'Office international d'hygiène publique, issu d'un arrangement international signé en 1907 par douze pays[93], qui prévoit que « le Gouvernement de la République française prendra […] les dispositions nécessaires pour faire reconnaître l'office comme établissement d'utilité publique »[94]. Pour d'autres, comme l'Institut international de sociologie ou la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance, le Conseil d'État se laisse convaincre par l'argument du rayonnement international, tout en s'assurant que l'administration de ces groupements reste aux mains de leurs membres Français.

---

[92] CR AG du 6 août 1901… *op. cit.*, p. 135.

[93] La Belgique, le Brésil, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, la Suisse et l'Égypte.

[94] CR AG du 10 juin 1909, à propos d'un projet de décret relatif à la reconnaissance comme établissement d'utilité publique de l'Office international d'hygiène publique, p. 3, AN AL//5134.

3. L'utilité publique à la mesure de l'État social

L'essence publique du don

La proclamation de la liberté d'association a ainsi été l'occasion d'une réaffirmation des fondements traditionnels de la reconnaissance d'utilité publique : faveur octroyée au bon plaisir du Gouvernement, elle reste – et, dans une certaine mesure, redevient – le privilège de quelques œuvres triées sur le volet, en grande majorité charitables, auxquelles le label étatique confère prestige et crédit. À l'heure où le solidarisme renouvelle profondément la pensée républicaine[95], le Conseil d'État fait à l'inverse du vieux avec du neuf. La science sociale en plein essor légitime l'assistance publique à partir de la dette contractée par les riches à l'égard de la société, qui les a favorisés et sur laquelle les pauvres ont au contraire créance. Elle sous-tend un projet politique ambitieux, que les réalités sociales comme les moyens étatiques interdisent cependant de mettre d'emblée en œuvre. Il en résulte une politique prudente, faite de transactions et d'adaptations, dont Axelle Brodiez-Dolino a bien montré la complexité sur le terrain[96]. Les hommes au pouvoir s'appuient sur les conjonctions qui naissent entre des acteurs que tout oppose politiquement mais que leurs investissements dans les œuvres peuvent amener à collaborer[97], et ce d'autant plus facilement que l'associationnisme constitue un point de rencontre entre des représentations du monde très différentes[98]. Ce que montre notre enquête, c'est que le compromis ne se joue pas seulement entre le pouvoir central et les acteurs engagés localement dans l'action sociale. Il se joue aussi au sommet de l'État. La haute assemblée sert ainsi les ambitions sociales du nouveau régime en s'appuyant sur des principes dont les racines plongent jusqu'au Moyen Âge. Alors que les élus rechignent à financer l'assistance par l'impôt, les serviteurs de l'État la portent pour partie au débit de la générosité

---

[95] Sur le solidarisme, voir : Jean-Fabien Spitz, *Le moment républicain en France*, Paris, Gallimard, 2005, 523 p. ; Marie-Claude Blais, *La solidarité : histoire d'une idée*, Paris, Gallimard, 2007, 347 p. ; Serge Audier, *Léon Bourgeois. Fonder la solidarité*, Paris, Éditions Michalon, 2007, 126 p. ; idem, *La pensée solidariste : aux sources du modèle social républicain*, Paris, Presses universitaires de France, 2010, 340 p.

[96] Axelle Brodiez-Dolino, *Combattre la pauvreté. Vulnérabilités sociales et sanitaires de 1880 à nos jours*, Paris, CNRS éditions, 2012, 328 p.

[97] Christian Topalov, « Langage de la réforme et déni du politique : le débat entre assistance publique et bienfaisance privée, 1889-1903 », *Genèses*, n° 23, 1996, p. 30-52.

[98] Voir les développements d'Alain Chatriot sur les débats relatifs à la représentation des intérêts et au corporatisme au tournant du siècle. Alain Chatriot, *La démocratie sociale à la française : l'expérience du Conseil national économique, 1924-1940*, Paris, La Découverte, 2002, VIII-419 p. (Chapitre 1).

publique, en réactivant des logiques qui n'ont pas grand-chose à voir avec la version sociologique de l'interdépendance[99].

Dans cette perspective, les conseillers d'État sont unanimes : il faut encourager les libéralités tout en les orientant vers des missions d'*utilité publique*. La haute assemblée n'en est pas moins le lieu d'un débat continu sur la forme et le degré que doit prendre le contrôle étatique de ces services *publics* financés par des fonds *privés*[100]. Entre 1901 et 1914, ce débat est marqué par deux fortes personnalités, qui se succèdent à la tête de la section de l'Intérieur : Paul Dislère (jusqu'en 1910) et Henry Hébrard de Villeneuve (à partir de 1911). Le premier, on l'a dit, a mis en œuvre non sans résistance les revirements de jurisprudence imposés par la loi de 1901. Ses réticences constituent pour nous une source précieuse : elles le conduisent en effet, au fil des séances à l'assemblée générale, à mettre sous les yeux de ses collègues les implications de la loi et les conséquences des décisions qu'ils sont amenés à prendre en la matière. La reconnaissance d'utilité publique, qui faisait jusqu'ici l'objet d'une pratique largement routinisée et donc peu commentée, est alors sans cesse réévaluée et discutée, lors de séances pour lesquelles nous disposons de nombreux comptes rendus[101].

La position de Paul Dislère émerge ainsi au fil des séances. Ses interventions agacées ne sont pas seulement celles d'un président de section remis en cause dans ses habitudes et son autorité. Elles sont aussi à interpréter à l'aune de la jurisprudence qu'il s'efforce avec plus ou moins de succès

---

[99] Au même moment, les constitutionnalistes n'hésitent pas non plus à réemployer des catégories juridiques anciennes au profit de l'État républicain. Mais, comme l'a montré Guillaume Sacriste, ils contribuent à les renouveler en les hybridant avec des ressources théoriques plus conformes à la philosophie républicaine (d'inspiration rousseauiste et/ou positiviste), qu'on aurait bien du mal à trouver dans les débats que le Conseil d'État consacre alors à la reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations. Guillaume Sacriste, *La République des constitutionnalistes : professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, 580 p. (Chapitre 4 notamment).

[100] Le Conseil d'État n'échappe pas à cet égard aux discussions qui ont lieu par ailleurs – dans les cercles réformateurs comme dans les grands congrès internationaux – sur les rapports entre assistance publique et bienfaisance privée, et auxquelles participent un certain nombre de conseillers d'État. Voir notamment Didier Renard, « Assistance publique et bienfaisance privée, 1885-1914 », *Politiques et management public*, vol. 5, n° 2, 1987, p. 107-128 ; Christian Topalov, « Langage de la réforme […] », art. cit.

[101] Nous disposons pour la période 1901-1914 de 38 comptes rendus de séances concernant 32 décrets de reconnaissance d'utilité publique – adoptés ou, pour l'un d'entre eux, retiré – contre onze comptes rendus de séances concernant neuf décrets de reconnaissance d'utilité publique – adoptés ou, pour trois d'entre eux, retirés – entre juillet 1879 et juin 1901. Nous pouvons aussi nous appuyer sur 1) les discussions tenues à propos d'établissements finalement dotés d'un autre statut, à l'instar de l'Asile Antoine Königswarter évoqué plus haut (services municipaux ou départementaux, établissements publics), 2) celles qui visent à formuler des avis sur l'application de la loi 1901, 3) celles qui sont suscitées par la modification des statuts d'établissements déjà reconnus d'utilité publique – que nous avons aussi étudiées, mais de façon moins systématique.

d'imposer au Conseil d'État en matière de reconnaissance d'utilité publique. Cette dernière doit selon lui rester exceptionnelle, consacrer un petit nombre d'établissements, dont les activités sont strictement conformes à la politique gouvernementale. Autrement dit, l'utilité publique n'est autre que la marque des services publics assumés par les groupements privés.

Il en résulte d'une part que le label donne à l'association un caractère officiel, qui engage en quelque sorte le Gouvernement et le rend responsable de ses activités. Paul Dislère appelle donc systématiquement le Conseil d'État à la prudence, *a fortiori* quand les groupements agissent au-delà des frontières nationales et peuvent être dès lors considérés comme représentant la France à l'étranger. On le voit bien à l'occasion des discussions tenues à propos de la Société française pour l'arbitrage entre nations ou de l'Institut international de sociologie, où il va jusqu'à prendre la parole contre la majorité de la section qu'il préside[102]. Le même principe le conduit d'autre part à rejeter les demandes qui ne se fondent que sur la bonne santé des associations, leurs besoins financiers ou encore la perspective de toucher un legs. À ses collègues qui mettent en avant l'avantage que tel ou tel groupement tirerait du précieux sésame, il oppose ainsi constamment la réalité de l'« intérêt public »[103] que présente l'association : la reconnaissance d'utilité publique ne peut être accordée que « lorsque la société a réellement une utilité publique »[104].

Avec Henry Hébrard de Villeneuve, un certain nombre de conseillers d'État estiment que cette conception restrictive de l'utilité publique tend à brider l'initiative privée et à décourager les libéralités. L'argument revient régulièrement, au nom d'une conception plus généreuse de la reconnaissance d'utilité publique, qu'il faudrait accorder largement dès lors que les associations ont démontré leur capacité à se développer. La discussion tenue en 1904 à propos de la Société des architectes des Bouches-du-Rhône permet de préciser les termes du débat. L'association sert surtout les intérêts de ses membres mais elle a en vue une donation conséquente, promise par les parents d'un architecte de la région, qui vient de mourir. Cette fois, c'est Louis Herbette qui en appelle à la liberté du don, invoquant comme souvent l'exemple anglo-américain :

---

[102] La minorité de la section a le droit de se faire entendre à l'assemblée générale, mais le rapporteur doit défendre la thèse finalement adoptée par la majorité, quelle que soit sa position, et le président de la section est censé sinon s'y rallier, du moins ne pas s'y opposer. CR AG du 22 janvier 1903, p. 86 et suiv., AN AL//2407, et CR AG du 25 février 1909, p. 11 et suiv., AN AL//5132. Le Conseil d'État repousse la demande de la Société française pour l'arbitrage entre nations mais approuve celle de l'Institut international de sociologie.

[103] Voir par exemple CR AG du 22 juin 1907, à propos d'un projet d'avis sur un projet de décret tendant à reconnaître comme établissement d'utilité publique l'association dite Œuvre du sanatorium rouennais, à Rouen (Seine-Inférieure), p. 8, AN AL//5119.

[104] À propos du Centre fédératif du crédit populaire en France, CR AG du 11 juin 1903, *op. cit.*, p. 13.

« Mais lorsqu'un particulier vient dire : je voudrais étendre l'utilité d'une société qui existe, étendre le caractère général de celle-ci, je voudrais en faire une institution durable, qui appellera l'attention et les générosité des gens ; pourquoi empêcher la générosité publique de se diriger de ce côté ? Ceux qui ont vu ce qui se passe à l'étranger, sans traverser l'Atlantique, mais en passant seulement la Manche, ont été frappés de ce qui s'y produit : alors que chez nous on donne très peu pour les institutions qui ont un intérêt considérable ; là on voit le contraire. On voit des institutions largement dotées qui arrivent à présenter un caractère d'utilité publique justement parce qu'elles ont été richement dotées. »[105]

Il s'agit pour Paul Dislère d'un faux procès. La France n'aurait en effet rien à envier à la Grande-Bretagne ou aux États-Unis en matière de générosité publique – « en 1903, il y en a pour 80 000 387 francs ». Simplement, ces libéralités sont et doivent être orientées vers des institutions publiques, comme l'Institut de France par exemple : « à l'étranger, dans les pays d'outre-Manche et d'outre-Atlantique auxquels M. Herbette s'intéresse, il n'existe rien d'analogue à l'Institut de France et c'est pour cela que l'on y voit autant de dons faits à des établissements privés. […] Si ces sommes-là ne vont pas à des sociétés, c'est parce qu'une grosse part est absorbée par l'Institut ou des fondations analogues »[106].

De fait, la présidence de Paul Dislère à la section de l'Intérieur est marquée par le souci d'encourager les dons et legs… mais à condition que ces derniers soient à destination d'institutions publiques. Elle approfondit ainsi une jurisprudence qui remonte au début des années 1890. Avant cette date, la haute assemblée s'était montrée bienveillante à l'égard des demandes de reconnaissance d'utilité publique suscitées par des libéralités à la commune, au département ou à l'État, à charge pour eux de fonder telle ou telle œuvre. La dimension publique de ce type de don lui paraît désormais indéniable et milite selon elle en faveur de la création d'un service public ou d'un établissement public. La section de l'Intérieur obéit à cet égard au souci du législateur d'attirer les fonds privés vers les missions que la République s'est données. Il tend alors à créer des personnes morales publiques plus ou moins autonomes.

---

[105] CR AG du 16 juin 1904, p. 20-22, AN AL//2418.

[106] *Ibid.*, p. 24-25. Nous ne sommes pas en mesure de les départager. Notons cependant que la question fait partie des réévaluations historiographiques en cours. Pour David Hammack par exemple, le poids de la charité privée aux États-Unis est généralement surestimé, notamment parce que le financement public des organisations non lucratives privées est rarement pris en compte. Les dons au secteur non lucratif n'auraient selon lui pas dépassé 2 % du revenu national durant tout le XXe siècle. David C. Hammack, « 4. Patronage and the Great Institutions of the Cities of the United States: Questions and Evidence, 1800-2000 », dans Thomas Adam (dir.), *Philanthropy, Patronage, and Civil Society: Experiences from Germany, Great Britain, and North America*, Bloomington, Indiana University Press, 2004, p. 79-100. Pour une comparaison générale, voir Élisa Chelle, « La philanthropie aux Étas-Unis et en France : retour sur une traditionnelle opposition », *Sociologie*, vol. 8, 2017/4, p. 395-408 p.

L'objectif est double. D'un côté, les donateurs et testateurs, assurés que leurs libéralités iront bien vers les causes qu'ils affectionnent, se montreront plus généreux[107]. De l'autre, la gestion du service public ainsi créé en sera améliorée : ses administrateurs continueront à soumettre leur budget au contrôle de la Cour des comptes, mais ils pourront conserver les sommes qui n'auront pas été dépensées dans l'année pour les affecter à des projets de plus long terme.

La personnalité morale devient ainsi un instrument privilégié des politiques sociales et culturelles menées par la République. En témoignent entre autres la loi du 16 avril 1895 qui investit de la personnalité civile la Réunion des musées nationaux pour favoriser le mécénat, ou, en ce qui concerne la bienfaisance, le projet de loi relatif à la représentation des pauvres, déposé sur le bureau du Sénat en 1897, qui vise à unifier les administrations susceptibles de recevoir des libéralités au nom des pauvres. Ces opérations sont bientôt facilitées par la loi du 4 février 1901, qui allège la tutelle de l'État sur les dons et legs à destination des départements et des communes ou des établissements publics. Les premiers peuvent désormais les accepter sans autorisation si les héritiers ne font pas de réclamations. Les seconds sont également dispensés de l'autorisation mais seulement pour les legs sans charge. Comme les établissements d'utilité publique, ils bénéficient en outre de la réduction des droits de mutation sur les libéralités charitables (à 9 % contre 15 à 18,5 % entre non-parents[108]) prévue par la loi de finance du 26 février 1901.

La section de l'Intérieur y voit un encouragement à éviter la création d'établissements d'utilité publique dans le cas des libéralités faites à une personne morale publique, même lorsque la demande est explicitement formulée dans le testament. Ainsi, lorsqu'en 1903, le ministère de l'Intérieur lui soumet un projet de décret reconnaissant d'utilité publique la Fondation Chevandier de Valdrôme, créée à partir d'un legs fait à la municipalité de Cirey, en Meurthe-et-Moselle, elle refuse : comme le dit le rapporteur, « il était impossible d'admettre d'autre bénéficiaire [que la commune] d'un legs dont l'émolument devenait deniers publics et qui aurait été transformé en libéralité au profit d'un établissement privé »[109]. Or la commune, depuis la loi du 4 février 1901, peut accepter sans autorisation spéciale les libéralités avec charge s'il n'y a pas de réclamations de la part des héritiers. « Dès lors, conclut le rapporteur, le conseil municipal est apte pour accepter et installer cet

[107] Comme on l'a dit précédemment, la règle de non-affectation s'applique alors déjà – depuis la Restauration – aux finances publiques : elle interdit d'affecter telle recette à telle dépense et conduit donc à confondre dans la masse des recettes les dons et legs en faveur de l'État, des départements et des communes, sauf à créer un établissement public destiné à remplir la mission définie par le testateur ou donateur.
[108] Jean-Luc Marais, *Histoire du don… op. cit.*, chapitre 3.
[109] CR AG du 8 avril 1903, p. 16, AN AL//2409.

établissement municipal sans personnalité distincte de celle de la commune. »[110]

La proposition était audacieuse. Alors que les services municipaux avaient toujours été encadrés par la loi, à qui il revenait de prévoir le type d'établissements susceptibles d'être créés par les communes, le Conseil d'État s'apprêtait à mettre en œuvre une solution qui, si elle faisait jurisprudence, permettrait aux communes de développer librement des services publics, avec l'aide de généreux donateurs. Le vice-président du Conseil d'État, Georges Coulon, en avertit aussitôt ses collègues. « La note de la section est très grave », affirme-t-il, avant d'en souligner les conséquences probables : « Aujourd'hui on autorise la commune à fonder un orphelinat, très bien ; demain, on pourra l'autoriser à fonder une crèche, un atelier d'assistance par le travail, toute la série des établissements d'assistance et ils sont très nombreux, ils sont considérables. »[111] L'assemblée générale adopte pourtant le projet de la section, convaincue sans doute par l'énumération des précédents – cinq ou six depuis 1889. Elle facilite ainsi le patronage communal, en flattant l'ego des notables petits et grands qui souhaitent se faire une place dans la mémoire locale[112], mais rend aussi possibles des expérimentations plus novatrices, dont certaines ouvrent la voie au socialisme municipal[113].

Ce qui avait été décidé pour la commune, pourquoi ne pas le reproduire pour le département ou pour l'État ? Quelques jours plus tard, la section de l'Intérieur propose ainsi de repousser le projet de décret de reconnaissance comme établissement d'utilité publique de l'établissement Texier-Gallas, à Chartres, et d'en faire un service départemental. Mais le directeur de l'administration départementale et communale, Léon Bruman, s'y oppose : « Quand on se trouve en présence d'un établissement de cette nature, une des grosses préoccupations du Gouvernement, c'est de bien établir qu'il ne faut pas trop le fondre dans le budget départemental et de permettre la création de l'établissement un peu dans les idées qui ont inspiré la libéralité, afin de ne pas écarter les dons et legs des établissements publics. »[114] On le voit, l'enjeu est de trouver un compromis entre l'encouragement des libéralités vers des activités socialement utiles – c'est la priorité du Gouvernement – et le contrôle public de ces fonds privés – c'est la priorité du Conseil d'État. Au niveau communal, la création d'un établissement directement géré par la mairie – souvent en collaboration avec une commission de notables – était envisageable,

---

[110] *Ibid.*, p. 25.
[111] *Ibid.*, p. 25 et 32.
[112] Jean-Luc Marais, *Histoire du don… op. cit.*, chapitre 9.
[113] Sur le socialisme municipal, voir la thèse de Rémi Lefebvre, *Le socialisme saisi par l'institution municipale : des années 1880 aux années 1980 : jeux d'échelles*, Thèse de doctorat en science politique, Lille, 2001, 2 vol., 734 p. ; Idem, « Les socialistes, la question communale et l'institution municipale. Le cas de Roubaix à la fin du XIXe siècle », *Cahiers Jaurès*, n° 177-178, 2005/3, p. 67-90.
[114] CR AG du 30 avril 1903, p. 38, AN AL//2410.

la municipalité étant sans doute considérée comme suffisamment proche des préoccupations des donateurs. Mais la complexité des budgets départementaux et étatiques risque quant à elle de rebuter les bonnes volontés, qui pourraient craindre de voir s'y perdre leurs contributions.

Dans le cas de l'établissement Texier-Gallas, c'est l'impasse : le Gouvernement préfère retirer son projet plutôt que de donner au Conseil d'État l'occasion d'un précédent[115]. Dans les années qui suivent, la jurisprudence évolue vers une solution de moyen terme, qui consiste à donner au Conseil d'État une plus grande latitude pour créer des établissements publics d'assistance – départementaux ou nationaux – même lorsqu'ils n'ont pas été prévus par un texte de loi. L'adoption en 1905 par le Sénat de la loi sur la représentation des pauvres encourage la haute assemblée dans cette voie. En 1908, on l'a vu, le Conseil d'État repousse la demande de reconnaissance comme établissement d'utilité publique de l'Asile Königswarter pour en faire un établissement public national, affirmant par là même la légitimité du pouvoir exécutif à transformer les libéralités privées en œuvres d'assistance publiques. Les dons et legs faits à des administrations publiques à charge d'organiser des œuvres d'assistance ne reviennent donc pas au privé – il n'est définitivement plus possible d'en faire des établissements d'utilité publique – mais ils ne sont pas non plus absorbés dans des budgets peu lisibles – on évite si possible d'en faire des services publics gérés directement par le département ou l'État : l'argent privé produit dès lors ses fruits dans des organismes personnalisés et contrôlés par l'État.

L'encouragement sous contrôle de la charité privée

Qu'en était-il alors de la contribution de l'initiative privée à l'intérêt général ? S'agissait-il de la cantonner aux dons et legs des particuliers à des institutions publiques, tout en laissant quelques rares associations reconnues d'utilité publique s'engager sur des terrains balisés par l'État ? La position de Paul Dislère allait sans doute dans ce sens, mais elle était vouée à être battue en brèche.

Ses propositions les plus restrictives sont ainsi repoussées[116]. C'est le cas par exemple lorsqu'il s'efforce de soumettre les unions d'associations à un contrôle étatique étroit. En août 1901, il ne parvient pas à faire inscrire parmi les documents exigés par le règlement d'administration publique la liste des membres de chacun des groupements affiliés à une union : le Conseil d'État,

[115] La fondation est finalement reconnue d'utilité publique en 1922.

[116] Le législateur avait vu dans l'obligation de passer par l'assemblée générale un moyen de contrebalancer la bienveillance supposée de la section de l'Intérieur. Avec Paul Dislère, c'est en réalité l'inverse qui se produit : l'assemblée générale tend plutôt à remettre en cause la sévérité de la section, même si ce n'est qu'à la marge.

sur la proposition d'Étienne Jacquin, se contente de la liste des associations qui la composent[117]. Et quand la première demande de ce type parvient au Conseil d'État – il s'agit de l'Union des sociétés de gymnastique de France, dont le dossier a été retiré en 1886 et qui renouvelle sa demande en 1903 –, il échoue à défendre l'idée, combattue par sa propre section, selon laquelle la reconnaissance d'utilité publique des unions ne saurait avoir lieu qu'entre des associations elles-mêmes reconnues d'utilité publique[118].

De même, lorsqu'il tente – sans insister il est vrai – de faire adopter un avis selon lequel on ne saurait créer un établissement d'utilité publique aux côtés d'un établissement public ayant le même but, il est contredit de toutes parts, au nom de principes certes différents mais ici convergents : « la multiplicité a toujours paru un bien » (Louis Coslon), « il doit y avoir une rivalité entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique » (Henry Hébrard de Villeneuve), « le principe qu'on nous demande d'affirmer, je le considère comme anti-libéral et comme contraire à nos traditions » (René Marguerie)[119].

En 1907, la section de l'Intérieur va jusqu'à proposer à l'assemblée générale, à propos du Sanatorium rouennais, l'adoption d'un avis de principe, selon lequel toute œuvre candidate à la haute faveur gouvernementale « doit conserver un caractère charitable nettement accusé […] pour bénéficier de la reconnaissance d'utilité publique »[120]. C'était aller trop loin, comme le reconnaît Paul Dislère lui-même au cours de la discussion. Comme dans les cas évoqués précédemment, Henry Hébrard de Villeneuve est largement suivi lorsqu'il affirme que

> « Pour avoir droit à la reconnaissance d'utilité publique, il faut, selon moi, justifier d'un but d'intérêt général. Je reconnais que le but charitable est un de ceux que nous devons accueillir avec le plus de faveur. Mais, est-ce le seul ? Évidemment non. Je crois qu'à côté des œuvres de bienfaisance, il y a des œuvres de prévoyance, d'hygiène, des œuvres scientifiques, littéraires, qui méritent tout autant la reconnaissance d'utilité publique, qui jouent un rôle tout aussi considérable que les œuvres de bienfaisance. »[121]

---

[117] CR AG du 6 août 1901, *op. cit.*, p. 123-135.

[118] CR AG du 2 avril 1903, p. 39-48, AN AL//2409. Le Conseil d'État impose néanmoins à l'Union des sociétés de gymnastique de France de soumettre toute nouvelle adhésion à l'autorisation du ministre de l'Intérieur.

[119] CR AG du 18 janvier 1906, à propos de la Tutélaire scolaire du Ve arrondissement de Lyon, p. 21 et 27, AN AL//5107. La haute assemblée adopte à cet égard une position conforme à la jurisprudence suivie en 1898 pour le Denier des écoles de Lyon (voir chapitre 6).

[120] Minute d'avis adopté par la section de l'Intérieur le 30 avril 1907, dossier de demande en reconnaissance comme établissement d'utilité publique de l'Œuvre du sanatorium rouennais, AN AL//2627.

[121] CR AG du 22 juin 1907, p. 5-6, AN AL//5119. La demande du sanatorium rouennais est finalement satisfaite.

Les débats mettent ainsi en lumière deux conceptions divergentes de la contribution des associations à l'intérêt général. Henry Hébrard de Villeneuve se montre favorable à leur encouragement, sans pour autant s'opposer au renforcement des institutions publiques. Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, par exemple à l'occasion de la discussion relative à la Société de bienfaisance des dames protestantes de Bordeaux, en 1890, il voit dans la liberté du don – à destination d'institutions publiques ou privées – un principe fondamental, qui implique à la fois d'ouvrir les établissements publics aux acteurs privés et d'assouplir les dispositifs juridiques encadrant les initiatives privées.

Il insiste en effet d'une part pour que les établissements publics financés par des fonds privés intègrent des particuliers dans leurs conseils d'administration. On le voit bien à l'occasion de la discussion tenue à l'assemblée générale en juillet 1906, à propos du règlement d'administration publique pour l'exécution de l'article 52 de la loi du 16 avril 1895, qui prévoit d'accorder la personnalité civile non seulement à la Réunion des musées nationaux mais aussi aux musées départementaux et communaux qui en feraient la demande : « en ce cas, dit l'article, il sera statué par décret rendu en la forme ordinaire des reconnaissances d'utilité publique ». Henry Hébrard de Villeneuve soutient alors la proposition de la section de l'Intérieur, qui consiste à prévoir la constitution d'établissements publics et non d'utilité publique. Depuis 1895, la distinction entre les deux types d'établissements s'est en effet accentuée : si les musées issus de l'initiative privée peuvent toujours demander à former des établissements d'utilité publique, ceux qui appartiennent aux villes et aux départements ne sauraient devenir que des établissements publics. Mais Henry Hébrard de Villeneuve appuie aussi la proposition de Louis Legrand et de René Marguerie, qui tiennent à faire entrer dans le conseil d'administration de ces établissements publics les plus gros donateurs, même s'il s'agit bien souvent « de vieux réactionnaires » : « Ce sont des éléments réactionnaires, je le veux bien, mais ce sont des éléments artistiques, susceptibles d'augmenter le patrimoine du musée. »[122] Sans remettre en question le contrôle étatique, ils sont tous trois convaincus que la garantie de l'État ne suffit pas pour attirer les contributions privées : ces dernières doivent aussi offrir à leurs auteurs un droit de regard sur les activités financées.

Pour Henry Hébrard de Villeneuve, les activités associatives d'origine privée doivent d'autre part être favorisées davantage que ne le permet la procédure de reconnaissance d'utilité publique. Il milite ainsi pour une réforme de la loi de 1901, qui consisterait à permettre aux associations simplement déclarées de recevoir des dons et des legs. Encore une fois, il ne s'agit pas pour lui de lever complètement la tutelle de l'État. Elle lui apparaît nécessaire pour

[122] CR AG du 26 juillet 1906, p. 25, AN AL//5113.

préserver les droits des héritiers et ceux des pauvres[123]. Il propose donc de la maintenir pour les associations déclarées (qui ne sauraient recevoir des libéralités qu'après y avoir été autorisées au cas par cas par le Conseil d'État) mais de l'alléger pour les associations reconnues d'utilité publique (qui ont déjà été approuvées par le Conseil d'État et pour lesquelles on pourrait se contenter de l'autorisation préfectorale, sollicitée à chaque nouvelle libéralité)[124].

Les règles en vigueur ne satisfont pas non plus Paul Dislère, mais c'est pour des raisons contraires. Dans la note qu'il rédige en 1911 à propos des dons et legs faits aux établissements publics et d'utilité publique en 1910, il regrette que la reconnaissance d'utilité publique soit accordée aussi largement : « Cette situation n'a pas seulement l'inconvénient de multiplier les appels à la bienfaisance, d'égrener ses manifestations au point de les rendre de moins en moins utilisables, elle présente surtout le danger de rendre de plus en plus difficile toute espèce de contrôle »[125]. Les ressources limitées des particuliers les empêcheraient selon lui de répondre au mieux aux besoins sociaux qu'ils prétendent pourtant satisfaire. Dans cette perspective, l'intervention de l'État est nécessaire : il s'agit d'orienter la générosité publique vers les institutions publiques ou, à défaut, vers des associations suffisamment importantes pour garantir l'efficacité des dons. Ces dernières doivent en outre rester peu nombreuses pour permettre aux services de l'État de contrôler l'emploi de leurs fonds. Les actions menées en ce sens semblent avoir eu un certain succès, comme en témoigne la répartition des libéralités en 1910 : elles ont cette année-là atteint plus de 46 millions de francs – estimation basse selon Paul Dislère – dont 4 515 000 seulement aux établissements d'utilité publique[126].

Paul Dislère semble cependant s'être rallié à l'idée de libérer en amont l'initiative privée, à condition de mieux la surveiller en aval. La réforme de la loi de 1901 qu'il préconise à cette fin consiste à substituer aux associations reconnues d'utilité publique des associations déclarées, « qui s'engageraient,

---

[123] Pour Henry Puget, c'est d'ailleurs le seul intérêt de la procédure, qui n'aurait été conservée en 1901 que « pour faire plaisir aux associations importantes qui la possédaient déjà ! Quant au contrôle sur les dons et legs, il n'a pas d'intérêt pour l'État moderne, il ne rend quelque service qu'aux testateurs, en contribuant à assurer le respect de leurs dernières volontés, et aux héritiers, en leur permettant parfois de recueillir une rente viagère ou un secours ». Henry Puget, « Le droit des associations […] », art. cit., p. 203-204.

[124] Voir par exemple le projet débattu à la section des associations du Musée social, lors de la séance du mercredi 28 juin 1911, sous sa présidence. « Travaux des sections », *Le musée social*, septembre 1911, p. 332-337.

[125] Note relative aux dons et legs faits aux établissements publics ou d'utilité publique en 1910, *Journal officiel de la République française*, 17 juin 1911, p. 4757-4759, ici p. 4758-4759.

[126] *Ibid.* Il faudrait y ajouter les dons et legs aux sociétés de secours mutuels (543 000 francs) ainsi que ceux reçus par les établissements confessionnels (1 255 000 francs) pour avoir une idée des sommes dirigées vers les personnes morales privées, qui restent de toute façon bien inférieures aux libéralités destinées aux établissements publics ou rattachés à l'État, aux départements ou aux communes.

par leur déclaration, à soumettre leur comptabilité à un contrôle effectif et qui en échange seraient reconnues aptes à recevoir des dons et legs, dans les conditions applicables actuellement aux sociétés reconnues d'utilité publique »[127]. Formulée à l'issue de son mandat à la tête de la section de l'Intérieur, la proposition sonne comme un bilan. La reconnaissance d'utilité publique consistait essentiellement en un contrôle *a priori* des associations, qu'il n'avait pas réussi à resserrer et qui lui paraissait de toute façon insuffisant. Le Conseil d'État imposait certes dans les statuts des établissements d'utilité publique des clauses prévoyant une surveillance *a posteriori*, mais cette dernière était rarement mise en pratique[128]. Dès lors, pourquoi ne pas renverser le dispositif ? L'autorisation serait ainsi abandonnée au profit d'une tutelle *effective* tout au long de la vie de l'établissement. Une plus grande liberté serait ainsi offerte aux groupements non lucratifs, celle de définir à leur guise leurs missions d'intérêt général et de les faire financer par la générosité publique. Mais l'État en resterait le garant, au nom des donateurs et des bénéficiaires, et plus largement du public : pour protéger leurs intérêts, il imposerait aux associations la transparence en ce qui concerne leurs buts – par la déclaration – et l'emploi de leurs fonds – par le contrôle public de leur comptabilité.

La réforme de la loi de 1901 n'était de toute façon pas à l'ordre du jour. Les membres du Conseil d'État gardaient cependant le pouvoir d'infléchir la procédure par la pratique. Après Paul Collet et Georges Coulon, Paul Dislère et Henry Hébrard de Villeneuve ont ainsi marqué de leur influence la section de l'Intérieur et pesé sur les décisions qu'elle soumettait à l'adoption de l'assemblée générale. Quoique freiné dans ses efforts pour encadrer la reconnaissance d'utilité publique, Paul Dislère a néanmoins réussi à en restreindre l'accès de façon inédite : entre 1901 et 1910, le Conseil d'État n'approuve que 66 % des demandes qui lui sont soumises, chiffre qui tombe à moins de 60 % si l'on en exclut les décisions contraintes, imposées par le

---

[127] *Ibid.*, p. 4759.

[128] Outre l'autorisation exigée pour les dons et legs, les aliénations de biens dépendant du fonds de réserve doivent être approuvées par le Gouvernement (article 10 des statuts-modèles), qui est également chargé de valider les modifications apportées aux statuts ou la dissolution de l'association (titre IV). Les changements survenus dans l'administration ou la direction de l'association doivent être indiqués à la préfecture, qui peut aussi demander à voir ses comptes. Ces derniers sont de toute façon adressés annuellement, avec le rapport d'activité, à la préfecture, au ministre de l'Intérieur et au ministre dont ressortent les activités de l'association (article 19), qui se réserve par ailleurs le droit de visiter les établissements fondés par l'association (article 20). Voir les modèles de statuts publiés par la *Revue des établissements de bienfaisance*, 1902, p. 154-159. Le contrôle reste cependant lettre morte dans la plupart des cas, faute de moyens. Les choses ne sont pas très différentes aujourd'hui, si l'on en croit le rapport du Conseil d'État du 25 octobre 2000 : *Les associations reconnues d'utilité publique*, Paris, La Documentation française, 2000, 110 p. (Voir notamment p. 50 et suivantes).

Gouvernement[129]. Dès son arrivée à la tête de la section de l'Intérieur, Henry Hébrard de Villeneuve renverse la vapeur : sont ainsi reconnues d'utilité publique dans le court laps de temps qui précède la guerre une centaine d'associations, représentant plus de 80 % des demandes qui sont transmises au Conseil d'État, soit un taux de succès également inédit. Au début de l'année 1913, Alfred Picard, devenu vice-président du Conseil d'État, peut dès lors contredire Émile Varagnac lorsque ce dernier laisse entendre qu'« on se montre si restrictif, quand il s'agit des associations prévues par la loi de 1901 » :

> « En réalité, on est devenu beaucoup plus large pour la reconnaissance d'utilité publique. Notre jurisprudence actuelle n'est pas du tout ce qu'elle était il y a quelques années. »[130]

La loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association vient ainsi épurer la signification de la reconnaissance d'utilité publique. Institutionnellement, elle reste dans les mains du Gouvernement, le Conseil d'État entendu, mais c'est désormais en vertu d'une loi de la République et non d'une pratique héritée de l'Ancien Régime. Le système qui allie déclaration et petite personnalité lui redonne en outre tout son sens : parce que les associations obtiennent un statut juridique sans avoir recours à la reconnaissance d'utilité publique, la procédure peut en effet être réservée aux œuvres effectivement considérées comme étant « d'utilité publique », qui seules méritent de bénéficier de la générosité publique.

Les discussions que ce nouveau cours suscite à l'assemblée générale du Conseil d'État nous invitent à repenser cet aspect de la loi de 1901, en nous appuyant non plus sur les travaux juridiques et politiques dont elle a fait l'objet, mais sur le riche état des recherches relatives à la construction de l'État social. La reconnaissance d'utilité publique y apparaît alors sous un autre angle que celui des peurs républicaines à l'égard de la puissance supposée des groupements non lucratifs, toujours susceptibles de former des « États dans l'État ». Elle procède plus largement d'une conception séculaire des intérêts du public, qu'il faut garantir contre des associations négligentes ou frauduleuses, et des ambitions sociales de la République, qui ne peuvent se déployer si la générosité publique est tout entière absorbée par des organisations privées. Le droit administratif emprunte à cette fin le langage de la tradition, facilitant ainsi

---

[129] C'est le cas de l'Office international d'hygiène publique, évoqué plus haut, mais aussi des œuvres suscitées par l'article 7 de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, selon lequel « les biens mobiliers ou immobiliers grevés d'une affectation charitable ou de toute autre affectation étrangère à l'exercice du culte seront attribués, par les représentants légaux des établissements ecclésiastiques, aux services ou établissements publics ou d'utilité publique dont la destination est conforme à celles desdits biens ». Nous y reviendrons dans le chapitre 9.

[130] CR AG du 30 janvier 1913, à propos du projet de décret reconnaissant comme établissement d'utilité publique l'Union des sociétés de secours mutuels du département de l'Hérault, à Montpellier, p. 12 (paginée 20), AN AL//5153.

le ralliement au projet républicain des anciens notables, ceux qui ont gardé une place au Conseil d'État comme ceux qui, en dehors, n'imaginent pas leur rôle social sans la charité. Dans ce cadre, les préférences politiques comme les pratiques administratives peuvent varier : elles ne remettent pas en question l'accord fondamental sur la dimension publique – et donc contrôlée par l'État – du don de soi et du don d'argent.

Chapitre 8
Les fondations hors la loi ?

L'inscription de la reconnaissance d'utilité publique dans un texte portant sur les associations n'est pas anodine. Elle conduit à en formaliser les règles à partir d'un de ses champs d'application seulement, celui qui concerne les groupements de personnes obéissant à la définition donnée dans l'article premier de la loi de 1901 : « 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 ». Or l'association n'est qu'une des formes organisationnelles à partir desquelles le Conseil d'État crée des établissements d'utilité publique. Moins nombreuses que les associations, mais souvent plus riches, les fondations en sont une autre, aux côtés de quelques rares sociétés de secours mutuels et d'une poignée d'autres groupements plus difficiles à définir[1]. Contrairement à l'association, qui est d'abord une réunion de personnes susceptibles d'acquérir des biens, la fondation est avant tout une réunion de biens, qui n'implique des personnes qu'autant que l'exige son administration. À cet égard, les fondations intéressent au premier chef la puissance publique, dont on a décrit dans le chapitre précédent les efforts pour contrôler les dons et legs : elles sont plus encore que les associations l'œuvre de la générosité publique, à laquelle elles doivent leur existence et leur survie.

Avec la loi relative au contrat d'association, la reconnaissance d'utilité publique est donc comme scindée en deux : elle revêt pour les associations des formes légales, celles du texte de loi du 1er juillet 1901 et surtout du règlement d'administration publique du 16 août 1901, mais pas pour les autres types de groupements, qui restent soumis aux règles plus souples de la jurisprudence. Rien d'étonnant puisqu'il s'agissait de légiférer sur le droit d'association. Mais le régime juridique dans lequel sont maintenues les fondations a dès lors quelque chose de paradoxal : elles constituent la forme par excellence du don, elles ne peuvent voir le jour sans la reconnaissance d'utilité publique –

[1] Je pense par exemple à l'Office international d'hygiène publique, créé par une convention internationale et reconnu d'utilité publique en 1909. Les juristes s'interrogent déjà sur le statut de ces offices, qui se multiplient au fil du temps. Ils sont par la suite généralement rattachés aux établissements publics. Alain Chatriot, « Entrepreneurs de réforme et innovations organisationnelles dans l'entre-deux-guerres. Les offices en France sous la Troisième République. Une réforme incertaine de l'administration », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006/4, p. 635-650.

contrairement aux associations, qui peuvent exister sans obtenir le précieux label – et pourtant elles restent dans l'angle mort de la législation[2].

Cette absence de régime légal propre aux fondations a été considérée, dès l'origine[3] et jusque dans les travaux les plus récents[4], comme une cause majeure du faible développement des fondations en France. Elle a aussi conduit selon nous à occulter la spécificité que revêtent, au sein du secteur non lucratif, les modalités d'investissement et d'action des fondations. Dans d'autres pays, aux États-Unis notamment, les enjeux qu'elles soulèvent sont dès le début du XXe siècle distingués des problématiques relatives à l'engagement associatif – ou « civique », pour reprendre le cadrage le plus fréquemment retenu. Alors qu'on se demande s'il est pertinent de décrire les associations comme des « écoles de la démocratie »[5], les fondations suscitent au contraire une interrogation sur leur capacité à violer les règles du jeu démocratique au profit des plus riches – en revendiquant un statut privilégié et/ou en pesant sur les politiques publiques[6]. La question n'a pas vraiment été posée en France : pourquoi en effet se soucier du pouvoir des fondations dès lors qu'on estime que le système juridique interdit de toute façon leur montée en puissance ? Notre enquête dans les archives du Conseil d'État invite à

---

[2] Et ce, durablement : la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat est le premier texte de loi à en donner une définition et à en prévoir les modalités de création et de fonctionnement.

[3] Voir par exemple les études menées en 1906-1908 par la Société des études législatives, sous la direction du professeur de droit Raymond Saleilles. La « rareté lamentable des fondations philanthropiques et scientifiques en France » place selon lui le pays « à un niveau très inférieur, inférieur à celui de la plupart des pays qui nous environnent ». Elle n'aurait qu'une seule cause : « elle ne vient que des insuffisances de notre droit national ». « Rapport préliminaire sur le projet relatif au fondations », *Bulletin de la Société d'études législatives*, 1908, p. 357-421, ici p. 362.

[4] Voir par exemple Édith Archambault, « Pourquoi la France a-t-elle si peu de fondations ? », *Revue internationale de l'économie sociale*, n° 287, février 2003, p. 68-84.

[5] L'expression est inspirée du célèbre livre d'Alexis de Tocqueville, *La démocratie en Amérique*. Ses thèses ont été reprises par les néo-tocquevilliens, à l'instar de Robert D. Putnam : Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993, XV-258 p. Elles sont encore au cœur des débats, comme en témoignent les travaux de Kevin Butterfield : Kevin Butterfield, *The Making of Tocqueville's America: Law and Association in the Early United States*, Chicago, The University of Chicago Press, 2015, VIII-311 p.

[6] Pour un aperçu des réticences exprimées à l'égard des fondations dès le début du XIXe siècle, voir par exemple Pierre-Yves Saunier, « Administrer le monde ? Les fondations philanthropiques et la Public Administration aux États-Unis (1930-1960) », *Revue française de science politique*, vol. 53, 2003/2, p. 237-255. Le débat sur les dangers que les fondations font peser sur la démocratie est toujours très vif aux États-Unis. Voir par exemple : Peter Dobkin Hall, *Inventing the Nonprofit Sector and Other Essay on Philanthropy Voluntarism and Nonprofit Organizations*, Baltimore / London, The John Hopkins University Press, 1992, XIV-349 p. ; et plus récemment Rob Reich, *Just Giving: Why Philanthropy Is Failing Democracy and How It Can Do Better*, Princeton, Princeton University Press, 2018, XIV-239 p. Pour un point de vue contraire : Olivier Zunz, *Philanthropy in America: A History*, Princeton, Princeton University Press, 2014, 400 p.

réviser les termes de ce débat. Elle nous permet de retracer l'histoire de la différenciation progressive du traitement juridique des associations et des fondations, laquelle nous amène à nuancer fortement cette idée largement répandue selon laquelle le droit aurait découragé en France la création et l'essor des fondations.

Jusque dans les années 1890, la distinction entre association et fondation semble en effet avoir été peu prise en compte par le Conseil d'État, qui se montre relativement indifférent à la nature des groupements qu'il transforme en établissements d'utilité publique. Il est cependant amené à en tenir compte, pour des raisons qui tiennent autant aux mutations des pratiques philanthropiques et aux ambitions sociales de la République qu'à l'essor du droit administratif et à la logique de spécialisation que ce dernier connaît alors (1). À partir de 1901, rien n'interdit de soumettre les fondations aux prescriptions de la loi relative au contrat d'association. Mais la reconnaissance de leur spécificité a finalement conduit la haute assemblée à les émanciper des contraintes imposées aux associations candidates à la reconnaissance d'utilité publique. Les fondations se trouvent alors dans une situation avantageuse : le silence de la loi, loin de leur porter préjudice, permet au contraire au Conseil d'État de réserver à certaines d'entre elles un traitement privilégié (2). Au moment même où est affirmée la dimension publique du don, les fondations manifestent au contraire la persistance de la propriété privée dans des biens que de généreux philanthropes disent pourtant vouloir consacrer à l'intérêt général. La tendance du Conseil d'État à maintenir la générosité publique dans la sphère administrative est ainsi contrebalancée par le souci de faire droit aux volontés de puissants mécènes. Le droit administratif cède alors le pas au droit privé, sans vraiment remettre en question l'intervention de la puissance publique : garant de l'intérêt général, l'État l'est aussi des intérêts des fondateurs (3).

1. La lente émergence d'une catégorie juridique

Un établissement d'utilité publique comme un autre

L'affectation de biens à des œuvres religieuses ou d'intérêt général est une pratique fort ancienne, à laquelle les élites de l'Antiquité s'adonnaient déjà[7]. Dans la France du XIXe siècle, elle se déploie sous le regard de la puissance publique, qui en contrôle les différentes formes. Ce qu'on appelle à l'époque « fondation » n'est le plus souvent qu'une libéralité avec charge : un particulier donne, de son vivant ou par testament, des biens à ses légataires, individus privés ou personnes morales, à charge pour eux de les affecter à un tel ou tel

[7] Voir à ce sujet Paul Veyne, *Le pain et le cirque : sociologie religieuse d'un pluralisme politique*, Paris, Le Seuil, 1976, 799 p.

but. Tout au long du XIXe siècle par exemple, l'Académie française bénéficie de « fondations » de prix et concours, c'est-à-dire des sommes qui lui ont été données ou léguées à condition qu'elle les emploie pour récompenser tel ou tel type d'ouvrages : les fondations Montyon en 1820 et 1821, la fondation Gobert en 1834, la fondation Maillé-Latour-Landry en 1846, etc.[8]

Plus rarement, la donation ou le legs débouche sur un établissement autonome, qui, pour voir le jour, doit obtenir la personnalité morale, et donc, à cette fin, demander la reconnaissance d'utilité publique. C'est le cas de la Fondation Brignole-Galliera : en novembre 1878, Maria Brignole Sale, duchesse de Galliera, signe devant notaire un acte affectant une partie de son immense fortune à la création d'un orphelinat à Meudon et d'une maison de retraite à Clamart, qu'elle dote des immeubles nécessaires à leur fonctionnement ainsi que d'une somme considérable – 450 000 francs de rente à 5 % sur l'État. Son projet est approuvé par le ministre de l'Intérieur puis par le Conseil d'État et la fondation voit ainsi le jour le mois suivant.

Ce sont ces fondations autonomes qui nous intéressent ici, puisque elles donnent lieu à une procédure de reconnaissance d'utilité publique. Il n'est pourtant pas toujours facile de les repérer dans les archives du Conseil d'État, qui examine avant tout des « établissements », quelle que soit leur origine ou leur organisation. Le champ des actions non lucratives, que le droit définit par opposition à toutes les entreprises tendant au partage des bénéfices, est en effet un monde d'œuvres[9]. Les textes produits au cours de la procédure de reconnaissance d'utilité publique le confirment. C'est particulièrement vrai au début du XIXe siècle : « la plupart des décrets impériaux pris conformément à l'avis de 1806 'approuvent' l'hôpital ou l'hospice bien plus que l'association elle-même », note ainsi Henry Puget dans les années 1920[10].

L'ambiguïté demeure jusqu'en 1914 au moins. On le voit aux hésitations des rapports et décrets concernant les intitulés des établissements candidats à la reconnaissance d'utilité publique. Nombre d'entre eux désignent directement la structure portée par l'organisation : hôpital, hospice, asile, orphelinat, crèche, école, etc. D'autres, plus rares, y ajoutent une information relative au groupement, selon des catégories qui ne sont pas toujours celles du droit : œuvre des hôpitaux, société des crèches, association de l'école, etc.[11] Au Conseil d'État, les rapporteurs les plus rigoureux sont alors contraints à des

---

[8] Voir la liste donnée par René Kerviler, *Polybiblion, revue bibliographique universelle*, juillet 1876, p. 357-361.

[9] Le vocabulaire en témoigne. Dans le répertoire *Paris charitable et prévoyant*, publié en 1897, les institutions sont ainsi désignées le plus souvent comme des « œuvres » (et non comme des « associations » ou des « fondations ») : Thomas Depecker, Anne Lhuissier et Christian Topalov, « Des causes et des œuvres : les lexiques de la bienfaisance à Paris en 1900 », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2015/1, n° 8, p. 18-44, notamment p. 27 et suiv.

[10] Henry Puget, « Le droit des associations : la reconnaissance comme établissement d'utilité publique », *Le Musée social*, n° 7-8, juillet-août 1926, p. 193-250, ici p. 211.

[11] Voir Annexe 1.

formules à rallonge, comme « association dite société des crèches », l'œuvre – la création et l'animation de « crèches » – étant portée par ce que les associés ont appelé « société », alors qu'il s'agit, juridiquement, d'une « association »[12]. Mais certains décrets sont moins explicites : sont par exemple reconnus d'utilité publique en 1876 le Refuge Benoît, en 1900 l'Œuvre des orphelinats Beaucert et en 1903 la Société littéraire dite « des Goncourt », qui sont tous trois des fondations, même si leurs titres officiels ne les désignent pas comme telles.

Jusqu'à la fin du XIXe siècle, les pratiques rendent de toute façon peu pertinentes les tentatives de classification. D'une part, la distinction entre libéralité avec charge et fondation autonome n'est pas toujours évidente : dans la mesure où le droit ne reconnaît que la première, il faut donc généralement en passer par elle pour faire exister la seconde. Le cas de l'Orphelinat Serenne, parmi tant d'autres, le montre bien. Son fondateur est Gabriel François Serenne, qui se décrit lui-même comme un « ancien entrepreneur en bâtiments »[13]. Le 17 mars 1882, il rédige un testament dans lequel il institue la ville d'Orléans, « où [il] a acquit [sic] toute [s]a fortune », pour son légataire universel, « à charge pour elle qu'elle établira dans [s]a maison faubourg Bouvier numéro quarante-cinq à Orléans un orphelinat destiné à recueillir les jeunes garçons pauvres privés de leur père et mère ou au moins de l'un d'eux donnant toujours la préférence aux enfants de la ville d'Orléans, ensuite à ceux des faubourgs et enfin à ceux de l'arrondissement ». Le testament précise en outre que cet établissement devra être conçu sur le modèle de celui de la ville de Tours, reconnu comme établissement d'utilité publique en 1864. Le philanthrope meurt quelques mois plus tard, laissant l'administration communale devant un legs avec charge : elle reçoit les biens sous réserve de fonder l'orphelinat, que le testateur a conçu comme une œuvre autonome, puisqu'il le veut pourvu de la personnalité morale.

Il y a là pour ainsi dire une fondation (au sens de libéralité avec charge) pour créer une fondation (au sens d'établissement autonome). Dans la mesure où le droit administratif considère le maire comme le représentant légal des pauvres, l'État peut l'autoriser à accepter le legs, ce qui est fait par décret le 22 juillet 1885. L'institution voit alors le jour et commence à fonctionner comme un service municipal. En 1889, pour satisfaire aux dernières volontés du testateur, la mairie d'Orléans demande la reconnaissance d'utilité publique de l'Orphelinat Serenne. Cette dernière est acquise par décret en 1890, sans que le Conseil d'État ne se préoccupe de préciser qu'il s'agit d'une fondation.

---

[12] Voir par exemple dans le dossier de la Société des crèches de Belfort la minute de note du 10 juillet 1900, AN AL//1997.

[13] Les informations qui suivent sont tirées du testament de Gabriel François Serenne daté du 17 mars 1882, du rapport du 4 décembre 1889 au ministre de l'Intérieur d'Henri Monod, directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques, et du projet de statuts annotés qui l'accompagne, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Orphelinat Serenne, AN AL//1024.

Mais son origine et ses statuts l'indiquent. L'article premier rappelle que l'orphelinat est né d'un legs, tandis que l'article 3 l'organise non pas comme une association (qui regrouperait ses membres en assemblée générale pour élire un conseil d'administration) mais bien comme une fondation (dont la dotation est gérée par un conseil d'administration) : l'administration de l'orphelinat y est en effet confiée à une commission de sept membres, présidée par un délégué du préfet et composée de personnalités désignées par le conseil municipal d'Orléans, auxquelles est adjoint comme membre de droit sa vie durant l'exécuteur testamentaire de Gabriel François Serenne. Comme on l'a vu dans le précédent chapitre, la jurisprudence est d'ailleurs en train de changer : lorsque le legs a été fait à la commune, le Conseil d'État préfère par la suite laisser l'œuvre fonctionner comme un service municipal plutôt que de créer un établissement d'utilité publique, quelle que soit la volonté du testateur en la matière[14].

D'autre part, il n'est pas toujours facile de faire la part de la fondation et de l'association. Que dire par exemple de l'Assistance par le travail, fondée à Paris en juin 1871 par Pierre Mamoz et animée par lui jusqu'à sa mort, en janvier 1895, en étroite collaboration avec la mairie du XVIIIe arrondissement[15] ? L'œuvre débute avec les faibles ressources que lui apporte Pierre Mamoz, qui met également à contribution les notables du quartier. Il achète des matières premières – d'abord textiles – qu'il fait façonner par des nécessiteux triés sur le volet et payés à la tâche. Les vêtements ainsi confectionnés sont vendus à des bienfaiteurs, qui les distribuent ensuite à « leurs pauvres ». L'Assistance par le travail est ainsi autofinancée, elle prospère même : son capital croît de 1 500 à 33 000 francs entre 1872 et 1895. À la mort de Pierre Mamoz, ses mécènes – l'adjoint au maire du XVIIIe arrondissement Jérémie Kastler, le financier Gustave Pereire, l'auditeur André Silhol et le conseiller d'État Émile Mayniel, entre autres – s'inquiètent du devenir de l'établissement, dont le patrimoine est sur le point de passer dans la succession. Ils constituent une association, négocient avec les héritiers pour conserver à l'œuvre les biens dont Pierre Mamoz l'a dotée et enrichie et, une fois l'accord scellé, demandent pour elle la reconnaissance d'utilité publique. En 1896, le Conseil d'État leur donne satisfaction. Le Gouvernement accorde ainsi la personnalité civile à une association : celle des bienfaiteurs qui financent le travail des indigents. Mais cette association tient aussi de la fondation : elle n'a vu le jour que pour administrer le patrimoine que les héritiers Mamoz lui ont cédé. Le caractère hybride de l'établissement semble

[14] Voir chapitre 7, l'exemple de la Fondation Chevandier de Valdrôme.

[15] Les informations qui suivent sont tirées du rapport du 30 septembre 1896 au ministre de l'Intérieur d'Henri Monod, directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques, ainsi que du projet de statuts qui l'accompagne, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Œuvre de l'Assistance par le travail – Fondation Mamoz, AN AL//1689.

d'ailleurs avoir été perçu par les associés, qui lui donnent le nom d'Œuvre de l'Assistance par le travail - Fondation Mamoz.

En général, les philanthropes s'emploient à pérenniser leur œuvre de leur vivant. Là encore, il n'est pas rare qu'ils donnent à leur fondation la forme d'une association. L'Hôpital Cibiel (120 lits), fondé en 1894 à Ruhle, dans l'Aveyron, et dont le Conseil d'État examine la demande de reconnaissance d'utilité publique en 1898, en est un bon exemple[16]. Il doit son existence à Alfred Cibiel, qui, tel le baron de Mackau[17], met la philanthropie au service de son influence sociale et politique : issu d'une famille dont la fortune date du XVIIIe siècle, il suit les traces de son père, entré en politique sous la monarchie de Juillet, et parvient à renouveler jusqu'à sa mort ses mandats de conseiller général de l'Aveyron (1870-1914) et de député de la première circonscription de l'Aveyron (1876-1914). C'est lui qui fait construire, sur l'une de ses propriétés, les bâtiments de l'hôpital, dont le coût d'installation est évalué à 200 000 francs par le rapporteur. Soucieux de ménager la susceptibilité de ses clients les plus aisés[18], il a su convaincre quelques notables de se joindre à lui, notamment pour équiper l'hôpital et abonder son fonds de réserve. À cette fin, une association a été créée en 1894, qui se propose également d'administrer « toutes autres fondations charitables telles que : orphelinats de garçons ou de filles, assistance médicale et secours dans les communes du même arrondissement ». En 1895, l'établissement accueille 10 personnes, puis 50 en 1896 et 60 en 1897. Les frais engendrés par ces hospitalisations (environ 16 000 francs en 1897) sont financés par des souscriptions, encaissées et gérées par l'association.

En 1898, Alfred Cibiel souhaite pérenniser sa création : il entreprend donc de faire don à l'hôpital de l'immeuble dans lequel il se trouve et d'une ferme voisine de 76 hectares, produisant un revenu annuel de 2 500 francs. Il lui faut alors obtenir pour l'hôpital la personnalité morale, condition *sine qua non* pour que l'établissement entre en possession de cette donation : en 1898, il dépose, au nom de l'association, une demande en reconnaissance d'utilité publique. Le dossier qui arrive au Conseil d'État est par conséquent celui d'une association, et c'est bien une association qui est reconnue d'utilité publique en 1899 :

---

[16] Les informations qui suivent sont tirées du rapport du 1er septembre 1898 au ministre de l'Intérieur d'Henri Monod, directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques, ainsi que du projet de statuts qui l'accompagne, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Hôpital Cibiel, AN AL//1851.

[17] Éric Phélippeau, *L'invention de l'homme politique moderne : Mackau, l'Orne et la République*, Paris, Belin, 2002, 367 p.

[18] Nous employons ici le terme de « client » au sens que lui donne Jean-François Médard, qui définit le rapport de clientèle par « trois traits constitutifs […] : la relation personnelle, la relation de réciprocité (ou d'échange), et la relation de dépendance ». Jean-François Médard, « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, n° 1, 1976, p. 103-131, ici p. 105. Voir aussi Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France, 1998, 336 p.

l'association dite Œuvre de l'Hôpital Cibiel. En réalité, on l'a vu, l'œuvre est plus proche de la fondation : Alfred Cibiel est à l'initiative de l'hôpital, qui est installé dans un bâtiment dont il est propriétaire et géré par un conseil d'administration sur lequel il a tout pouvoir. L'association sert d'abord à régulariser des dons en les présentant comme des souscriptions et devient ensuite le support de la reconnaissance d'utilité publique, qui permet au fondateur de perpétuer son œuvre en la dotant des ressources nécessaires. L'intitulé même du groupement rappelle l'histoire de l'hôpital : ce dernier prend le nom de son propriétaire puis fondateur, qui s'appuie sur la bonne volonté de ceux qu'il a bien voulu associer à l'« œuvre de l'hôpital ».

L'histoire de l'Hôpital Cibiel n'a rien d'exceptionnel. Elle vaut pour de nombreux établissements, avec des variantes. En l'absence de textes offrant aux fondations un régime qui leur soit propre, les œuvres créées par un ou plusieurs généreux donateurs empruntent des voies diverses avant de se retrouver devant le Conseil d'État. Pour l'administration, l'enjeu n'est d'ailleurs pas de déterminer si ces œuvres relèvent de la fondation ou de tout autre type de groupement, mais d'évaluer l'opportunité de leur accorder la personnalité morale et sous quelle forme. Le Conseil d'État ne s'y intéresse que dans la mesure où le projet d'établissements est susceptible de trahir la volonté du donateur ou de blesser les intérêts de ses héritiers.

Pour le reste, la catégorisation des établissements lui importe peu. Il admet dès lors l'emploi du terme dans les intitulés des œuvres, y compris lorsque l'œuvre est finalement devenue une association : une vingtaine d'œuvres demandant à être reconnues d'utilité publique entre 1870 et 1914 se revendiquent ainsi à tort ou à raison de la « fondation ». Mais la haute assemblée n'impose jamais cette appellation, ce qui rend leur dénombrement difficile. Doit-on à cette fin ne retenir que celles qui se présentent comme telles ? Ou peut-on décider *a posteriori* que toute œuvre créée par une donation ou un legs doit être considérée comme une fondation ? Et dans ce cas, que faire des œuvres qui sont alors reconnues d'utilité publique en tant qu'associations alors qu'elles ont tout de la fondation – y compris au regard des critères établis quelques années plus tard par le Conseil d'État lui-même[19] ? Faut-il enfin compter parmi les fondations celles qui ne sont finalement pas reconnues d'utilité publique, mais transformées en services ou établissements publics ?[20] Selon les critères les plus souples, elles n'ont sans doute jamais représenté plus

[19] Après guerre, le Conseil d'État se montre plus rigoureux en la matière, comme le note Henry Puget en 1926 : « Quand le groupement des biens dépasse de beaucoup en importance le groupement des personnes, la haute assemblée invite les dirigeants de l'œuvre à transformer l'association en fondation ». Henry Puget, « Le droit des associations […] », art. cit., p. 207.

[20] Michel Pomey donne en annexe de son ouvrage une liste de fondations, dont soixante environ ont été reconnues d'utilité publique entre 1870 et 1914, mais il s'agit sans doute des fondations encore existantes au moment où il écrit (1980) et par ailleurs il ne dit rien des critères retenus pour sa constitution. Michel Pomey, *Traité des fondations d'utilité publique*, Paris, Presses universitaires de France, 1980, p. 428 et suiv.

de 10 % des demandes en reconnaissance d'utilité publique, mais elles drainent des ressources considérables, qui se chiffrent souvent en centaines de milliers de francs, parfois en millions.

Nouvelles fondations, nouvelles règles ?

Dans les années 1890, les membres du Conseil d'État s'intéressent cependant davantage aux spécificités des fondations. Le moment y est propice : la formalisation des règles administratives, à laquelle s'emploie la haute assemblée depuis 1879, rencontre alors l'exacerbation des inégalités[21], qui fait émerger un nouveau type de philanthropes. Les pratiques anciennes se maintiennent, bien sûr : la bienfaisance reste une manière d'établir ou de consolider sa clientèle à l'échelon local – c'est le cas de Pierre Mamoz et d'Alfred Cibiel – et/ou de laisser une trace après sa mort dans la commune ou l'arrondissement où l'on a vécu – c'est le cas de Gabriel Serenne. Mais de nouvelles pratiques apparaissent, à l'initiative de grandes fortunes qui ont les moyens de se livrer à une générosité à la fois plus personnelle et plus ambitieuse.

Les dossiers relatifs à la reconnaissance d'utilité publique de leurs œuvres donnent une idée de leurs motivations, exprimées dans les notices et testaments transmis au Conseil d'État et reprises dans les rapports ministériels qui les accompagnent. Leur richesse leur permet de se dispenser de la collaboration de leurs pairs ou de la puissance publique et les rend plus réticentes à l'idée de voir leurs créations leur échapper, même partiellement ; elle leur donne aussi la prétention de frapper fort, de faire œuvre nationale voire internationale. La fondation à l'ancienne est signe d'appartenance, et, du vivant du donateur, moyen d'affirmer localement son pouvoir ; la fondation nouvelle version manifeste le génie de son instigateur et consacre sa place dans le petit cercle des gens qui comptent au niveau national[22]. Les plus fortunés, surtout lorsqu'ils ont des mandats politiques, jouent adroitement des deux, renforçant leur ancrage territorial tout en assurant leur autorité dans les milieux dirigeants[23]. Ces œuvres d'un genre nouveau donnent du fil à retordre au Conseil d'État. Il est difficile voire impossible de les repousser. L'importance des dotations, la

---

[21] Thomas Piketty, *Capital et idéologie*, Paris, Le Seuil, 2019, 1197 p. Voir notamment le chapitre 4, « Les sociétés de propriétaires : le cas de la France ».

[22] À ce sujet, voir aussi Jean-Luc Marais, *Histoire du don en France de 1800 à 1939*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1999, 409 p. (Voir notamment le chapitre IX). Voir aussi Christian Topalov (dir.), *Philanthropes en 1900 : Londres, New York, Paris, Genève*, Ivry-sur-Seine, Créaphis éditions, 2019, 680 p.

[23] Les œuvres sociales du couple formé par Jules et Julie Siegfried au Havre et à Paris en sont un bon exemple. Pierre Ardaillou, *Les républicains du Havre au XIXe siècle (1815-1889),* Mont-Saint-Aignan, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 1999, 452 p. ; Françoise Battagliola, « Philanthropes et féministes dans le monde réformateur (1890-1910) », *Travail, genre et sociétés*, n° 22, 2009/2, p. 135-154.

réputation des bienfaiteurs et les soutiens dont ils disposent au sommet de l'État contraignent la haute assemblée à approuver leurs projets. La liberté des donateurs et des testateurs, une fois garantis les intérêts des héritiers, lui impose en outre de tenir compte de leurs volontés dans l'organisation des œuvres. Mais il lui faut aussi préserver la jurisprudence et s'assurer de l'utilité publique de ces fondations. Or, à bien des égards, ces dernières remettent en cause les traditions du Conseil d'État en la matière.

Ce sont d'abord les critères de sélection des œuvres qui doivent être révisés. On a vu précédemment comment le Conseil d'État épuré avait consacré et renforcé les conditions d'accès à la reconnaissance d'utilité publique : « la jurisprudence du Conseil d'État envisage cette haute faveur (qui crée un nouvel être moral, augmente les biens de mainmorte et donne en quelque sorte la sanction de l'État aux travaux de l'association) comme la plus grande *récompense* de longs et d'importants services rendus à la chose publique et affirmés par les fonctionnaires de l'administration », indique une note de la section de l'Intérieur en 1880[24], reprise dans le premier paragraphe des *Notes de jurisprudence* parues en 1892 et 1899[25]. Avec le but d'intérêt général et la solidité financière, l'ancienneté est dès lors requise pour décrocher le précieux sésame. La plupart des œuvres issues de fondations n'ont pas à en pâtir. Avant d'arriver devant le Conseil d'État, elles ont souvent eu l'occasion de faire leurs preuves, soit dans les mains du fondateur – c'est le cas de l'Hôpital Cibiel ou de la Fondation Mamoz – soit sous une autre forme juridique – c'est le cas de l'Institut Pasteur, qui fonctionne d'abord comme une société anonyme à capital variable – soit sous l'égide de l'État ou plus fréquemment d'une collectivité locale – c'est le cas de l'Orphelinat Serenne. Dans les années 1890, on l'a dit, ces dernières sont par ailleurs de plus en plus souvent transformées en services ou établissements publics, au nom du caractère public des deniers légués à l'État, aux départements ou aux communes.

Avec la Fondation Thiers en 1893, le Musée social en 1894 ou la Crèche Furtado-Heine en 1896, le Conseil d'État est au contraire sommé d'examiner des demandes de reconnaissance d'utilité publique d'œuvres qui n'ont pas encore vu le jour et qui ne naîtront qu'avec son approbation. La chose n'est certes pas totalement inédite. En 1878, le Gouvernement avait déjà obtenu du Conseil d'État qu'il acceptât de « se départir exceptionnellement des règles en usage et d'accorder dès à présent l'existence civile à la Fondation Brignole-

[24] Note du 4 février 1880, AN AL//462.

[25] Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *Notes de jurisprudence (section de l'Intérieur, des Cultes et de l'Instruction publique et des Beaux-Arts du Conseil d'État)*, Melun, Imprimerie administrative, 1892, p. 126 ; Joseph Reynaud, *Notes de jurisprudence (section de l'Intérieur, des Cultes et de l'Instruction publique et des Beaux-Arts du Conseil d'État)*, Melun, Imprimerie administrative, 1899, p. 175.

Galliera »[26], encore à l'état de projet. Mais le Conseil d'État n'y avait pas vu alors de raison pour changer ses habitudes. En 1888 encore, il ajourne la demande de l'industriel polonais Leon Wladyslaw Loewenstein, baron de Lenval, qui souhaite fonder à Nice un hospice pour enfants malades, en mémoire de son fils unique, mort à l'âge de onze ans : l'établissement est à peine installé et ses ressources ne paraissent pas suffisantes. Le Gouvernement n'insiste pas. L'Hôpital-dispensaire de Lenval n'est reconnu d'utilité publique qu'en 1893, après avoir démontré sa solidité et son utilité sur une période de cinq ans[27].

Face aux soutiens dont bénéficie la Fondation Thiers, une note de refus est en revanche inenvisageable. Adolphe Thiers est mort en 1877, son épouse, Élise Dosne, en 1880, laissant toute leur fortune à sa sœur, Félicie Dosne, qui avait toujours vécu avec eux. En 1890, cette dernière fait construire à Paris (anciennement Passy), rond-point Bugeaud, un édifice dédié à accueillir les jeunes gens « destinés à devenir des hommes distingués », qui seront pendant trois ans « exempts de tous soucis matériels et pouvant se livrer sans préoccupation à leurs sérieux travaux »[28]. Si l'on en croit la notice qui accompagne les statuts de l'institution, il s'agit rien moins que de « procur[er] [chaque année] à la société, pour ses besoins les plus élevés, cinq hommes distingués » tout en rappelant « le souvenir d'un des hommes les plus illustres de notre dix-neuvième siècle, un de ceux qui ont rendu le plus de services à la Patrie, qu'il est beau de glorifier encore, même après qu'on n'est plus ». Les travaux terminés, Félicie Dosne organise la fondation, qu'elle conçoit comme un établissement autonome : administrée par un conseil de cinq membres choisis par elle au sein de l'Institut de France, l'institution est dotée non seulement de l'immeuble qui vient d'être construit mais aussi de valeurs produisant un revenu net de 120 000 francs, ainsi que de la bibliothèque d'Adolphe Thiers (acte de donation du 17 décembre 1892).

Elle charge ensuite l'un des membres du conseil d'administration, Georges Picot, successeur de Thiers à l'Académie des sciences morales et politiques, de déposer au début de l'année 1893 la demande de reconnaissance d'utilité publique sans laquelle le projet serait caduc. Juriste passé au ministère de la Justice sous Jules Dufaure à la fin des années 1870, il a fait partie des membres fondateurs de l'Union libérale en 1889. Bien qu'« à partir de 1885, il se partag[e] de plus en plus entre ses devoirs d'académicien, de président ou de membre de sociétés savantes et ceux de l'apostolat social qu'il avait

[26] Rapport du 19 décembre 1878 au ministre de l'Intérieur de Jules de Crisenoy, directeur de l'administration départementale et communale, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de la Fondation Brignole-Galliera, AN AL//400.

[27] Voir notamment le rapport d'Henri Monod au président du Conseil et ministre de l'Intérieur, daté du 24 février 1893, qui donne brièvement l'historique de l'affaire, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Hôpital-dispensaire de Lenval, AN AL//1435.

[28] « Nouvelles diverses : fabrique de grands hommes », *Le Figaro*, lundi 1er septembre 1890, p. 2.

entrepris »[29], il a gardé de solides appuis au pouvoir, notamment en la personne d'Alexandre Ribot, devenu président du Conseil le 6 décembre 1892. Le dossier de la Fondation Thiers arrive ainsi au Conseil d'État dans les meilleures conditions : le ministre de l'Instruction publique a lui-même signé le rapport, qu'il accompagne d'une lettre au vice-président du Conseil d'État, attirant « tout particulièrement [son] attention sur l'importance de cette institution scientifique » et l'appelant à « la soumettre d'urgence à l'examen du Conseil d'État »[30]. Le rapporteur, Armand du Mesnil, est alors invité à évaluer l'œuvre sur le papier, à partir de l'organisation qui lui a été donnée.

Or cette dernière n'a pas seulement été dispensée de l'épreuve du temps. Elle enfreint également un certain nombre des règles qui régissent d'ordinaire les établissements d'utilité publique. L'article 3 prévoit pour les administrateurs des jetons de présence de cent francs par réunion (c'est-à-dire au moins une fois par mois, selon l'article 9), tandis que l'article 4 fait du président du conseil d'administration le directeur de l'œuvre, indemnisé à ce titre à hauteur de 20 000 francs par an[31]. Bien que les statuts-modèles imposent la gratuité des fonctions de membre du conseil d'administration ou du bureau, le Conseil d'État semble avoir cédé sur ce point – qui, quoique souligné dans le dernier exemplaire des statuts, reste inchangé. Comme en témoignent les lettres de Georges Picot à Armand du Mesnil, ainsi que les notes assez fournies de ce dernier, qui sont restées au dossier, la section de l'Intérieur se montre plus combative, mais sans plus de succès, sur la procédure de sélection des pensionnaires, qu'elle souhaiterait encadrer strictement. Elle exige ainsi à plusieurs reprises que les candidats soient diplômés d'établissements de l'État, qu'ils fournissent leurs notes de scolarité, que leurs candidatures fassent l'objet de présentations et de rapports écrits et distribués au jury. Il lui est également impossible de convaincre le conseil d'administration de faire approuver le règlement intérieur de la fondation par le ministre de l'Intérieur après avis du ministre de l'Instruction publique – il leur sera seulement transmis. Les seules modifications qu'elle obtient, outre quelques corrections de pure forme ici ou là, portent sur la liste des personnalités qui s'adjoindront au conseil d'administration pour le renouveler (le directeur de l'École des Beaux-Arts y rejoint les directeurs des écoles et facultés parisiennes) et sur les obligations

---

[29] « M. Georges Picot, notice lue par M. Alexandre Ribot », *Bulletin annuel de l'Association amicale des secrétaires et anciens secrétaires de la Conférence des avocats à Paris*, 1911, p. 124-152, ici p. 147.

[30] Rapport et lettre de Charles Dupuy, datés du 20 janvier 1893, dossier en reconnaissance d'utilité publique de la Fondation Thiers, AN AL//1430.

[31] Voir les versions successives des statuts, même dossier. À titre de comparaison, un ouvrier gagne à la même époque entre 3,55 et 4,45 francs par jour travaillé (hors Paris où les salaires sont plus élevés). Lucien March, « Les salaires et la durée du travail dans l'industrie française », *Journal de la Société de statistique de Paris*, tome 39, 1898, p. 333-347. Les conseillers d'État émargent quant à eux à 16 000 francs par an. Marie-Christine Kessler, *Le Conseil d'État*, Paris, Armand Colin, 1968, p. 253.

des pensionnaires, qui devront remettre chaque année un exposé sommaire sur leurs travaux.

La raison qui motive ces exigences n'est jamais explicitée, mais on peut la déduire assez facilement des ajouts et modifications demandés : les membres du Conseil d'État craignent que la fondation ne devienne le jouet du conseil d'administration, qui s'en servirait non pas pour encourager les jeunes talents, mais pour en tirer des bénéfices personnels et entretenir sa clientèle. Autrement dit, il s'agit d'introduire dans les statuts des garde-fous propres à garantir l'utilité publique de l'œuvre : elle doit rester à l'avenir une œuvre désintéressée, impliquant par conséquent des animateurs bénévoles, et à laquelle il faut conserver un caractère *public*, c'est-à-dire dégagé de tout favoritisme et placé sous la surveillance du pouvoir. L'échec de la section de l'Intérieur à cet égard est significatif : la volonté de la fondatrice prime. Le rapporteur invoque en vain les mânes du grand homme – « je crois qu'[Adolphe Thiers] ne se fût pas contenté de réunir en assemblée MM. les Doyens et MM. les administrateurs de telles ou telles écoles ; il eût exigé des présentations préalables motivées, lesquelles auraient été formulés *par écrit*, et auraient donné lieu à un rapport *imprimé et distribué*. »[32] Dans la réponse qu'il fait au Conseil d'État, le conseil d'administration de la fondation se montre intraitable. Il met en avant sa « faculté d'appréciation », invoquant la « liberté » contre toute « précaution excessive » : « ce sera au conseil à prendre et à fixer les meilleures mesures pour éclairer son choix »[33].

La haute assemblée n'est pas plus sévère en 1894 avec la Société du Musée social, qui se présente comme une « société », alors qu'il s'agit manifestement d'une fondation, à laquelle les statuts tentent d'adosser un semblant d'association. L'œuvre reste ainsi sous le contrôle étroit de ses instigateurs[34] : le comte de Chambrun en est en le fondateur et l'un des présidents d'honneur, il désigne les autres présidents et membres d'honneur ainsi que les sept membres du comité de direction, et, ensemble, ils nomment un grand conseil de soixante membres dont ils font eux-mêmes partie et qui forme une sorte d'assemblée générale, laquelle n'a donc pour l'heure aucun pouvoir sur le comité de direction[35]. Grâce à la dotation initiale (200 000 francs, sans compter l'hôtel de la rue Las Cases, dont le comte de Chambrun a l'usufruit), aucune cotisation n'est exigée des sociétaires. À la mort du fondateur, le grand conseil est chargé de son propre renouvellement, il remplace – ou réélit – les membres

[32] Notes du rapporteur, même dossier.

[33] Note présentée au Conseil d'État à l'appui des corrections faites par le conseil d'administration de la Fondation Thiers le 18 février 1893, p. 3-4, même dossier.

[34] Sur le projet à l'origine du Musée social, voir Janet R. Horne, *A Social Laboratory for Modern France: the Musée Social and the Rise of the Welfare State*, Durham, Duke University Press, 2002, XIII-353 p. Voir aussi Colette Chambelland (dir.), *Le Musée social en son temps*, Paris, Presses de l'École normale supérieure, 1998, 402 p.

[35] Voir les statuts versés au dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de la Société du Musée social, AN AL//1534.

sortants du comité de direction (un par an), sur présentation des autres membres du comité.

Le Conseil d'État se montre ainsi particulièrement conciliant à l'égard des gros donateurs : tout en leur suggérant telle ou telle modification, il leur laisse finalement une grande marge de manœuvre dans l'organisation de leurs œuvres. Pouvait-il néanmoins supporter longtemps la diversité des statuts et les accrocs successifs à la jurisprudence qui en résultaient ? Soucieux de leur contribution au droit administratif, les conseillers d'État n'ont pas tardé à produire des statuts-modèles propres aux fondations, s'efforçant ainsi, comme à leur habitude, d'imposer en amont et en douceur la standardisation des règles et des pratiques. C'est chose faite en mars 1896. Les fondateurs sont invités à adopter une organisation qui n'est pas tout à fait celle des associations, mais présente quand même des garanties, notamment en ce qui concerne le pouvoir des dirigeants. L'établissement est certes aux mains d'un conseil d'administration qui se forme et fonctionne en l'absence d'assemblée générale. C'est le fondateur et, après sa mort, le conseil d'administration lui-même, qui nomme et renouvelle certains de ses membres – à proportion d'un tiers au moins. Mais la désignation du reste du conseil doit se faire hors cooptation, en recourant par exemple à une liste de membres de droit, ou choisis dans certaines catégories de fonctionnaires ou de représentants des services publics, ou nommés par le préfet, ou encore choisis par une combinaison de ces types de nomination. Il s'agit en effet d'éviter que le conseil d'administration puisse se recruter entièrement lui-même et fonctionner en circuit fermé : « un pareil système serait de nature à présenter de graves inconvénients, spécialement dans des établissements qui, n'étant pas constitués sous forme d'association, sont privés du contrôle que peut exercer l'assemblée générale des sociétaires »[36]. Pour le reste, le régime des fondations se confond avec celui des autres établissements d'utilité publique : les fonctions administratives sont gratuites, les rapport et comptes annuels sont transmis au préfet, au ministre de l'Intérieur et au ministre dont ressort l'établissement, les opérations importantes (transactions immobilières, emprunts, etc.), la modification des statuts ou la dissolution de l'établissement sont soumises à l'approbation du Gouvernement, qui a par ailleurs un droit de visite des services dépendant de l'établissement.

Le Conseil d'État semble donc avoir pris acte des difficultés rencontrées au début des années 1890. La reconnaissance d'utilité publique de la Fondation Thiers apparaît d'ailleurs rétrospectivement comme le signal d'une reprise en main. « La jurisprudence du Conseil d'État s'est révélée ferme au moment de la Fondation Thiers, elle fait le plus grand honneur au Conseil d'État »[37], note

[36] Note 4 précisant l'article 3 des statuts-modèles adoptés par le Conseil d'État, reproduits dans la *Revue des établissements de bienfaisance*, 1897, p. 331.

[37] Compte rendu *in extenso* du débat du 21 juillet 1904 à l'assemblée générale du Conseil d'État, à propos d'un projet de décret reconnaissant d'utilité publique la Fondation Rothschild

ainsi Georges Coulon en 1904, en omettant de rappeler l'ampleur des renoncements consentis dans cette affaire. Dans une certaine mesure, les statuts-modèles sonnent un retour à l'ordre : l'Institut Bouisson-Bertrand de Montpellier en 1897, l'Orphelinat Sainte-Lucie de Montier-en-Der et l'Institut Pasteur de Lille en 1898 s'y conforment dans une large mesure[38]. Ils témoignent en tout cas de la prise en compte, par la haute assemblée, des spécificités d'un nouveau type de fondation, auxquelles il s'agit alors de faire droit, tout en les arrimant aux règles communes à l'ensemble des établissements d'utilité publique. Comme le dit Georges Coulon peu après avoir fait adopter les statuts-modèles – il est alors président de la section de l'Intérieur –, il n'est en effet pas question d'élaborer un régime spécifique aux fondations :

> « Irez-vous alors établir une différence juridique entre les deux sortes d'établissements, celui reconnu d'utilité publique parce qu'il est une société et l'autre parce qu'il est une fondation ? Évidemment non. Au moment où la déclaration d'utilité publique intervient, toutes ces distinctions disparaissent complètement. Il n'y a plus qu'une personnalité civile à laquelle notre jurisprudence a attribué certains droits et qu'elle dénomme établissement d'utilité publique. »[39]

2. Les privilèges d'un régime juridique introuvable

Des fondations sans utilité publique ?

Quoique rares, les fondations comme la Fondation Thiers ou le Musée social préoccupent durablement le Conseil d'État. En 1899, la matière paraît suffisamment importante pour que le conseiller d'État Étienne Jacquin en fasse état dans la première version du projet de loi sur les associations qu'il présente en mars aux sections réunies de l'Intérieur et de Législation. Il y insère un titre VI absent de l'avant-projet et intitulé « des fondations d'intérêt public ». Un premier article y définit la fondation comme « l'acte par lequel une ou plusieurs personnes affectent, pour avoir effet, soit de leur vivant, soit après leur décès, certains biens à une destination spéciale et distincte, dans un but d'intérêt public » et conditionne sa création à la reconnaissance d'utilité publique (article 25). Le deuxième la soumet aux dispositions applicables aux

---

pour l'amélioration de l'existence matérielle des travailleurs et approuvant ses statuts, p. 12, AN AL//2418.

[38] Voir leurs statuts dans leurs dossiers de demande en reconnaissance d'utilité publique, respectivement AN AL//1673, AN AL//1781, AN AL//1788.

[39] Compte rendu *in extenso* du débat du 4 juin 1896 à l'assemblée générale du Conseil d'État, à propos des projet d'avis et projet de décret relatifs à la dissolution de l'Association des filles de Sainte-Zite, à Brive (Corrèze) et à l'attribution de ses biens, p. 33-34, AN AL//2357.

associations reconnues d'utilité publique (article 26)[40]. Les discussions auxquelles le titre donne lieu aux sections réunies n'ont malheureusement pas fait l'objet d'un compte rendu. Mais nous disposons des trois versions successives que les sections ont produites au cours de leurs débats. Celles des 27 et 29 avril 1899 sont quasi identiques. Elles confirment le souci de maintenir associations et fondations sous un même régime, tout en manifestant une inquiétude à l'égard de la gestion des fondations, soumises à un contrôle plus étroit que les associations reconnues d'utilité publique. Le titre VI y est développé en cinq articles, au lieu de deux dans le projet d'Étienne Jacquin. La définition des fondations est d'abord reformulée à partir de la notion d'« œuvre », comme pour mieux l'articuler à celle des associations reconnues d'utilité publique : « une œuvre ayant un objet d'utilité publique peut être fondée par un acte reçu en la forme des donations ou des testaments faits par acte public » (article 30 dans la première version, 29 dans la deuxième). Les trois articles qui suivent précisent la procédure à suivre pour faire reconnaître la fondation d'utilité publique, condition *sine qua non* pour valider l'acte de fondation, qui serait sinon caduc, et la soumettent aux dispositions applicables aux associations reconnues d'utilité publique. Le dernier article accroît la tutelle de l'État en prévoyant que les fondations seront « soumises au même contrôle financier que les établissements publics et à la surveillance du préfet », garant des « intérêts de la fondation », s'il le faut *contre ses administrateurs* (article 34 de la première version ; l'article 33 de la deuxième propose une formule un peu différente : elles « sont assimilées aux établissements publics pour le jugement de leurs comptes ; elles sont placées sous la surveillance du préfet […] »)[41].

Le titre relatif aux fondations disparaît cependant du projet finalement adopté par les sections réunies le 8 mai 1899 et présenté à l'assemblée générale le 30 mai 1899. Lors des débats des 30 et 31 mai et 1er et 3 juin 1899, dont nous avons les comptes rendus, il n'en est jamais fait mention. Il nous faut donc nous fier aux souvenirs qu'évoque Georges Coulon quelques années plus tard, à l'occasion de la discussion suscitée par la Fondation Rothschild :

> « nous avons constaté que cette loi [sur les associations] soulevait des questions si nombreuses, si grosses, qu'il ne fallait pas les multiplier sans que ce fût absolument nécessaire ; et, comme cette question des fondations pouvait aussi soulever des questions assez multiples, d'un commun accord, nous avons supprimé du texte que nous avons proposé à l'assemblée générale tout ce qui était relatif aux fondations, estimant que jusqu'à présent nous en avions fait un très bon usage, qu'il n'y avait pas lieu d'y rien changer. »[42]

---

[40] Première rédaction du rapporteur Étienne Jacquin, 24 mars 1899, AN AL//1881.
[41] Rédaction des sections réunies, 27 et 29 avril 1899, AN AL//1881.
[42] Compte rendu *in extenso* du débat du 21 juillet 1904… *op. cit.*, p. 18-19.

Pour la plupart des juristes qui s'intéressent alors à la question, le « très bon usage » du Conseil d'État ne saurait pourtant compenser le vide juridique dont souffrent les fondations[43]. Les personnes qui voudraient financer une œuvre d'utilité publique autonome sont en effet contraintes d'en passer par une autre forme juridique – l'association par exemple – ou bien, si elles préfèrent reporter leurs bontés après leur mort, d'inscrire dans leur testament un legs avec charge, à destination d'une personne physique ou morale, sous réserve qu'elle l'emploie à créer et faire reconnaître d'utilité publique l'établissement dont elles souhaitent la fondation. C'est le cas le plus fréquent, à l'instar de l'Orphelinat Serenne évoqué plus haut. Le procédé est pourtant accusé de décourager les fondations en les rendant si aléatoires que le testateur n'est finalement jamais sûr que sa volonté soit respectée[44]. Entre les exigences des héritiers, fondées sur le Code civil, et celles de l'utilité publique, définies selon les principes du droit administratif, que peut-il bien rester du projet du défunt ?

La Conseil d'État se montre pourtant extrêmement attentif aux dispositions testamentaires, comme le montre l'exemple de la Société littéraire des Goncourt. À la différence de la Fondation Thiers et du Musée social, pour lesquels nous ne disposons que des dossiers de demande en reconnaissance d'utilité publique, l'affaire est mieux documentée : les trois séances auxquelles elle a donné lieu à l'assemblée générale ont fait l'objet de comptes rendus, qui nous donnent une idée de la manière dont les conseillers d'État eux-mêmes perçoivent les dérogations consenties en la matière.

Le projet des frères Goncourt, apparemment forgé dans leur jeunesse, est assez simple : il s'agit de constituer une sorte d'académie, composée de dix écrivains pensionnés – dans l'idéal à hauteur de 6 000 francs par an, davantage si les dons et legs faits ultérieurement à la fondation le permettent – réunis chaque mois de novembre à mai autour d'un dîner à 20 francs par personne, et décernant chaque année un prix annuel de 5 000 à 60 000 francs pour récompenser un roman ou un recueil de nouvelles. Jules Huot de Goncourt

---

[43] Voir par exemple : Théodore Tissier, *Traité théorique et pratique des dons et legs aux établissements publics ou d'utilité publique*, Paris, P. Dupont, 1896, 2 vol., 781 et 594 p. ; Henri Lévy-Ullmann et Paul Grunebaum-Ballin, « Essai sur les fondations par testament », *Revue trimestrielle de droit civil*, 1904, p. 253-283 ; Léon Michoud, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1906-1909, 2 vol., II-484 et IV-548 p. ; « Étude de la question n° 14 relative aux fondations », *Bulletin de la Société d'études législatives*, 1906, p. 467-493 et 1908, p. 357-421 ; Raymond Saleilles, *De la personnalité juridique : histoire et théorie, vingt-cinq leçons d'introduction à un cours de droit civil comparé sur les personnes juridiques*, Paris, A. Rousseau, 1910, VIII-678 p. ; « La liberté de la bienfaisance et des fondations charitables – compte rendu général de la réunion annuelle, XXXIIe session, 26-30 mai 1913 », *La réforme sociale*, 1913, p. 5-59.

[44] La question de la liberté est ancienne. Sous le Second Empire, elle n'est pas étrangère aux rapports conflictuels entre science juridique et science économique : Frédéric Audren, « Le légiste, l'économiste et la liberté testamentaire sous le Second Empire. Aux origines de l'analyse économique du droit », *Revue d'histoire du XIXe siècle*, 48, 2014, p. 47-61.

étant mort prématurément en 1870, son frère aîné, Edmond, rédige dès 1874 un testament qui charge ses légataires universels – d'abord Alphonse Daudet, à qui il associe ensuite Léon Hennique – de fonder l'institution. Il meurt à son tour en 1896, mais les réclamations de certains de ses héritiers retardent la réalisation de ses dernières volontés. Sans attendre le verdict des tribunaux, ses légataires universels créent la Société littéraire des Goncourt, qui, en l'absence de statut propre aux fondations dans le droit français, prend la forme d'une association : elle est composée des dix membres à pensionner, dont huit avaient été désignés par le testament d'Edmond de Goncourt, Alphonse Daudet, Joris-Karl Huysmans, Octave Mirbeau, J.-H. Rosny aîné (Joseph-Henri Boex) et jeune (Séraphin-Justin Boex), Léon Hennique, Paul Margueritte et Gustave Geffroy, et deux élus par les précédents, Élémir Bourges et Lucien Descaves, que rejoint Léon Daudet à la mort de son père, en 1899. Peu après le vote de la loi de 1901, ses représentants la constituent en association déclarée et, une fois réglées les procédures et transactions avec les héritiers, demandent sa reconnaissance d'utilité publique pour la faire bénéficier du legs d'Edmond de Goncourt.

Le 24 décembre 1903, l'affaire est à l'ordre du jour de l'assemblée générale du Conseil d'État. Le rapporteur, Émile Cazelles, y expose les conclusions de la section de l'Intérieur. La question de la reconnaissance d'utilité publique est vite expédiée. Le cas est certes baroque : l'association existe depuis 1897 sans avoir pu fonctionner, puisque son objet est entièrement subordonné à l'obtention du legs Goncourt et donc à sa reconnaissance d'utilité publique. Mais il n'est pas inédit : la Fondation Thiers est ainsi citée comme exemple d'œuvre reconnue d'utilité publique avant d'avoir pu faire ses preuves. Les raisons de la section sont résumées en une phrase : « les statuts annexés à la demande de reconnaissance ont été rédigés sur le plan de nos statuts-modèles et défèrent à toutes nos exigences, tout en se conformant aux prescriptions du testament Goncourt »[45]. Le rapporteur préfère en effet se concentrer sur les difficultés relatives à l'autorisation du legs – mort d'un des légataires universels (Alphonse Daudet), réclamations des héritiers, rédaction du décret. Alors que la discussion semble devoir s'ouvrir sur la question de la succession, Louis Legrand, nommé conseiller d'État au tour extérieur en 1895, après une carrière administrative et politique bien remplie, demande le report : « il faut pour pouvoir discuter que l'on ait pu prendre connaissance du dossier. Il a été impossible d'en prendre connaissance, on n'en a pas eu le temps »[46].

Le 30 décembre suivant, alors que l'affaire se trouve de nouveau à l'ordre du jour, Louis Legrand développe longuement ses réticences à l'égard de

---

[45] Compte rendu *in extenso* du débat du 24 décembre 1902 à l'assemblée générale du Conseil d'État, à propos du projet de décret relatif 1° à la reconnaissance comme établissement d'utilité publique de la Société littéraire dite des Goncourt à Paris ; 2° au legs fait par M. Huot de Goncourt (Edmond) à cette société, p. 26-27, AN AL//2406.
[46] *Ibid.*, p. 48-49 (paginées 48-48).

l'Académie Goncourt, qu'il estime « contraire à tous les principes qui régissent la matière »[47]. L'institution « n'a pas fait ses preuves », ne vise rien d'autre que « la répartition entre les associés de la fortune des Goncourt », prend la forme d'une association alors qu'« il s'agit plutôt d'une fondation », et viole les règles élémentaires établies par les statuts-modèles : « on ne saurait admettre que le conseil d'administration dans son ensemble soit recruté par lui-même », ni que ses fonctions soient « rétribuées ». Pour en défendre l'utilité publique, il faudrait pouvoir démontrer que les romans naturalistes que produisent ses membres constituent un service rendu au public, ce que le conseiller d'État prend soin de réfuter, citations à l'appui : ce sont des « écrivains de second ordre », au « style excessif », à qui l'on peut reprocher à raison « de se complaire à des peintures repoussantes sous prétexte d'observation et d'exactitude ». Et l'on voudrait qu'elle constituât une institution rivalisant avec l'Académie française ? Quoi qu'on pense de ses tendances artistiques, la Société des Goncourt s'est de toute façon elle-même placée hors du champ d'application de la reconnaissance d'utilité publique en projetant de former l'une de ces « petites chapelles dont les membres se recruteraient par eux-mêmes » en vue de « partager des bénéfices » : elle poursuit en effet un but essentiellement lucratif – la rémunération à vie de ses membres – et particulièrement restreint – puisqu'il n'enrichira que les dix membres dont elle se compose.

La réponse du rapporteur, comme les échanges qui s'ensuivent, tiennent plutôt de la conversation mondaine que du raisonnement juridique. Le temps d'une séance, l'assemblée se mue en salon littéraire où sont débattues les mérites et les faiblesses du naturalisme, le rôle des avant-gardes, la valeur morale et sociale, patriotique même, des œuvres romanesques. La question de droit a en effet été balayée en quelques mots par le rapporteur. Elle n'est que secondairement celle de l'utilité publique, dont le représentant du Gouvernement reconnaît qu'elle « n'est pas très absolue » en l'espèce[48], et qui passe après le droit des successions : « Ici la volonté du testateur qui fait notre règle générale est absolue »[49]. Il ne peut en résulter qu'une fondation – une société à but lucratif ne saurait être subordonnée aux desiderata d'un défunt – et la fondation pour exister doit être reconnue d'utilité publique. Tout le reste n'est donc bien que littérature… Quoique lapidaire, l'argument testamentaire emporte la conviction de l'assemblée, qui, après avoir fait l'éloge du roman, adopte le projet de décret reconnaissant d'utilité publique la Société littéraire dite « des Goncourt ».

---

[47] Compte rendu *in extenso* du débat du 30 décembre 1902 à l'assemblée générale du Conseil d'État, à propos du projet de décret mentionné précédemment, p. 5-6. Les citations qui suivent sont également extraites du discours de Louis Legrand, p. 2-33 (paginées 2-31).
[48] *Ibid.*, p. 92 (paginée 89).
[49] *Ibid.*, p. 39 (paginée 37).

Témoin de la culture littéraire des grands serviteurs de l'État, l'épisode est également riche d'enseignements en ce qui concerne la reconnaissance d'utilité publique des fondations. En dépit des efforts du Conseil d'État pour les maintenir sous le même régime que les associations, certaines d'entre elles constituent des cas limites, qui révèlent leur irréductibilité aux autres établissements d'utilité publique. Les fondations issues d'un legs le mettent en effet devant une alternative qu'on peut résumer ainsi : soit faire appliquer la jurisprudence administrative en matière d'établissements d'utilité publique, au risque de remettre en question les volontés du défunt ; soit respecter ces dernières, conformément au droit privé, au risque de transgresser les critères de l'utilité publique. Alors que ces derniers prévalent sur les vœux des adhérents dans le cas des associations, l'exemple de l'Académie Goncourt montre que la haute assemblée se réfère à une tout autre hiérarchie des normes dans le cas des fondations : en cas d'hésitation, elle fait primer le testament du fondateur sur l'utilité publique de la fondation, le droit privé sur les exigences administratives.

Parmi les quelque mille dossiers de reconnaissance d'utilité publique que nous avons examinés pour la période 1870-1914, nous n'avons ainsi trouvé que peu d'exemples de fondation testamentaire indirecte – legs avec charge de créer un établissement d'utilité publique – qui ait été repoussée par le Conseil d'État. Il se montre plus ferme lorsque l'institution accueille du public, mais il ne s'agit généralement que de faire admettre quelques modifications statutaires. À partir des années 1890, on l'a vu, certains établissements deviennent en outre des services municipaux alors que leurs concepteurs avaient imaginé en faire des établissements d'utilité publique. Mais tous ou presque adviennent à l'existence.

Le seul cas contraire – l'état lacunaire des fonds d'archive en cache sans doute quelques autres – est celui de l'Asile Rozier-Saunier, qui devait être fondé à Machézal, dans la Loire, suivant le testament de Jeanne Saunier. Cette dernière appartenait sans doute à la petite notabilité de l'arrondissement : veuve de Jean Rozier, qui avait été maire de la commune au début des années 1870, elle est présentée dans les tables de succession comme rentière et détentrice de plusieurs certificats de propriété[50]. L'œuvre pressentie est assez ambitieuse : il s'agit d'accueillir dans sa maison de Pin-Bouchain, col réputé pour son relais de poste[51], un établissement qui aura pour but « 1° de recevoir, nourrir, soigner, entretenir et instruire autant d'enfants pauvres et orphelins que ses ressources le lui permettront […] ; 2° de donner un repas et, si faire se

[50] Table alphabétique des successions et absences enregistrées au bureau de Saint-Symphorien-de-Lay, 1900-1910, Archives départementales de la Loire, 2NUM70_3Q16623 (en ligne), p. 174 (n° 70).

[51] Napoléon y aurait déjeuné d'une omelette payée à prix d'or, servie par Sophie Viallier (tante de Jean Rozier, dont elle fait son héritier) à qui on attribue ce mot d'esprit : « Les œufs sont donc rares en ce pays ? – Non, Sire, ce sont les empereurs ». La même anecdote est racontée à propos de Joseph II dînant chez un paysan allemand.

pouvait, le coucher pour une nuit seulement, aux pauvres étrangers du canton de Symphorien-de-Lay et cantons circonvoisins, voyageurs à pied et qui justifieront de leur état civil »[52].

Mais la section de l'Intérieur, sollicitée en 1909, estime que la somme léguée – 65 000 francs – ne suffira pas pour faire vivre l'œuvre et repousse donc sa reconnaissance comme établissement d'utilité publique. Après de longues négociations avec le légataire universel, les services préfectoraux et la direction de l'assistance et de l'hygiène publiques, le ministre de l'Intérieur et le préfet de la Loire sont autorisés en 1911 à accepter le legs, à charge pour eux de l'employer en faveur des enfants pauvres. Si l'asile n'a pas vu le jour, les volontés de la testatrice ont néanmoins été respectées : le testament disposait en effet qu'à défaut de créer l'asile, les biens légués seraient employés à l'entretien d'orphelins ou à l'achat de rentes sur l'État destinées à fonder l'établissement ultérieurement[53].

A contrario, quand la dotation est suffisante et l'ordre public sauvegardé, rien ne semble pouvoir être opposé à la reconnaissance d'utilité publique des établissements issus d'un legs. On comprend mieux, rétrospectivement, la stratégie rhétorique adoptée par le rapporteur dans l'affaire de la Fondation Thiers : « Je m'imagine, notait-il alors à destination de la section, que M. Thiers eût été moins curieux des grades que des aptitudes ; je crois qu'il eût donné avant tout entrée aux indices sérieux de *talent* ; je crois qu'il eût réservé une place aux statuaires et aux peintres ; je crois qu'il ne se fût pas contenté de réunir en assemblée MM. les Doyens et MM. les administrateurs de telles ou telles écoles ; [etc.] »…[54]. Les garanties permettant de sauvegarder l'utilité publique de l'œuvre étaient ainsi présentées comme une revendication qu'Adolphe Thiers aurait lui-même formulée plutôt que comme une exigence conforme à la jurisprudence du Conseil d'État. Aux yeux des membres de la section de l'Intérieur, seules les volontés du défunt qu'il s'agissait d'honorer auraient en effet pu l'emporter sur les vœux de la bienfaitrice. Les fondations apparaissent ainsi paradoxalement comme des établissements d'utilité publique dont l'utilité publique n'est que secondaire.

La loi 1901 ou la liberté par défaut

On l'a vu, la haute assemblée a longtemps cherché à occulter le traitement différencié qu'elle réservait aux fondations, d'abord en le présentant comme une exception (par exemple dans le cas de la Fondation Brignole-Galliera),

[52] Rapport de Léon Mirman, directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques, daté du 13 mai 1909, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Asile Rozier-Saunier, AN AL//2775.
[53] Projet de décret adopté le 6 juillet 1911, même dossier.
[54] Notes du rapporteur, dossier en reconnaissance d'utilité publique de la Fondation Thiers, AN AL//1430.

ensuite en promouvant des statuts-modèles dont la fermeté affichée semblait à même de contrebalancer l'indulgence de fait dont elles bénéficiaient (comme dans le cas de la Fondation Thiers). La distance entre les principes proclamés et les pratiques adoptées est cependant toujours difficile à tenir à long terme, *a fortiori* dans une institution qui, comme le Conseil d'État, revendique alors sa contribution à la mise en cohérence du droit administratif.

Au début du XXe siècle, l'idée que les fondations dépendent d'un régime juridique distinct s'impose progressivement au sein de la haute assemblée. Ironie de l'histoire, la loi relative au contrat d'association, à laquelle les sections de Législation et de l'Intérieur avaient d'abord cru pouvoir rattacher les fondations, fournit désormais un argument à ceux qui cherchent à exempter les fondations des dispositions relatives aux associations. Leur raisonnement est le suivant : si la loi de 1901 ne dit rien des fondations, c'est qu'elle ne s'y applique pas ; et si elle ne s'y applique pas, c'est bien parce que les fondations sont des institutions irréductibles aux associations, qui doivent donc faire l'objet d'un traitement, voire d'un régime juridique distinct.

La discussion qui s'élève en juillet 1904 au sujet de la Fondation Rothschild pour l'amélioration de l'existence matérielle des travailleurs témoigne de ce retournement à la fois argumentatif et juridique. Les donateurs sont cette fois bien vivants. À la fin du mois de juin, les frères Rothschild – Alphonse, Gustave et Edmond – ont présenté à Georges Trouillot, ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes du gouvernement présidé par Émile Combes, un projet de fondation ayant pour objet la création d'habitations à bon marché. Ils ont pris à cette fin conseil auprès des administrateurs du Musée social, qui leur en ont suggéré le but et l'organisation. Trois d'entre eux font d'ailleurs partie du conseil d'administration : Jules Siegfried, Georges Picot et Émile Cheysson. Le malentendu qui s'ensuit montre que le terme de « fondation » est alors encore un synonyme quasi exclusif de « libéralité avec charge » : le ministre croit à une donation d'une exceptionnelle générosité en faveur des institutions publiques, l'État, le département de la Seine ou la ville de Paris[55], et en informe aussitôt la presse, qui salue ce « don de 10 millions de francs »[56]. Le quiproquo une fois levé, l'affaire est soumise au Conseil d'État, où elle suscite quelques remous.

Le premier point de désaccord concerne la procédure. Suivant l'exemple du Musée social, reconnu d'utilité publique en 1894, les frères Rothschild se sont adressés au ministère du Commerce et non pas à celui de l'Intérieur, qui, depuis le décret d'application de la loi relative au contrat d'association, centralise toutes les demandes en reconnaissance d'utilité publique. C'est donc

---

[55] L'incident est raconté par Marie-Jeanne Dumont, *Le logement social à Paris, 1850-1930 : les habitations à bon marché*, Liège, Mardaga, 1991, p. 31-32. Voir aussi de la même autrice *La Fondation Rothschild et les premières habitations à bon marché de Paris : 1900-1925*, rapport de recherche pour le ministère de l'Urbanisme et du Logement, s. l., s. n., 1984.

[56] Voir par exemple : « Un don de 10 millions de francs », *Le Temps*, 29 juin 1904, p. 2.

la section des Travaux publics, de l'Agriculture, de l'Industrie, du Commerce et des Postes et Télégraphes qui a examiné le dossier et qui le présente à l'assemblée générale. Des membres de la section de l'Intérieur, comme Abel Flourens ou Henry Hébrard de Villeneuve, s'en étonnent et demandent des explications. La réponse qui leur est donnée par le rapporteur, Olivier Sainsère, met en avant la nature de l'institution, une fondation, et non une association relevant de la loi du 1er juillet 1901. Georges Coulon, devenu vice-président du Conseil d'État, le confirme :

> « Toutes les associations demandant à être reconnues comme établissements d'utilité publique relèvent du ministre de l'Intérieur. Mais ici, ce n'est pas une association, c'est une fondation. Il est tellement vrai qu'il y a des différences entre l'association et la fondation que la section de l'Intérieur a fait deux statuts-types. »[57]

L'affirmation peut étonner de la part d'un homme qui, dans les années 1890, refusait au contraire d'admettre « une différence juridique »[58] entre les deux types de groupements. Son intérêt pour les questions d'assistance l'a-t-il progressivement conduit à revoir son jugement ?[59] Le rôle du droit dans l'encouragement de la bienfaisance privée est en effet régulièrement abordé dans les cercles qu'il fréquente alors[60], à l'occasion des congrès nationaux ou internationaux[61], lors des conférences organisées par le Musée social[62] et dans les séances de la Société d'études législatives, dont il est aussi membre. On l'imagine par ailleurs enclin à faciliter un projet porté par des hommes qu'il côtoyait dans des assemblées diverses, au Conseil supérieur de l'assistance publique, où il siégeait avec Émile Cheysson, au sein de l'Union d'assistance du XVIe arrondissement, dont ce dernier l'avait convaincu d'accepter la

---

[57] Compte rendu *in extenso* du débat du 21 juillet 1904, *op. cit.*, p. 10-11.

[58] Compte rendu *in extenso* du débat du 4 juin 1896, *op. cit.*, p. 33.

[59] La notice nécrologique que lui consacre Georges Rondel laisse entendre que cet intérêt daterait de 1901, date à laquelle il s'engage dans divers œuvres et conseils, « Georges Coulon », *La revue philanthropique*, novembre 1911, p. 481-484.

[60] Les juristes sont en effet très présents au sein de la nébuleuse réformatrice : Martine Kaluszynski, « Un paternalisme juridique. Les hommes de la Société générale des prisons 1877-1900 », dans Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914),* Paris, EHESS, 1999, p. 161-185 ; Idem, « 4. Qui produit la loi ? Espace(s) juridique(s), espace(s) politique(s) avant la Première Guerre mondiale », dans Marc Olivier Baruch (dir.), *Serviteurs de l'État*, Paris, La Découverte, 2000, p. 85-96 ; Frédéric Audren et Antoine Savoye (dir), Les juristes et l'École de Le Play [numéro thématique], *Les Études sociales,* n° 135-136, 2002, p. 3-295 ; Laëtitia Guerlain, *L'École de Le Play et le droit : contribution à l'histoire des rapports entre droit et science sociale*, Issy-les-Moulineaux, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2017, XIV-548 p.

[61] Sur ces congrès, voir Didier Renard, « Assistance et bienfaisance. Le milieu des congrès d'assistance 1889-1911 », dans Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle… op. cit.*, p. 187-217.

[62] Dans le numéro de décembre 1901 du bulletin mensuel du *Musée social*, son nom apparaît dans les listes des membres du Grand conseil et de la section juridique.

présidence[63], ou dans les Congrès d'assistance publique et de bienfaisance privée, que son épouse animait en tant que vice-présidence du comité national, aux côtés d'Émile Cheysson et de Georges Picot entre autres, et dont il était lui-même un adhérent actif[64]. Sa position est en tout cas très ferme : les fondations constituent une « matière qui côtoie les associations mais juridiquement en est distincte »[65].

Le fond de l'histoire n'a en réalité pas grand-chose à voir avec le droit administratif. Comme l'explique pour finir le président de la section des Travaux publics, Alfred Picard, le dossier a bien été transmis par les services du ministère du Commerce à ceux du ministère de l'Intérieur. Mais les fondateurs se sont émus de voir leur projet soumis à la procédure d'instruction habituelle, par crainte des réactions – antisémites et/ou anticapitalistes – du conseil municipal de Paris, qui vient de retrouver une majorité de gauche (à dominante socialiste) et qui doit en principe émettre un avis sur le bien-fondé de l'œuvre[66] :

> « L'affaire a été présentée au ministre du Commerce par M. Rothschild. Le chef de service du ministère du Commerce a transmis le dossier au ministre de l'Intérieur. M. de Rothschild s'est inquiété de voir livrer au Conseil municipal la discussion de cette affaire. Il a fait alors diverses démarches, il est allé trouver le secrétaire général du ministre de l'Intérieur. Il a été présenté quelques observations à la suite desquelles le ministre de l'Intérieur a renvoyé le dossier au ministre du Commerce. »[67]

La discussion n'en est pas moins l'occasion d'affirmer des principes dont la portée jurisprudentielle apparaît d'emblée aux yeux des conseillers d'État. Pour bon nombre d'entre eux en effet, la loi de 1901 sur le contrat d'association avait permis de donner une base légale à la création d'établissements d'utilité publique, jusque-là fondée sur un avis du Conseil d'État impérial[68], jugé « très

---

[63] Voir le discours de son prédécesseur, Jean Casimir-Perier, à l'occasion d'une des assemblées générales de l'œuvre, le 28 avril 1901 : « L'Union d'assistance du XVIe arrondissement », *La revue philanthropique*, mai 1901, p. 195-223, ici p. 205-206.

[64] Lors de la troisième édition, en juin 1903 à Bordeaux, Georges Coulon siège ainsi aux côtés du président, Jean Casimir-Périer, lors de la séance solennelle d'ouverture du congrès, préside la troisième assemblée générale et ouvre la quatrième comme rapporteur général de la question relative à « l'organisation de l'assistance aux valides trop âgés pour trouver du travail sans l'être assez pour participer aux secours publics ». Voir le compte rendu : *IIIe Congrès national d'assistance publique et de bienfaisance privée, Bordeaux, 1er au 7 juin 1901*, Bordeaux, G. Gounouilhou, 1904, 336 p.

[65] Compte rendu *in extenso* du débat du 21 juillet 1904, *op. cit.*, p. 12.

[66] Quelques mois plus tard, le conseil municipal accepte cependant de vendre à la Fondation Rothschild, à des conditions très avantageuses pour l'œuvre, des terrains appartenant à la ville.

[67] Compte rendu *in extenso* du débat du 21 juillet 1904, *op. cit.*, p. 20-22.

[68] Avis du Conseil d'État pris dans la séance du 3 nivôse an 14 (24 décembre 1805) et approuvé le 17 janvier 1806, *Recueil des lettres circulaires, instructions, programmes, discours et autres actes publics*, Paris, Imprimerie impériale, 1806, tome 6, p. 401-402. Voir chapitre 1.

peu probant » par Henry Hébrard de Villeneuve[69]. Le secteur des œuvres à but non lucratif y avait trouvé un régime libéral pour celles qui se contentaient de la petite personnalité, plus encadré pour celles qui aspiraient à bénéficier de la générosité publique. Les fondations n'en étaient pas exclues, au contraire : comment des biens légués ou donnés auraient-ils pu être administrés sans l'intervention d'un groupe de personnes ? Le Conseil d'État avait ainsi eu tendance à traiter avec les représentants des fondations comme il traitait avec les représentants des associations. Ne devait-on pas dès lors considérer le groupe dirigeant les fondations comme constituant lui-même une association, à laquelle on aurait accordé la personnalité morale pour qu'elle puisse recevoir et administrer les biens de la fondation ? Tel est le cœur de l'argumentation proposée par Henry Hébrard de Villeneuve : « Comment est-il possible d'imaginer qu'il va y avoir une fondation perpétuelle sans que cette fondation ait des représentants légaux groupés en vue de poursuivre un but quelconque ? » Et un peu plus loin : « Est-il possible depuis la loi de 1901 de créer des être moraux qui ne doivent pas mourir, sans que ces personnes morales aient, à un titre quelconque, le caractère d'une association ? »[70]

La solution que Georges Coulon défend dans le cas de la Fondation Rothschild ne remet pas en cause l'existence d'organisations hybrides. On peut en effet, admet-il, « considérer le grand conseil du Musée social comme constituant une association », réunissant des personnes qui seraient chargées « de gérer une chose qui a été faite en dehors d'elles, avant elles », à savoir la fondation du comte de Chambrun[71]. Mais il n'empêche que la fondation constitue une institution autonome, qui accède à la personnalité morale indépendamment de l'association dont elle peut être flanquée, le cas échéant.

Il en résulte d'une part que la législation relative aux associations ne concerne pas les fondations. Georges Coulon va jusqu'à soutenir qu'« on ne peut même pas revendiquer [pour elles] cet ancien décret de 1804 ou 1805 sur lequel repose la jurisprudence en matière d'établissements d'utilité publique »[72]. Autrement dit, le régime des fondations ne repose sur aucun texte de loi ni aucun règlement, il ne peut prendre appui que sur la jurisprudence du Conseil d'État, que son vice-président fait remonter à la Fondation Thiers (1893). Les frères Rothschild ont donc eu raison de suivre en tous points l'exemple du Musée social (1894), examiné lui aussi par le ministère du Commerce et la section des Travaux publics : leur fondation relève bien du même dispositif juridique, et non, comme l'affirment certains de ses collègues, de la loi de 1901.

---

[69] Compte rendu *in extenso* du débat du 21 juillet 1904, *op. cit.*, p. 13.
[70] *Ibid.*, p. 14-15.
[71] *Ibid.*, p. 16.
[72] *Ibid.*, p. 12. Georges Coulon fait sans doute allusion à l'avis de 1805 approuvé en 1806 que nous avons évoqué plus haut.

Il faut d'autre part en conclure que ce sont les biens qui forment le support de la personnalité morale, et non le conseil d'administration, qui n'en est que le prolongement. Dans cette perspective, l'absence d'assemblée générale ne doit pas être vue comme un aménagement anodin, qui permettrait d'adapter aux fondations les statuts imposés aux associations reconnues d'utilité publique. Elle devient l'un des caractères fondamentaux de la fondation, dans laquelle les individus sont toujours secondaires par rapport à la dotation, par opposition à l'association, qui n'existe qu'à travers les décisions prises collectivement par ses membres. Comme le dit Alfred Picard, le conseil général qui, selon les statuts de la Fondation Rothschild, prendra la suite du comité de direction à la mort des fondateurs ne saurait être assimilé à une association atrophiée : « Ce n'est pas la même chose »[73].

Les membres du Conseil d'État sont de toute façon convaincus dans l'ensemble du bien-fondé de la reconnaissance d'utilité publique de la Fondation Rothschild. Les quelques protestations qui se font entendre ne visent qu'à souligner le changement de jurisprudence ouvert par l'affaire : « Je ne conteste pas, précise ainsi Henry Hébrard de Villeneuve, je dis que c'est très intéressant, qu'il y a là évidemment une manière d'échapper à la loi 1901 »[74]. De fait, elles suscitent la théorisation *a posteriori* d'une pratique qui s'est révélée très favorable aux fondations dès les années 1890 et que le silence de la loi de 1901 vient désormais appuyer.

3. L'utilité publique sous réserve des intérêts privés

La hantise des biens sans maître

La différenciation progressive qui s'établit entre association et fondation s'accentue donc au fil des demandes, en fonction des configurations propres aux dossiers examinés, notamment des personnalités concernées. Elle s'inscrit aussi, d'une certaine façon, dans la logique du droit administratif français, dont les principes sont alors plus que jamais élaborés par rapport à ceux du Code civil[75]. Alors que ce dernier tend à s'effacer devant les exigences d'ordre administratif lorsqu'une association est reconnue d'utilité publique, il peut

[73] *Ibid.*, p. 13.
[74] *Ibid.*, p. 16.
[75] « En réalité, le juge administratif cherche simplement à vérifier l'adéquation des règles du droit privé aux situations de droit public pour pouvoir déterminer s'il convient de les appliquer ou de les écarter », note à ce propos Xavier Mondésert, rappelant que « bien souvent, les jurisprudences judiciaire et administrative se rejoignent, on l'oublie à trop vouloir souligner les divergences ». Xavier Mondésert, « Le Code civil et le juge administratif », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n° 4, 2005, p. 179-182, ici p. 179. Voir aussi Christophe Jamin et Fabrice Melleray, *Droit civil et droit administratif : dialogue(s) sur un modèle doctrinal,* Paris, Dalloz, 2018, IX-259 p.

persister dans les règles applicables aux fondations : parce qu'elles sont avant tout constituées par des biens, elles semblent appeler un traitement juridique fondé sur le régime des biens, déterminé par le Livre II du Code civil. Dans cette perspective, le cas de la Fondation Rothschild ne doit pas seulement être considéré comme un exemple du traitement de faveur dont peuvent bénéficier certains fondateurs. Il conduit aussi les conseillers d'État soucieux de faire aboutir le dossier à expliciter et actualiser un certain nombre de principes propres au régime des fondations, qui ont à voir avec la capacité patrimoniale attribuée aux établissements d'utilité publique. On l'a dit précédemment, l'intervention de l'État en matière associative est essentiellement fondée sur la conviction que le patrimoine associatif relève non pas d'une propriété collective – celle des associés – mais d'une propriété sociale – qui dépasse largement les intérêts des associés et engage l'intérêt général, et donc le droit administratif[76]. Or quand les membres du Conseil d'État ont affaire aux biens d'une fondation, ils semblent hésiter à les considérer comme relevant pleinement d'une propriété de type *social*.

La propriété, rappelons-le, constitue la pierre d'achoppement de la personnalité morale, en particulier en ce qui concerne les établissements d'utilité publique. Les juristes français rechignent en effet à transposer les droits de propriété dont disposent les personnes physiques aux personnes morales. Le premier indice de cette difficulté est bien sûr la hantise de la mainmorte, qui n'est rien d'autre que la crainte de voir une personne morale posséder indéfiniment, tandis que les droits de propriété des personnes physiques s'éteignent au moins à leur mort. Mais les membres du Conseil d'État se montrent tout aussi inquiets de la disparition des établissements d'utilité publique, qui laissent alors un patrimoine sans propriétaire connu – par opposition aux personnes physiques, dont les règles de succession sont bien établies par le Code civil. Dans les années 1880, le président de la section de l'Intérieur, Paul Collet, était ainsi convaincu que le Conseil d'État se montrerait plus généreux en matière de reconnaissance d'utilité publique s'il imposait aux groupements d'insérer dans leurs statuts des clauses très précises quant à la dévolution de leurs biens en cas de dissolution ou de retrait de la reconnaissance d'utilité publique[77]. Résumant les articles 18 et 19 des statuts-modèles adoptés en 1886, l'article 17 de la version adoptée en 1893 prévoit ainsi que :

> « L'assemblée générale désigne un ou plusieurs commissaires chargés de la liquidation des biens de l'association. Elle attribue l'actif net à un ou plusieurs établissements analogues publics ou d'utilité publique. […] Dans le cas où, l'assemblée générale n'ayant pas pris les mesures indiquées, un décret interviendrait pour y pourvoir, les détenteurs des

[76] Voir chapitre 7.

[77] Voir chapitre 4, le commentaire d'Adolphe Tétreau à ce sujet. Compte rendu *in extenso* du débat du 4 juin 1896 à l'assemblée générale du Conseil d'État, p. 60-61, AN AL//2357.

fonds, titres, livres et archives appartenant à l'association s'en dessaisiront valablement entre les mains du commissaires liquidateur désigné par ledit décret. »

L'exemple de l'Association des filles de Sainte-Zite, à Brive (Corrèze), témoigne des difficultés auxquelles le Conseil d'État fait face lorsqu'un établissement d'utilité publique disparaît sans que ses statuts n'aient rien prévu pour le devenir de ses biens. La communauté religieuse, dont le but est « d'instituer une communauté de prières et de bonnes œuvres et de fonder un asile pour les domestiques et les ouvrières malades »[78], a été reconnue d'utilité publique en 1868. En 1895, le préfet découvre à la mort de ses dernières représentantes qu'elles avaient renoncé depuis longtemps à la faire fonctionner et qu'elles en étaient venues à gérer à leur profit son patrimoine, en louant notamment la maison dont l'œuvre avait été dotée. Sur son rapport, le ministre de l'Intérieur soumet alors au Conseil d'État un décret portant dissolution de l'association et transmission de ses biens au bureau de bienfaisance de Brive. La question est abordée à l'assemblée générale du 4 juin 1896. La dissolution d'un groupement qui n'a plus d'existence de fait ne pose pas de problème particulier. Le Conseil d'État, suivant l'avis de la section de l'Intérieur, se contente d'imposer le respect des formes : il faut rapporter le décret de reconnaissance d'utilité publique pris en 1868 avant de pouvoir dissoudre l'association. L'affectation des biens restants retient en revanche plus longuement son attention.

La proposition de la section de l'Intérieur, présentée par le rapporteur, repose sur le principe selon lequel le rôle de l'État vis-à-vis des groupements à but non lucratif consiste avant tout à garantir un usage de leur patrimoine conforme à leurs statuts. C'est ce qui le conduit à n'accorder la capacité de posséder qu'à un petit nombre d'entre eux et à les soumettre à sa tutelle – en approuvant leurs statuts et en contrôlant leurs comptes par exemple. Lorsque l'œuvre disparaît, l'État doit donc s'assurer que ses biens conservent leur destination primitive, en les attribuant à un établissement analogue par exemple :

> « Il ne faut pas perdre de vue, rappelle le rapporteur, que les biens en question sont entrés dans le patrimoine de l'association avec une affectation spéciale : ils devaient concourir au but assigné par les statuts et ce but était un but charitable ; par conséquent, cette affectation suit les biens et elle continuera de subsister sous peine de manquer à la volonté des bienfaiteurs et des souscripteurs de l'œuvre. »[79]

Autrement dit, les biens d'un établissement d'utilité publique sont indissociables de leur but non lucratif et ce but témoigne à travers eux des *intentions* des personnes physiques qui s'en sont dessaisies au profit de

---

[78] Canonisée en 1696, Sainte-Zite est la patronne des domestiques et des servants de maison.
[79] Compte rendu *in extenso* du débat du 4 juin 1896, *op. cit.*, p. 12.

l'œuvre. Dans le cas de l'Association des filles de Sainte-Zite, ces intentions sont difficiles à mettre en lumière : ses membres ont disparu et ses statuts sont muets quant à l'attribution des biens en cas de dissolution ou de retrait de reconnaissance d'utilité publique. La section a donc été contrainte de s'appuyer sur les statuts primitifs de l'œuvre, ceux qu'elle avait présentés au Conseil d'État avant qu'il ne lui demande de les modifier en vue de la reconnaissance d'utilité publique. Un article 18 « portait que, dans le cas où l'association viendrait à se dissoudre, les biens et les immeubles et tout l'excédant libre lui appartenant, après restitution des versements opérés, deviendraient la propriété du bureau de bienfaisance, à la charge par celui-ci de les employer conformément aux présents statuts et aux intentions des bienfaiteurs », c'est-à-dire en faveur des domestiques et des ouvrières[80]. La clause a disparu des statuts sans que l'on sache pourquoi et l'actif de l'établissement est par ailleurs encore mal connu. La section prône donc la prudence : plutôt que d'attribuer d'emblée un patrimoine encore indéterminé au bureau de bienfaisance, elle ordonne la liquidation afin que « le Gouvernement puisse statuer en connaissance de cause sur la désignation de l'établissement qui devra recueillir ces biens pour les employer conformément au vœu des fondateurs de l'œuvre »[81].

Au sein de la section, une minorité de conseillers d'État s'est pourtant ralliée à une autre solution, que Louis Legrand vient défendre à l'assemblée générale avec le soutien d'Adolphe Tétreau, qui, en tant que président de la section de Législation, dispose d'une autorité certaine. La suppression de l'article des statuts relatif à la dévolution des biens leur paraît devoir être interprétée de façon tout à fait différente, comme la manifestation très claire que le Conseil d'État, en accord avec les représentants de l'association, souhaitait ne pas transmettre l'actif de l'établissement au bureau de bienfaisance. En l'absence d'indication dans les statuts approuvés, ils revendiquent par conséquent le droit de l'État sur les biens de l'association, qu'il faut selon eux considérer comme « vacants et sans maître » et donc traiter conformément à l'article 539 du Code civil : « Tous les biens vacants et sans maître, et ceux des personnes qui décèdent sans héritiers, ou dont les successions sont abandonnées, appartiennent au domaine public »[82]. L'argumentation est la suivante : l'association n'existe plus de fait, il suffit de le constater en droit – en lui retirant la reconnaissance d'utilité publique et en régularisant sa dissolution – pour que son patrimoine se retrouve sans propriétaire et revienne à l'État. Pour Louis Legrand, il ne s'agit que d'appliquer l'« un des principes les plus anciens de notre droit » :

---

[80] *Ibid.*, p. 16-17.
[81] *Ibid.*, p. 20-21.
[82] La version de 1804 disait « appartiennent à la nation », elle a été modifiée en 1835. La version actuelle se contente de la formulation suivante : « Les biens des personnes qui décèdent sans héritiers ou dont les successions sont abandonnées appartiennent à l'État », les biens sans maître revenant depuis 2004 à la commune (article 713 du Code civil).

« Pourquoi l'État sur lequel on accumule tant de charges, ne recueillerait-il pas de temps en temps des bénéfices ? Qu'y aurait-il d'étonnant à ce que l'État fût l'héritier des établissements publics ou d'utilité publique, lorsque ceux-ci meurent de leur belle mort ? Or, c'est le cas dans l'affaire qui nous occupe. »[83]

Le président de la section de l'Intérieur, Georges Coulon, ne remet pas en question le raisonnement, mais il souligne les inconvénients d'une solution qui rend l'État juge et partie. Ce dernier bénéficierait en effet directement du retrait de la reconnaissance d'utilité publique : « je n'aime pas voir l'État rapporter un décret qui doit précisément constituer des biens dans une situation juridique telle qu'il peut les appréhender »[84]. En évitant d'avoir recours à l'article 539 du Code civil, la section de l'Intérieur se montre attachée à l'impartialité du Conseil d'État et soucieuse de renforcer l'État de droit, un État qui limite lui-même sa puissance au nom des droits des citoyens – ici ceux des bienfaiteurs et des donateurs, dont les volontés doivent être respectées même après leur disparition. Pour la majorité des conseillers d'État, la proposition de la section ne va d'ailleurs pas assez loin dans la protection des droits individuels. Le vice-président du Conseil d'État lui-même – il s'agit d'Édouard Laferrière – s'inquiète en effet des intérêts des détenteurs actuels du patrimoine, et en particulier des immeubles : « Il y a actuellement une possession de fait, il y a quelqu'un qui perçoit les revenus et qui paie les impôts »[85]. La solution qu'il préconise emporte l'adhésion de la majorité de ses collègues. Comme le proposait la section de l'Intérieur, le décret adopté se contente de retirer la reconnaissance d'utilité publique et d'ordonner la liquidation des biens. Mais alors que l'avis proposé par la section de l'Intérieur plaçait l'attribution des biens dans la main du Gouvernement, la note adoptée par l'assemblée générale s'en remet à l'arbitrage de l'autorité judiciaire :

« Enfin, en l'absence d'une disposition soit des statuts approuvés de l'association, soit de la législation générale conférant au Gouvernement le pouvoir de régler la dévolution de ses biens, le Conseil d'État a été d'avis qu'il convenait de laisser aux parties intéressées, parmi lesquelles pourrait figurer l'administration des domaines par application de l'article 539 du code civil, le soin de faire valoir devant les juridictions compétentes les droits qu'elles croiraient avoir à prétendre sur l'établissement supprimé. »[86]

La décision réserve ainsi aux héritiers des dernières représentantes de l'œuvre, qui tirent indûment profit de son patrimoine, la possibilité de saisir la justice pour faire valoir leurs intérêts, en tant qu'occupants ou détenteurs de

---

[83] Compte rendu *in extenso* du débat du 4 juin 1896, *op. cit.*, p. 27-28.
[84] *Ibid.*, p. 37.
[85] *Ibid.*, p. 43.
[86] Note adoptée par la section de l'Intérieur à la suite du renvoi ordonné par l'assemblée générale dans sa séance du 4 juin 1896, AN AL//1686.

fait sur une durée suffisamment longue – trente ans – pour qu'ils puissent en revendiquer légalement la propriété : la prescription, ici trentenaire, est en effet un « moyen d'acquérir » (article 2219 du Code civil alors en vigueur). Autrement dit, elle limite la compétence du juge administratif au retrait de la reconnaissance d'utilité publique et reconnaît celle du juge judiciaire pour le reste.

Il n'y a là rien de surprenant si l'on se place dans la perspective des mutations affectant alors le Conseil d'État, qui, dans sa quête d'indépendance et d'impartialité, se montre de plus en plus soucieux du droit des particuliers face à l'État[87]. On peut en revanche s'en étonner si l'on considère l'insistance avec laquelle l'institution revendique en général l'irréductibilité de la propriété associative à la propriété des associés, *a fortiori* de leurs héritiers : en devenant une personne morale, l'association échappe à ses membres pour servir exclusivement le but qu'elle s'est donné dans ses statuts et que l'État garantit. Tenir compte des droits des héritiers, c'est alors remettre en cause la jurisprudence suivie par la section de l'Intérieur, ce que Georges Coulon ne manque pas de faire remarquer :

> « Voilà un patrimoine qui a été consacré à secourir les pauvres, les orphelins, et un établissement qui a demandé à être placé sous la tutelle de l'État, apparemment parce que les fondateurs et les associés ont estimé que cette tutelle de l'État était de nature à sauvegarder le patrimoine commun. Eh bien, vous allez laisser tout cela au hasard du dernier occupant ? J'avoue que j'en suis un peu préoccupé. »[88]

Ce que montre la discussion, c'est que la présence de fondateurs peut, dans certains cas, conduire la haute assemblée à faire primer leurs droits de propriété sur les droits de la personne morale et sur ceux de l'État. Pour les conseillers d'État, il paraît évident que les donateurs renoncent à leurs droits de propriété lorsqu'ils dotent une œuvre existante, dont ils connaissent les statuts et au profit de laquelle ils se dessaisissent donc en connaissance de cause. Mais la chose est moins certaine pour les fondateurs, sans qui l'œuvre n'existerait pas et auxquels certains intervenants reconnaissent un droit maintenu sur son patrimoine.

Le caractère religieux de la fondation a pu peser dans la solution finalement retenue. Dans ce genre de communauté, les biens des religieuses sont généralement confondus avec ceux de l'œuvre, au risque de spolier leurs héritiers. On comprendrait dès lors que le Conseil d'État ait voulu ménager les intérêts de ces derniers. Dans l'esprit de certains des intervenants, le raisonnement semble cependant s'appliquer à toutes les fondations, qu'elles soient religieuses ou non, comme en témoigne l'exemple de la Fondation

---

[87] Voir par exemple Louis Fougère (dir.), *Le Conseil d'État : son histoire à travers les documents d'époque, 1799-1974*, Paris, éditions du CNRS, 1974, XVI-1012 p.
[88] Compte rendu *in extenso* du débat du 4 juin 1896, *op. cit.*, p. 58-59.

Thiers, qui n'a rien d'une congrégation et qui est pourtant invoqué dans la discussion.

À cet égard, les divergences de vues doivent plutôt être rapportées aux spécialités des uns et des autres. En tant que président de la section de l'Intérieur, Georges Coulon prétend faire respecter la jurisprudence applicable aux établissements d'utilité publique. S'appuyant sur l'exemple de la Fondation Thiers pour démontrer que le retrait de la reconnaissance d'utilité publique ne laisse subsister que des biens grevés d'une certaine affectation, il considère le principe si évident qu'il a recours à une question rhétorique : « retirez à l'établissement Thiers cette reconnaissance, qu'est-ce qui lui restera ? »[89] La réponse attendue est bien sûr : un patrimoine destiné à encourager les jeunes talents et dont il faut perpétuer l'emploi. Mais celle qui vient immédiatement à l'esprit de Théodore Braun, issu de la section du Contentieux, où il a l'habitude d'arbitrer entre les intérêts des particuliers et ceux de l'État, se fonde sur une tout autre logique : « les héritiers Dosne », affirme-t-il aussitôt[90]. Comment les droits de propriété de la fondatrice pourraient-ils produire leurs effets après l'établissement de son œuvre comme personne morale autonome et même après sa propre mort, à travers ses héritiers ? On voit bien ici comment l'essor du contentieux, qui fait alors du Conseil d'État l'un des artisans de l'État de droit[91], vient ébranler les fondements doctrinaux du droit jurisprudentiel qui régit alors les établissements d'utilité publique : le droit de propriété des personnes physiques, tel qu'il est établi dans le Code civil, peut être recherché et garanti de façon extensive, y compris à l'encontre des règles ordinairement appliquées aux personnes morales.

La propriété privée devant l'utilité publique

À notre connaissance, cette tension n'est jamais explicitée par les conseillers d'État. On peut néanmoins faire l'hypothèse qu'ils en ont parfaitement conscience, tant elle est prégnante dans le débat juridique dont les fondations font alors l'objet[92]. On la trouve par exemple au point de départ des réflexions menées au sein de la Société d'études législatives à partir de 1906,

---

[89] *Ibid.*, p. 56-57.
[90] *Ibid.*, p. 57.
[91] Voir Louis Fougère (dir.), *Le Conseil d'État… op. cit.*, notamment la partie IV du chapitre XI : « L'essor du contentieux administratif », p. 677 et suiv. ; Rachel Vanneuville, « 5. Le Conseil d'État au tournant du siècle, raison politique et conscience légale de la République », dans Marc Olivier Baruch (dir.), *Serviteurs de l'État*, Paris, La Découverte, 2000, p. 97-108.
[92] Quoique spécialisés, ces débats ont un fort écho au-delà du cercle des juristes, qui répondent, en cette matière comme en d'autres, à une forte demande de droit, tout à la fois sociale et politique. Frédéric Audren et Patrice Rolland (dir.), La Belle Époque des juristes : enseigner le droit dans la République [numéro thématique], *Mil neuf cent. Revue d'histoire intellectuelle*, n° 29, 2011/1, p. 3-227.

qui débouchent en 1908 sur la rédaction d'un projet de loi relatif aux fondations, resté lettre morte. Comme l'écrit Raymond Saleilles[93] dans son rapport préliminaire, les traditions juridiques françaises invitent à n'envisager les fondations que sous le rapport des établissements d'utilité publique, l'État apparaissant alors comme le garant de la destination que le fondateur a affectée à sa dotation et qu'il s'agit de perpétuer après sa mort. Certains aimeraient aller plus loin, suivant des « tendances » que le rédacteur du rapport réprouve : « Ces tendances visent à absorber dans le patrimoine des personnes morales du droit public tous les biens destinés à un service d'utilité générale, et à faire rentrer dans la sphère de l'administration elle-même tous les rouages destinés à procurer un peu de bien-être collectif ou à pourvoir un intérêt qui ne soit pas purement individuel ». Avec d'autres, il préférerait en effet qu'on fasse au contraire pour les fondations ce que la loi de 1901 a commencé à faire pour les associations, à savoir soustraire les groupements simplement déclarés « à la sphère du droit public et à l'idée d'une propriété publique, pour se concentrer sur le terrain du droit privé et se restreindre à la notion de propriété privée »[94].

Dans la majorité des dossiers de reconnaissance d'utilité publique, le Conseil d'État manifeste, on l'a vu au précédent chapitre, sa préférence pour la première option, le contrôle de la générosité publique apparaissant en effet comme un enjeu majeur pour l'État. Le traitement réservé à certaines fondations n'en est que plus étonnant. Sans aller jusqu'à les « soustrai[re] à la sphère du droit public », la haute assemblée paraît en effet prête à reconnaître en elles une forme de propriété privée. Le cas des Asiles de Trégastel en est un bon exemple. Les reconnaissances d'utilité publique de l'Académie Goncourt (1903) et de la Fondation Rothschild (1904) avaient été l'occasion pour le Conseil d'État de manifester son empressement à satisfaire les volontés des fondateurs, quitte à revoir ses exigences en matière d'utilité publique ou à transiger avec la procédure. Peu de temps après, l'affaire de la fondation Foucher de Careil le montre prêt à étendre leurs droits de propriété sur leurs œuvres jusqu'à la reprise de la dotation.

La comtesse Foucher de Careil est à l'origine de ces asiles, dont la première pierre a été posée en 1899[95]. Veuve d'Alexandre Foucher de Careil, à qui les

---

[93] Raymond Saleilles est l'un de ces juristes de la Belle Époque, qui trouvent dans la Société d'études législatives – comme dans les congrès nationaux et internationaux et les revues – un moyen de peser dans les réformes sociales et politiques du moment. Frédéric Audren, « Fragilité et robustesse de la pensée juridique. Deux professeurs de droit au travail dans la France de la Belle Époque », *Mil neuf cent. Revue d'histoire intellectuelle*, n° 36, 2018/1, p. 15-34.

[94] Raymond Saleilles, « Rapport préliminaire présenté à la commission nommée par la Société d'études législatives pour l'étude de la question des fondations », *Bulletin de la Société d'études législatives*, 1906, p. 467-493, ici p. 474 et 475.

[95] Les informations présentées ici sont tirées du dossier relatif à la dissolution des Asiles Foucher de Careil et Saint-Louis, AN AL//2341, et des comptes rendus *in extenso* des séances qui leur sont consacrées à l'assemblée générale du Conseil d'État, AN AL//2421 et AL//5101.

catholiques intransigeants reprochent ses convictions républicaines, elle s'est consacrée avec lui, puis après sa mort, à diverses œuvres, en particulier l'Association des dames françaises (issue d'une scission avec la Société de secours aux blessés militaires, avec qui elle fusionne ensuite pour fonder en 1940, avec l'Union des femmes de France, la Croix-Rouge française)[96]. En installant à Trégastel l'Asile Foucher de Careil et l'Asile Saint-Louis, destinés à accueillir des convalescents, elle espérait honorer la mémoire de son mari, qui avait été préfet des Côtes-du-Nord (actuelles Côtes-d'Armor) en 1871-1872. Dès la construction achevée, elle s'empresse de les doter (de deux immeubles et d'une rente de 6 000 francs) et de les faire reconnaître d'utilité publique, ce qui est chose faite le 28 juin 1900. Mais l'évêque de Saint-Brieuc refuse d'y affecter des religieuses d'une congrégation autorisée, comme le souhaite la fondatrice. Le dossier n'en donne pas la raison : le prélat estimait peut-être la foi de la comtesse insuffisante pour racheter les fautes politiques de son mari. Quoi qu'il en soit, la fondation à peine créée est aussitôt fermée : le conseil d'administration, boycotté par les ecclésiastiques, n'est même pas en mesure de former un bureau, si bien que personne n'a pu accepter la donation au nom de l'œuvre. En 1904, Amélie Foucher de Careil prend acte de l'échec de son projet et, soutenue par le préfet alors en poste, demande à récupérer ses biens. Le 19 novembre, un projet de décret retirant la reconnaissance d'utilité publique des Asiles de Trégastel et ordonnant la liquidation de leur actif est transmis au Conseil d'État.

Pour les membres de la haute assemblée, la situation semble inextricable. Les Asiles ont été fondés, ils existent comme personne morale, mais la procédure qui aurait dû déboucher sur leur dotation n'est pas allée à son terme : la fondatrice s'est engagée à donner un patrimoine dont l'œuvre n'est jamais devenue propriétaire. La section de l'Intérieur propose à l'assemblée de se contenter du retrait de la reconnaissance d'utilité publique, en l'accompagnant d'une note précisant la conduite à tenir par la suite : conformément aux statuts de l'œuvre, le conseil d'administration devrait alors procéder à la liquidation du patrimoine ; à défaut, le Gouvernement serait fondé à intervenir pour s'en charger.

Mais la majorité de l'assemblée se révèle réticente à l'égard d'une solution qui lui paraît ménager excessivement les intérêts de la fondatrice. Dans la mesure où le conseil d'administration n'a jamais accepté la donation, le retrait de la reconnaissance d'utilité publique aurait sans doute pour effet de permettre à Amélie Foucher de Careil de rentrer en possession des biens qu'elle avait

[96] Pour une évaluation de la place occupée par la comtesse Foucher de Careil et ses œuvres au sein de la « nébuleuse réformatrice », voir Stéphanie Ginalski et Topalov Christian, « Le monde charitable représenté : réseaux d'acteurs et 'concordat charitable' à Paris en 1900 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 64-3, 2017/3, p. 90-124 ; Christian Topalov, « Les mondes sociaux de la charité parisienne en 1900 », *Histoire urbaine*, n° 52, 2018/2, p. 91-119.

d'abord eu l'intention de céder. Or, la fondatrice présidant le conseil d'administration, on pourrait supposer qu'elle est en partie responsable de l'échec de l'œuvre. Elle avait en effet tout pouvoir pour révoquer les membres du conseil d'administration qui refusaient d'y siéger, pour en nommer d'autres qui auraient permis à la fondation de fonctionner, même en l'absence des sœurs, puisque les statuts n'imposaient pas d'avoir recours à du personnel congréganiste. Lui donner satisfaction, n'était-ce pas encourager les annonces sans suite et offrir aux intrigants un exemple à suivre pour retirer les honneurs de la philanthropie sans en avoir à payer le prix ? « C'est très simple de faire des donations dans ces conditions-là », remarque Georges Coulon, qui est alors vice-président du Conseil d'État[97].

La solution qu'il préconise est plus conforme à la jurisprudence suivie en matière d'établissements d'utilité publique. Elle consiste à demander d'abord la régularisation de la fondation, en exigeant que son instigatrice réunisse le conseil d'administration pour lui faire accepter la dotation. Dans un second temps – qui pourrait avoir lieu au cours de la même réunion – ce dernier pourra voter la dissolution de l'œuvre. La dévolution des biens se ferait alors conformément aux statuts approuvés par le Conseil d'État en 1900, c'est-à-dire au profit de l'Association des dames françaises. Au cas où la fondatrice s'y refuserait, le sous-préfet serait chargé de liquider l'actif des Asiles et d'intenter à la donatrice une action en paiement des sommes au nom de l'Association des dames françaises. Si elle a d'abord sollicité du Conseil d'État la reconnaissance d'utilité publique des Asiles de Trégastel, n'est-ce pas pour mettre ces biens au service de l'intérêt général ? Et le rôle du Conseil d'État n'est-il pas justement de garantir qu'ils y restent ? « Nous défendons ici les œuvres d'utilité publique, d'utilité générale ; si ces sommes ne peuvent être employées pour les sociétés en question, elles doivent l'être pour les dames françaises. »[98] L'argument convainc la majorité des membres de l'assemblée, dont certains ne se rallient qu'après avoir pris soin de sauver l'honneur de la comtesse : « je ne suspecte en aucune façon les intentions de Madame Foucher de Careil, c'est la femme la plus honorable qu'on puisse rêver »[99], insiste Alfred Picard avant d'appuyer la proposition de Georges Coulon. Le dossier est alors renvoyé à la section de l'Intérieur pour qu'elle examine cette option.

Mais en mars 1905, lorsque l'affaire revient devant l'assemblée générale, la section de l'Intérieur revient sur sa position initiale. Le complément d'instruction demandé aux services du ministère de l'Intérieur a convaincu ses membres que la donation n'ayant jamais été acceptée, il vaut mieux considérer qu'elle a perdu tout effet : la propriété des biens doit revenir à la fondatrice. Le

---

[97] Compte rendu *in extenso* du débat du 15 décembre 1904 à l'assemblée générale du Conseil d'État, à propos de la dissolution des Asiles Foucher de Careil et Saint-Louis à Trégastel, p. 18, AN AL//2421.
[98] *Ibid.*, p. 16.
[99] *Ibid.*, p. 33.

Conseil d'État ne peut donc que constater l'inexistence de fait de la personne morale qu'il a contribué à créer et procéder à sa suppression de droit, en retirant la reconnaissance d'utilité publique[100]. Devant la complexité du dossier, la haute assemblée a préféré encore une fois faire primer les intérêts de la fondatrice sur les intérêts d'un établissement d'utilité publique, l'Association des dames françaises, alors même qu'Amélie Foucher de Careil en est aussi la présidente, et qu'elle l'avait elle-même désignée comme bénéficiaire de sa générosité dans le cas où les Asiles seraient dissous. Tout se passe comme si, en l'absence d'associés à même de revendiquer au nom de l'œuvre ou de leurs propres intérêts, le patrimoine des fondations restait éternellement lié à leurs anciens propriétaires et donc toujours susceptible de leur revenir. Sous cet angle, le traitement réservé aux fondations tranche nettement avec celui des associations. La haute assemblée donne au patrimoine de ces dernières un caractère social qu'elle semble avoir du mal à prêter aux fondations, comme si la propriété privée résistait en ce qui les concerne.

Comme dans le cas de l'Association des filles de Sainte-Zite, les membres passés et présents de la section de l'Intérieur ne voient pas d'un bon œil cette persistance de la propriété privée dans le patrimoine d'établissements que la reconnaissance d'utilité publique a justement pour effet de rendre *public* – on dirait aujourd'hui *social* ou *socialisé*. Pour éviter d'avoir à faire droit aux réclamations des héritiers, on l'a dit, la section de l'Intérieur a très tôt, à l'initiative du président Paul Collet, imposé aux groupements d'insérer dans leurs statuts une clause relative à la dévolution de leurs biens, ainsi maintenus dans la sphère des établissements publics ou d'utilité publique. Après l'affaire des Asiles de Trégastel, elle impose une nouvelle rédaction des décrets de reconnaissance d'utilité publique des fondations, qui prévaut même lorsqu'ils ont été examinés par une autre section. C'est notamment le cas dans l'affaire de la Fondation pour les habitations hygiéniques des employés de la banque, du commerce et de l'industrie, créée grâce à la générosité d'Alexandre Weil et reconnue d'utilité publique en mai 1905. La section des Travaux publics, à nouveau sollicitée, propose à l'assemblée générale un décret et des statuts rédigés sur le modèle de ce qui vient d'être fait pour la Fondation Rothschild. Mais le président de la section de l'Intérieur, Paul Dislère, invoque le cas de la Fondation Foucher de Careil pour obtenir que le décret soit amendé[101], et il y parvient : un article 2 prévoit qu'« il sera statué ultérieurement par décret sur l'acceptation de la libéralité initiale du donateur, qui doit constituer la dotation

[100] Voir l'exposé du rapporteur, Gustave Guéret-Desnoyers, compte rendu *in extenso* du débat du 16 mars 1905 à l'assemblée générale du Conseil d'État, à propos du retrait de la reconnaissance d'utilité publique accordée aux Asiles Foucher de Careil et Saint-Louis à Trégastel, p. 1-6, AN AL//5101.

[101] Compte rendu *in extenso* du débat du 6 avril 1905 à l'assemblée générale du Conseil d'État, à propos de la reconnaissance comme établissement d'utilité publique de la Fondation pour les habitations hygiéniques des employés de la banque, du commerce et de l'industrie, p. 14-17, AN AL//5102.

de la fondation », tandis qu'un article 3 pourvoit à toute éventualité en indiquant que « la fondation ne pourra exercer son action que lorsque l'acceptation prévue par l'article précédent aura été autorisée »[102]. La clause a pour effet de clarifier la propriété des biens : ceux-ci restent dans la main du fondateur jusqu'à leur acceptation, qui a pour effet de consacrer l'existence de la fondation et de la rendre propriétaire de plein droit de la dotation.

La section de l'Intérieur s'efforce ainsi de sauvegarder sa jurisprudence, regagnant dans les affaires courantes le terrain perdu dans les dossiers des fondations les mieux dotées et les plus soutenues. L'absence de texte de loi encourage en effet les exceptions : pour préserver une libéralité importante, tous les accommodements ou presque sont possibles, y compris lorsque la fondation doit prendre la forme d'un établissement public. On n'en donnera qu'un exemple pour finir, celui de la Fondation Carnegie. Dans une lettre du 9 février 1909, l'industriel américain fait part à Georges Clemenceau, qui est alors président du Conseil, de son projet de constituer en France une fondation analogue à celles qu'il a créées au Canada, aux États-Unis et en Grande-Bretagne sous le nom de *Hero Funds*, pour récompenser les actes d'héroïsme civil[103]. Il le prie à cette fin de mettre ses services en relation avec ceux de l'Ambassade des États-Unis en France pour fonder l'œuvre conformément à ce que prévoit le droit français en la matière.

En l'absence de texte relatif aux fondations, le Gouvernement propose d'avoir recours à une libéralité avec charge au profit de l'État français, qui acceptera la dotation sous réserve de l'employer à la création de la Fondation Carnegie. Le 30 avril, Andrew Carnegie fait donc virer à la Banque de France la dotation qu'il souhaite affecter à la fondation : un million de dollars[104] en obligations 5 % or émises par sa société, la United States Steel Corporation et produisant 250 000 francs par an. Le 10 juillet 1909, un projet de décret portant création d'un établissement public sous le nom de « Fondation Carnegie » est soumis au Conseil d'État, qui l'adopte le 22 juillet suivant après y avoir apporté quelques modifications, visant essentiellement à soumettre l'organisation de l'établissement à un décret ultérieur, pris en Conseil d'État. Quelques mois plus tard, la haute assemblée doit ainsi examiner un objet juridique encore non identifié : la fondation a tout de l'établissement d'utilité publique – elle est naît de la volonté d'un particulier qui en a déterminé précisément le fonctionnement – mais son fondateur s'en est remis à l'État

---

[102] Décret du 7 mai 1905, *Journal officiel de la République française*, *Lois et décrets*, 13 mai 1905, p. 3116.

[103] Sur cette fondation, voir Ludovic Tournès (dir.), *L'argent de l'influence. Les fondations américaines et leurs réseaux européens*, Autrement, 2010, 208 p., (notamment le chapitre 1 : idem, « 1. La Dotation Carnegie pour la paix internationale et l'invention de la diplomatie philanthropique (1880-1914) », p. 25-44) ; idem, *Sciences de l'homme et politique : les fondations philanthropiques américaines en France au XXe siècle*, Paris, Classiques Garnier, 2011, 412 p.

[104] L'équivalent à l'époque de cinq millions de francs environ.

français, d'où la création d'un établissement public – en vertu du principe évoqué précédemment selon lequel les deniers donnés ou légués à des institutions publiques doivent rester publics.

La discussion a lieu en assemblée générale le 4 mai 1910. Le projet de décret tendant à régler l'organisation et le fonctionnement de la Fondation Carnegie semble d'abord devoir être adopté assez rapidement. Mais une disposition de l'article 8 arrête les conseillers d'État. Alors que les établissements publics sont en principe soumis au contrôle de la Cour des comptes, elle prévoit de faire examiner les opérations financières de la Fondation Carnegie par une sous-commission de trois membres élus chaque année par la commission directrice de l'œuvre, elle-même nommée pour dix de ses membres par des institutions publiques ou semi-publiques[105], pour douze d'entre eux par décret rendu sur la proposition du ministre de l'Intérieur et pour douze autres par cooptation des 22 membres désignés comme indiqué. Le président de la section des Finances, Camille Lyon, s'en émeut : « je me permets de trouver que vous donnez à cet établissement une indépendance véritablement très grande… » – « … bien américaine », ajoute Henry Hébrard de Villeneuve – ; « je trouve […] très grave de créer un établissement public, à la tête de deniers publics importants, et de vouloir soustraire cet établissement à la juridiction des comptes »[106]. Le président de la section de l'Intérieur, Paul Dislère, s'en explique en invoquant les volontés du fondateur, qui a manifestement du mal à comprendre la tournure officielle prise par son projet et dont on craint qu'il ne révoque sa donation. Certes, des détournements sont à craindre, mais il suffit de soumettre le projet des comptes à la commission de 34 membres chargée d'administrer la fondation : « sur tous les membres, il y en aura bien deux ou trois en dehors de ces actes de malversation ; ce sont eux qui pourront réclamer, s'adresser à la justice »[107]. La haute assemblée s'en est manifestement contentée puisqu'elle adopte pour finir le projet de décret, démontrant une fois encore la souplesse du Conseil d'État en la matière comme sa diligence à faciliter les projets des philanthropes les plus généreux.

Le vide juridique dans lequel se trouvent les fondations n'a donc pas empêché le Conseil d'État de consacrer l'existence d'institutions de ce type

---

[105] Le Conseil d'État, la Cour de Cassation, la Cour des comptes, l'Académie des Sciences, l'Académie de Médecine, le Conseil supérieur de l'Assistance publique, le Conseil supérieur du travail, le Conseil supérieur des Sociétés de secours mutuels, le Conseil supérieur d'Hygiène, le Conseil supérieur du Commerce et de l'Industrie doivent chacun y envoyer un représentant, élu par ses collègues. Voir le projet de décret adopté le 22 juillet 1909 par l'assemblée générale du Conseil d'État, dossier de création comme établissement public de la Fondation Carnegie, AN AL//2782.

[106] Compte rendu *in extenso* du débat du 4 mai 1910 à l'assemblée générale du Conseil d'État, à propos du projet de décret tendant à régler l'organisation et le fonctionnement de la Fondation Carnegie, p. 12 et 17, AN AL//5140.

[107] *Ibid.*, p. 21.

tout en contribuant à l'émergence de la notion. Il encourage en revanche un traitement au cas par cas, qui favorise quelques gros donateurs. Les bienfaiteurs moins informés et moins soutenus ne sont bien sûr pas exclus, mais il leur faut se soumettre avec plus de docilité aux règles établies par la section de l'Intérieur. À cet égard, les fondations ne sont pas seulement hors-la-loi au sens où elles sont progressivement écartées du champ d'application de la loi de 1901 relative au contrat d'association. Elles sont aussi hors-la-loi au sens où le silence de la loi permet à certaines d'entre elles de se soustraire à la jurisprudence applicable aux établissements d'utilité publique. Quoique exceptionnels, les cas que nous avons examinés ici nous donnent un aperçu des formes que revêt la générosité publique. Le droit y décourage moins les libéralités qu'il ne façonne leurs modalités d'existence et d'action, à partir de normes elles-mêmes issues des pratiques des donateurs. Sous cet angle, nous faisons nôtre la prudence de Jean-Luc Marais, pour qui la surveillance de l'État ne joue qu'un rôle secondaire dans la faiblesse relative du don en France[108]. Cette dernière serait selon lui à attribuer à la force des solidarités familiales, qui conduirait les individus à transmettre leurs biens à leurs héritiers de préférence à des œuvres d'intérêt général. En ce qui concerne les grandes fortunes, nos sources invitent plutôt, suivant Marcel Mauss[109], à s'intéresser au rendement social de la philanthropie en France et à le comparer aux rétributions dont elle est gratifiée dans d'autres pays. Une telle étude excède bien sûr les limites de ce travail. L'essentiel ici est de souligner ce que révèlent ces quelques fondations privilégiées, à savoir la fragilité des règles élaborées par la section de l'Intérieur pour subordonner la charité privée aux exigences de l'intérêt général. On peut y voir, bien sûr, l'œuvre des mutations affectant alors l'institution, qui se veut désormais la garante des droits des particuliers face à l'État. Force est cependant de constater que l'argument de la propriété privée ne sert ici que certaines demandes, celles des bienfaiteurs les mieux placés pour faire valoir leurs intérêts.

---

[108] Jean-Luc Marais, *Histoire du don… op. cit.* Voir notamment la conclusion, p. 283 et suiv.
[109] Marcel Mauss, *Essai sur le don : forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, Paris, Presses universitaires de France, 2007 (première édition : 1924-25), 248 p.

Chapitre 9
Un tout petit monde

La loi de 1901 sur le contrat d'association a dans une large mesure clarifié la signification de la reconnaissance d'utilité publique, en l'associant plus systématiquement à l'enjeu que représentent pour l'État les dons aux œuvres d'intérêt général – nous l'avons montré au chapitre 7. Au même moment cependant, la prise en compte des intérêts particuliers de certains fondateurs conduit le Conseil d'État à remettre en question sa jurisprudence, au moins ponctuellement (chapitre 8). La tension entre liberté de l'initiative privée et contrôle des activités d'intérêt général, que nous avions déjà observée à travers la différenciation des établissements publics et d'utilité publique (chapitre 6), se rejoue ici, sous des formes plus nettes. Les chapitres précédents ont permis de montrer qu'elle structure durablement les prises de position et de décision relatives à ces groupements d'origine privée *et* d'utilité publique. L'intérêt général n'y est pas défini à partir du point de vue surplombant des serviteurs de l'État, qui se chargeraient d'évaluer les besoins de la population indépendamment des intérêts particuliers voire contre eux. Il est plutôt *arbitré* entre des intérêts divers qui, agrégés, forment pour le Conseil d'État les intérêts du public – ceux des adhérents, des bénéficiaires, des donateurs et de leurs héritiers, et même ceux des morts, lorsqu'ils ont laissé un testament, mais aussi ceux des communes, des départements et bien sûr de l'État. On l'a vu précédemment à travers le statut de la procédure, les principes revendiqués par la section de l'Intérieur, les raisonnements tenus à son propos par les membres du Conseil d'État, en section ou à l'assemblée générale, les contours de l'ensemble composé par les groupements finalement reconnus d'utilité publique.

Il nous reste à enquêter plus finement sur les ressorts mêmes de cet arbitrage, et plus précisément sur les raisons susceptibles d'expliquer pourquoi le Conseil d'État fait primer tantôt une conception exigeante de l'utilité publique, tantôt le souci de ménager les intérêts des donateurs. Les exemples que nous avons mobilisés jusqu'à présent nous donnent d'ores et déjà quelques pistes de recherche : au-delà des principes, d'autres critères sont à prendre compte, comme l'importance de la dotation, la réputation des fondateurs, la position du Gouvernement, la personnalité du président de la section de l'Intérieur, l'intervention de l'assemblée générale du Conseil d'État, etc. Certains sont affichés : ancienneté, solidité financière, nombre et qualité des membres. D'autres pèsent sur les choix du Conseil d'État de façon moins visible : enjeux politiques, relais dont disposent dans l'administration les groupements candidats à la reconnaissance d'utilité publique, rapports de force

au sein de l'institution, représentations que les serviteurs de l'État se font de l'utilité publique, etc.

La question est méthodologiquement complexe. Conformément à la démarche des sciences sociales, elle suppose que les raisons inscrites dans les avis et les notes ne suffisent pas à expliquer les décisions du Conseil d'État et qu'il faut donc en envisager d'autres – officieuses voire ignorées des acteurs eux-mêmes. Mais comment déterminer ces raisons implicites ou occultées ? En formuler une en guise d'hypothèse, c'est en effet déjà répondre en partie à nos interrogations : choisir une variable plutôt qu'une autre revient toujours à privilégier telle approche ou telle combinaison d'approches, qui toutes portent en elles un positionnement épistémologique sur ce qui compte réellement dans une décision (les intérêts, les normes, les valeurs, les affects, etc.)[1]. Le caractère lacunaire de nos archives complique encore nos investigations : même si nous estimons que l'un des facteurs retenus est déterminant, il n'est pas sûr que nous puissions l'objectiver pour en mesurer l'effet. Inversement, le souci de l'archive nous invite à rester attentive à des éléments auxquels nous n'aurions peut-être pas pensé *a priori* mais qui se révèlent *in fine* importants à la lecture des documents. Nous ferons ainsi régulièrement retour à l'archive, dans une démarche inductive propre à éclairer les hypothèses *a priori* qui ont guidé le repérage des critères pertinents, tout en nous efforçant de préciser autant que possible les présupposés qui les sous-tendent.

Nous nous demanderons d'abord dans quelle mesure l'octroi de cette « haute faveur » répond bien aux conditions explicitement exigées par le Conseil d'État : ces dernières n'occultent-elles pas la réalité de la procédure, dont le caractère discrétionnaire et le fonctionnement au cas par cas rendent possibles sinon les passe-droits, du moins la prise en compte de critères implicites, dont le rapport avec l'intérêt général est moins évident (1) ? Si nos sources ne nous permettent pas d'évaluer précisément la part du favoritisme[2], elles font en revanche apparaître nettement celle de la proximité – au sens géographique mais aussi social et cognitif du terme. Sous cet angle, la définition de l'utilité publique se fait de proche en proche, des pratiques

[1] La plupart des approches ne sont bien sûr pas aussi schématiques dans la mesure où elles visent en général à faire la part des différents éléments qui déterminent une décision.

[2] Nous employons ici le terme au sens ordinaire d'« octroi d'un avantage injustifié » au regard d'une norme qui est elle-même à définir. La définition juridique du favoritisme, qui consiste à s'appuyer sur les règles et lois en vigueur, ne nous est ici d'aucune utilité dans la mesure où la procédure de reconnaissance d'utilité publique n'est pas assortie de dispositions relatives à l'égal accès des candidats ou aux conflits d'intérêt. Il nous faut donc nous contenter d'y voir, à la suite de Philippe Bezes et Pierre Lascoumes, une « atteinte à la probité publique » dont le caractère acceptable ou non varie avec le temps et les groupes concernés. Philippe Bezes et Pierre Lascoumes, « Percevoir et juger la 'corruption politique'. Enjeux et usages des enquêtes sur les représentations des atteintes à la probité publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 5, 2005, p. 757-786. Voir aussi Frédéric Monier, Olivier Dard et Jens Ivo Engels (dir.), *Patronage et corruption politiques dans l'Europe contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2014, 280 p.

charitables bien connues des conseillers d'État aux modalités d'action qui leur sont moins familières (2). Toutes et tous ne sont en effet pas également appelés à contribuer à l'intérêt général. À bien des égards, le titre flatteur de *réformateurs*[3] cache un conservatisme qui rallie aussi bien les anciens notables que les nouvelles élites républicaines : les initiatives non lucratives qui ne s'y soumettent pas ou qui pourraient le subvertir sont ainsi repoussées aux marges de l'utilité publique, privées de labellisation étatique tout en concourant en creux à sa définition (3).

1. L'utilité publique au-delà des critères affichés

Anatomie d'une décision

Il est toujours difficile d'enquêter sur des avantages indus ou à l'inverse sur des discriminations, *a fortiori* à partir de sources administratives dont la production n'avait évidemment pas pour but d'en conserver la trace. Les notes et avis produits par la section de l'Intérieur ou le Conseil d'État ne nous sont par exemple d'aucune utilité : les raisons qu'ils présentent pour motiver une approbation ou plus souvent un rejet visent en effet à justifier par les règles de jurisprudence en vigueur des décisions dont les motivations réelles sont occultées[4]. Ces dernières apparaissent un peu plus explicitement dans les comptes rendus de séances en assemblée générale. Dans l'affaire de la Société allemande de bienfaisance du Havre, dont le dossier est transmis au Conseil d'État au début de l'année 1912, la discussion fait par exemple entrevoir la raison ultime du rejet, à savoir l'inquiétude du Gouvernement à l'égard des associations allemandes, qui, « d'apparences souvent très honnêtes – tantôt

[3] Christian Topalov reprend le terme aux acteurs qui se qualifient eux-mêmes de réformateurs. Il s'agit en effet pour lui de rendre compte d'un univers – celui des « réformateurs » – à partir des catégories qui sont les siennes – la « réforme » notamment. Christian Topalov, « Les 'réformateurs' et leurs réseaux : enjeux d'un objet de recherche », dans Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914),* Paris, EHESS, 1999, p. 11-58. L'emploi de « réformateurs » revêt donc dans son travail un caractère autonymique, proche de la citation, que les guillemets viennent confirmer. Le terme a eu depuis tendance à perdre ses guillemets, au risque de faire croire au réformisme de ces réformateurs, ce qui correspond précisément aux effets recherchés par ceux qui se revendiquent de la « réforme » : Philippe Minard (dir.), De quoi la « réforme » est-elle le nom ? [numéro thématique], *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 56-4bis, 2009/5, p. 5-87.

[4] Pierre Brunet, « Le style déductif du Conseil d'État et la ligne de partage des mots », *Droit et société*, n° 91, 2015/3, p. 545-561. Les motivations réelles des décisions politiques ou judiciaires constituent un champ d'étude fécond. Voir par exemple : Laetitia Brunin et Harold Épineuse, Des juges sous influence [numéro thématique], *Les cahiers de la justice*, n° 4, 2015/4, p. 485-612.

charitables, tantôt scolaires, tantôt sportives, tantôt de pigeons-voyageurs – couvrent parfois des pratiques au moins suspectes »[5].

Mais les comptes rendus n'existent que pour quelques dossiers et ils documentent essentiellement les efforts des conseillers d'État pour trouver des motifs acceptables de refus ou d'acceptation. Divers arguments sont ainsi énumérés contre la reconnaissance comme établissement d'utilité publique de la Société allemande de bienfaisance du Havre : la reconnaissance d'utilité publique d'une association étrangère lui permet d'échapper aux dispositions de l'article 12 de la loi de 1901 sur le contrat d'association, qui offre au Gouvernement la possibilité de la dissoudre par décret pris en Conseil des ministres en cas d'atteinte à l'ordre public ; elle est par conséquent accordée dans des conditions plus strictes que celles exigées des associations françaises ; or les garanties que présente la Société allemande de bienfaisance du Havre sont à bien des égards inférieures à celles de groupements français qui n'ont pas obtenu gain de cause. Seule la dernière considération est pourtant intégrée dans l'avis émis par le Conseil d'État. Le représentant du Gouvernement, Maurice Paléologue, qui est alors directeur des affaires politiques du ministère des Affaires étrangères, insiste en effet pour qu'on la traite « comme s'il s'agissait d'une société française »[6] : la repousser comme étrangère serait blessant pour le gouvernement allemand, qui ne manquerait pas de remarquer que le Queen Victoria Memorial Hospital, à Nice, ou l'Association hispano-américaine, à Neuilly-sur-Seine, ont obtenu le précieux sésame sans difficulté en 1906 et 1907.

Le travail du Conseil d'État est ainsi tout entier tourné vers la production de justifications, destinées à nourrir la délibération au sein de la haute assemblée, orienter les choix de l'administration, consolider ou faire évoluer la jurisprudence, manifester l'impartialité du pouvoir exécutif aux yeux du public, etc.[7] Quelques-unes d'entre elles seulement figurent *in fine* dans les documents sinon officiels, du moins publics, que sont les recueils d'avis et les notes de jurisprudence. Les sources dont on dispose donnent un aperçu de la hiérarchie de ces motifs : ceux dont on peut faire état publiquement, que les archives recensent scrupuleusement ; ceux dont on discute, qu'elles donnent à voir ponctuellement, au détour des notes prises par le rapporteur ou des quelques comptes rendus d'assemblée générale ; ceux qui fondent en réalité la décision et qui ne laissent dans les dossiers que des traces fugitives – une remarque en assemblée générale, une demande de soutien glissée dans un dossier[8], une carte

[5] Compte rendu *in extenso* du débat du 9 mai 1912 à l'assemblée générale du Conseil d'État, à propos d'un projet d'avis sur un projet de décret relatif à la reconnaissance comme établissement d'utilité publique de l'association dite « Société allemande de bienfaisance » du Havre, p. 14, AN AL//5149.

[6] *Ibid.*, p. 15.

[7] Nous renvoyons à ce propos aux analyses présentées dans les chapitres précédents.

[8] Les lettres de recommandation versées aux dossiers de reconnaissance d'utilité publique ont déjà retenu notre attention : Chloé Gaboriaux, « Une construction sociale de l'utilité publique.

épinglée par le secrétaire de séance, indiquant qu'il a bien supprimé certains passages de la sténographie à la demande de tel ou tel conseiller[9]. Ces rares indices sont en outre à analyser avec précaution. S'ils n'ont pas complètement disparu des dossiers, c'est sans doute parce qu'ils ne sont pas perçus par les acteurs de la décision comme très compromettants. La frontière entre l'échange de faveurs et le trafic d'influences est non seulement poreuse mais historiquement construite : ce qui est alors considéré comme une honnête recommandation peut nous apparaître aujourd'hui comme un avantage injustifié. Il est dès lors possible de travailler sur ce que les acteurs n'ont pas songé à cacher, mais il faut aussi garder à l'esprit qu'ils ont sans doute occulté ce qui relevait à leurs yeux du favoritisme[10].

N'est-il pas de toute façon vain de traquer l'injustifiable dans des documents qui n'ont d'autre but que la justification ? Il est pourtant une voie que nous pouvons suivre pour commencer : rapprocher la décision (adoption ou rejet du projet de décret reconnaissant tel ou tel groupement d'utilité publique) non pas de ses motivations (avis, notes, comptes rendus de séances à l'assemblée générale) mais des informations que les rapports émanant du ministère de l'Intérieur donnent à propos des groupements candidats. Certains manquent, d'autres sont lacunaires, mais nous en tirons des renseignements en nombre suffisant pour savoir si le Conseil d'État fait bien ce qu'il dit, à savoir privilégier les établissements qui présentent des garanties de sérieux et de durée, généralement évaluées à l'aune de leur ancienneté et de leur solidité financière[11].

D'autres paramètres peuvent entrer en ligne de compte. Certains tiennent à l'histoire de la procédure et aux priorités des gouvernements – par exemple le secteur d'activité du groupement (assistance, assistance mutuelle, progrès

---

Associations et fondations devant le Conseil d'État (1870-1914) », *Genèses*, vol. 109, n° 4, 2017, p. 57-79.

[9]Voir par exemple la note agrafée au compte rendu *in extenso* du débat du 4 septembre 1902 à l'assemblée générale du Conseil d'État, à propos d'une demande d'avis au sujet d'une question d'application de la loi du 1er juillet 1901 sur les associations, AN AL//2405. Elle indique que le secrétaire de séance a « supprimé de la sténographie le passage où Monsieur le Président Picard donne à l'assemblée générale 'des explications sur les raisons qui l'obligeaient à faire passer cette affaire en vacations, où il a parlé notamment d'une lettre écrite par lui et d'une démarche faite' ».

[10] Sur les faveurs sous la Troisième République, voir Frédéric Monier, « La République des faveurs », dans Marion Fontaine, Frédéric Monier et Christophe Prochasson (dir.), *Une contre-histoire de la Troisième République*, Paris, La Découverte, 2013, p. 339-352 ; idem, « 'Mais la véritable corruption n'existe plus' : les patronages à l'ère de la critique », Frédéric Monier, Olivier Dard et Jens Ivo Engels (dir.), *Patronage et corruption… op. cit.*, p. 11-32.

[11] Pour des exemples d'analyses quantitatives visant à objectiver les différents facteurs pesant sur une décision, voir : Claire Zalc, *Dénaturalisés : les retraits de nationalité sous Vichy*, Paris, Le Seuil, 2016, 392 p. ; Clare H. Crowston, Steven L. Kaplan et Claire Lemercier, « Les apprentissages parisiens aux XVIIIe et XIXe siècles », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2018/4, p. 849-889.

scientifique, etc.[12]), qui rend sa reconnaissance d'utilité publique plus ou moins intéressante aux yeux du Gouvernement et du Conseil d'État. D'autres sont plus circonstanciels : les œuvres examinées par la section de l'Intérieur sous la présidence de Paul Dislère, dont on a montré précédemment le souci de conserver au label son caractère sélectif, ont sans doute moins de chances que les groupements qui déposent leur demande à partir de 1911, sous celle d'Henry Hébrard de Villeneuve, qui prend à plusieurs reprises position en faveur d'un assouplissement de la procédure ; les affaires considérées comme problématiques ont quant à elles l'avantage d'être tranchées par une assemblée générale qui semble se montrer plus généreuse que la section de l'Intérieur.

Le Conseil d'État fait enfin face à la pression gouvernementale, dont il nous faut évaluer le caractère contraignant. Rappelons en effet que son rôle n'est pas de censurer le Gouvernement ou de rectifier sa conception de l'utilité publique, mais de s'assurer que ses décrets ne soient pas entachés d'irrégularités et qu'ils ne contreviennent pas aux lois et règles existantes. L'essentiel de son travail revient ainsi à amender les statuts des groupements et les décrets les reconnaissant d'utilité publique : ce n'est que secondairement qu'il se résout à les repousser. On comprend dès lors que les avis contraires soient relativement rares. Et quand ils interviennent, ils sont d'ailleurs parfois émis à la demande même du Gouvernement, qui préfère ne pas endosser la responsabilité d'un rejet : c'est manifestement le cas dans l'affaire de la Société allemande de bienfaisance du Havre, évoquée plus haut. Certaines demandes apparaissent par ailleurs plus impératives que d'autres, notamment lorsqu'il n'y a pas d'autre solution pour faire accéder le groupement à l'existence, ce qui a pu donner à la procédure un caractère « résiduel » avant 1901[13]. Sous cet angle, la période qui s'ouvre avec l'adoption de la loi de 1901 sur le contrat d'association redonne une certaine marge de manœuvre au Conseil d'État, qui peut renvoyer la plupart des groupements au statut de simples associations déclarées.

Ce regain de liberté est cependant relatif. Les contraintes qui pèsent sur les décisions de la haute assemblée sont certes moins nombreuses après 1901 mais elles ne disparaissent pas. Il paraît ainsi plus difficile de repousser le dossier des fondations, qui, contrairement aux associations, ne peuvent voir le jour qu'en obtenant la reconnaissance d'utilité publique. Or, par définition, elles ne peuvent se prévaloir d'une quelconque ancienneté. De même, la haute assemblée hésite à repousser les demandes de certaines associations confessionnelles, que le Gouvernement cherche alors à détacher des établissements du culte.

Dès le début des années 1880, l'interdiction faite aux établissements publics du culte de recevoir des dons et legs « dans l'intérêt des pauvres » avait ainsi conduit un certain nombre d'œuvres à s'émanciper des Églises,

[12] Pour le choix des catégories, voir chapitre 5.
[13] Voir le chapitre 6.

institutionnellement parlant, à demander leur reconnaissance d'utilité publique et, très souvent, à l'obtenir[14]. La loi de séparation des Églises et de l'État, adoptée le 9 décembre 1905, amplifie le mouvement. Elle supprime les établissements publics du culte (article 2) et prévoit l'attribution de leurs biens en fonction de leur destination et de leur origine (articles 4 à 10). Les biens grevés d'une affectation étrangère au culte – charitable par exemple – doivent notamment être attribués par les anciens représentants légaux de ces établissements à des services ou établissements publics ou d'utilité publique (article 7). Pour beaucoup d'établissements charitables confessionnels, la reconnaissance d'utilité publique devient ainsi paradoxalement une forme de privatisation : ils sont détachés du domaine public dans lequel ils évoluaient pour être arrimés dans la sphère privée, ce que le label étatique confirme dans la mesure où il n'est accordé qu'à des œuvres dont les activités revêtent certes une dimension publique, mais qui restent fondamentalement privées. De nombreuses œuvres protestantes et israélites – ainsi que quelques rares associations catholiques bravant l'interdiction papale de se soumettre à la loi – se présentent alors devant le Conseil d'État. Celui-ci n'a bien souvent d'autre choix que de les reconnaître d'utilité publique, conformément à une promesse formulée devant la chambre haute, à l'invitation du sénateur Philippe Berger, par l'ancien maître des requêtes Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, alors ministre de l'Instruction publique, des Beaux-Arts et des Cultes :

> « Il m'appartiendrait d'autant moins de prendre un pareil engagement que les reconnaissances d'utilité publique rentrent dans les attributions de mon collègue, M. le ministre de l'Intérieur ; mais je ne fais nulle difficulté pour déclarer, en son nom comme au mien, que quand une association sollicitant la reconnaissance offrira les conditions qu'on doit exiger en pareil cas, et qui sont bien celles qu'a indiquées M. Berger, le Gouvernement examinera sa demande avec bienveillance et avec le désir de lui donner satisfaction. »[15]

Le sévère Paul Dislère lui-même doit alors se soumettre, comme semble l'indiquer la générosité soudaine de la haute assemblée en 1906. Elle adopte cette année-là 38 projets de décrets de reconnaissance d'utilité publique, dont 20 en faveur d'associations fondées à la suite de la loi de séparation des Églises et de l'État. Le nombre de cas de ce genre se tarit ensuite peu à peu, comme le

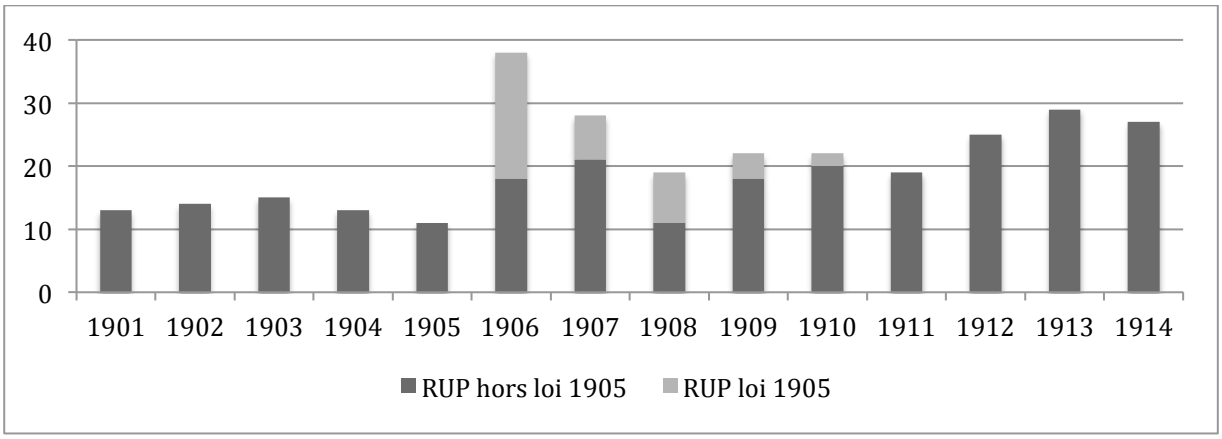
---

[14] Voir chapitre 6, notamment à propos de la Société de bienfaisance des dames protestantes de Bordeaux.

[15] Séance du 25 novembre 1905 au Sénat, *Journal officiel de la République française. Sénat : débats parlementaires*, *compte rendu in extenso*, 26 novembre 1905, p. 1524. À l'occasion du vote par le Sénat de l'article 7 de la loi de 1905, Philippe Berger avait interrogé le ministre sur la bienveillance qu'on pouvait attendre du Gouvernement à l'égard des associations confessionnelles, quand elles solliciteraient la reconnaissance d'utilité publique pour recevoir des anciens établissements publics du culte les biens grevés d'une affectation charitable, dès lors qu'elles présenteraient les « conditions matérielles et morales qu'il est en droit d'exiger » (*ibidem*).

montre la courbe suivante (Figure 8). Entre 1906 et 1910, seules six associations sur les 41 qui ont été suscitées par la loi de 1905 voient leurs demandes repoussées (soit un taux d'échec de moins de 15 %), contre 89 sur 247 pour les autres (soit un taux d'échec de plus de 35 %)[16].

Figure 8. Part des œuvres confessionnelles suscitées par la loi de 1905 dans les établissements reconnus d'utilité publique entre 1901 et 1914.



Source : base de données personnelle

Les atouts qui comptent

On le voit, les déterminants des décisions prises par le Conseil d'État en matière de reconnaissance d'utilité publique sont nombreux et pèsent en sens divers, se conjuguant dans tel dossier, s'annulant pour tel autre. Pour évaluer l'influence relative de ceux d'entre eux que nous pouvions aisément objectiver, nous avons mis en œuvre une régression logistique, en ajoutant et/ou éliminant progressivement les facteurs évoqués plus haut[17]. Pour interpréter correctement les calculs qui vont suivre, il faut avoir à l'esprit que le travail du Conseil d'État ne saurait être décrit comme un choix binaire – reconnaître ou non un groupement d'utilité publique – effectué à partir d'un ensemble fini – celui des organisations à but non lucratif. Il intervient au contraire à l'issue d'un processus long, qui multiplie les étapes de sélection et avec elles les effets de censure et d'autocensure : toutes les organisations à but non lucratif n'ont pas

[16] Différence significative au seuil de 1 % selon le test de Khi2.

[17] Nous suivons à cet égard les recommandations de Claire Lemercier et Claire Zalc, *Méthodes quantitatives pour l'historien*, Paris, La Découverte, 2008, 128 p. ; et de Pascal Bressoux, *Modélisation statistique appliquée aux sciences sociales*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2010, 464 p. Et pour le paramétrage sous R : Claire Lemercier, « Tutoriel pour la régression logistique sous R », *Quanti IHMC*, en ligne : http://www.quanti.ihmc.ens.fr/IMG/pdf/Tutoriel_FactoMineR_regrlog.pdf.
Je remercie vivement Claire Lemercier, qui m'a encouragée à me lancer dans ce type d'analyse et m'a aidée à préciser mes interprétations.

le projet de déposer une demande de reconnaissance comme établissement d'utilité publique, celles qui le font ne sont pas toutes également encouragées à le faire, et seules certaines d'entre elles voient leur dossier approuvé par le Gouvernement et transmis au Conseil d'État. Les paramètres qui président à ces choix successifs évoluent en outre au fil des préférences gouvernementales et des décisions de la haute assemblée – les cas ne sont donc pas indépendants les uns des autres : pour n'en donner que deux exemples, les refus fermes opposés à quelques sociétés de libre pensée rebutent les autres et incitent le Gouvernement à la sévérité, tandis que le revirement tardif de jurisprudence à l'égard des associations d'anciens élèves n'est pas tout de suite répercuté par l'administration, ce qui entraîne une série de refus de la part du Conseil d'État. Autrement dit, les résultats que nous présentons ci-dessous ne nous permettent pas de dire quelles sont les organisations non lucratives qui, en général, ont le plus ou le moins de chances d'être reconnues d'utilité publique, mais, de façon plus restreinte, quels sont les dossiers transmis par le Gouvernement qui obtiennent le plus aisément la reconnaissance d'utilité publique : il s'agit ici de modéliser une seule des différentes étapes de la sélection, celle qui se joue au Conseil d'État.

Dans un premier temps, nous n'avons testé que les critères affichés par le Conseil d'État, à savoir l'ancienneté et le montant du patrimoine des groupements. Nous y avons ajouté le nombre des membres, même s'il compte sans doute moins que leur « réputation » ou « honorabilité », difficile à quantifier à partir de nos sources[18] (Figure 9). Sans surprise, les établissements qui affichent un patrimoine supérieur à 60 000 francs ont plus de chances d'être reconnus d'utilité publique que ceux dont les ressources n'atteignent pas 10 000, près de deux fois plus (*odds ratio* de 1,87). On peut en dire de même de ceux qui comptent plus de 700 membres (*odds ratio* de 1,89). Les résultats

[18] L'exigence de respectabilité des membres des groupements apparaît en effet surtout lors des délibérations en assemblée générale, dont on a vu qu'elles étaient rarement prises en notes. La requête a été effectuée à partir d'une base de données fondée sur les rapports établis par l'administration. Elle porte sur toute la période étudiée (1870-1914) et comprend des informations sur 1061 groupements. Les trois critères retenus (ancienneté, patrimoine, nombre de membres) apparaissent dans les rapports comme des données quantitatives, que nous avons rassemblées en classes pour mettre en lumière les effets non linéaires ou de seuil. Ces derniers nous semblent ici plus éclairants que les effets linéaires, saisis par unité (ce qu'une année, un franc, un individu de plus ou de moins changent à la décision). Plutôt que de supprimer les établissements pour lesquels nous n'avions pas de données, nous avons préféré les regrouper sous la catégorie « information manquante », qui rassemble à la fois les œuvres pour lesquelles nous n'avons pas de rapport (195 sur 1061) et celles pour lesquelles le rapport ne précise pas l'information. Dans ce dernier cas, l'absence d'information est signifiante : elle signale généralement la réputation de l'œuvre, qu'il est inutile de présenter longuement, et nous renseigne sur la hiérarchisation des critères aux yeux des rapporteurs (qui, par exemple, ne donnent pas le nombre de membres d'une association de bienfaisance dont le but et la solidité financière suffisent à justifier la demande, alors qu'ils le précisent pour les amicales d'anciens élèves, dont les budgets sont généralement faibles et l'utilité publique de plus en plus contestée).

sont en revanche plus inattendus en ce qui concerne l'ancienneté : les œuvres qui ont entre vingt et cinquante ans ont paradoxalement deux fois moins de chances (*odds ratio* de 0,5) que les plus récentes (moins de cinq ans) d'être reconnues d'utilité publique.

Figure 9. Effets des critères affichés sur l'adoption des décrets de reconnaissance d'utilité publique par le Conseil d'État entre 1870 et 1914.

Variables	**Nombre de dossiers**	**Significativité**	***Odds ratios***
Base		*	2,09
Patrimoine			
Moins de 10 000 fr.	158	Réf.	
Entre 10 et 20 000 fr.	134		
Entre 20 et 60 000 fr.	158		
Plus de 60 000 fr.	161	*	1,87
Information manquante	450		
Nombre de membres			
Moins de 250	123	Réf.	
Entre 250 et 700	155		
Plus de 700	111	*	1,90
Information manquante	672	**	1,88
Ancienneté			
Moins de 5 ans	191	Réf.	
Entre 5 et 10 ans	181		
Entre 10 et 20 ans	201	°	0,63
Entre vingt et 50 ans	196	**	0,50
Plus de 50 ans	56		
Information manquante	236		
Note 1 : la régression porte sur 1 061 dossiers.			
Note 2 : ° significativité au seuil de 10 %, * significativité au seuil de 5 %, ** significativité au seuil de 1 %.			
Lecture du tableau : les établissements candidats à la reconnaissance d'utilité publique présentant un patrimoine de plus de 60 000 francs ont 1,87 fois plus de chances d'être reconnus d'utilité publique, toutes choses égales par ailleurs, par rapport à ceux dont le patrimoine est inférieur à 10 000 francs.			

En ce qui concerne l'ancienneté, la régression vient contredire le discours des acteurs. Les membres du Conseil d'État lui accordent en effet une grande importance, qui marquent les agents de l'administration active, à tel point que les rapports la donnent presque systématiquement : seuls 41 des 866 rapports consultés pour établir la base de données[19] n'en font pas mention. Elle apparaît

[19] Lorsque le groupement a présenté plusieurs demandes, et fait l'objet de plusieurs rapports, nous n'avons retenu que le rapport décisif (celui qui a débouché sur la reconnaissance d'utilité publique de l'association ou sur un rejet sans suite de la part de l'association). Le calcul des

en effet dès les premières lignes du chapitre des *Notes de jurisprudence* consacré à la reconnaissance d'utilité publique – définie comme « la plus grande *récompense* de longs et d'importants services rendus à la chose publique »[20] –, et nourrit à ce titre les argumentations en faveur des rejets, dont nous voyons désormais le manque de consistance, en ce qui concerne ce paramètre du moins.

Les autres facteurs l'emportent en effet, en particulier ceux qui tiennent au secteur d'activité, à la période considérée ou à la localisation du groupement. Leur prise en compte (Figure 10) ne change rien au sens dans lequel jouent les critères affichés (patrimoine, nombre de membres, ancienneté), mais elle remet largement en cause leur significativité statistique, au profit d'autres déterminants : ne pas œuvrer dans le domaine de l'assistance et déposer sa demande après 1901 font, toutes choses égales par ailleurs, baisser nettement les chances de succès, tandis qu'avoir son siège à Paris ou dans sa banlieue – l'actuelle Île-de-France – représente décidément un atout (là encore, à patrimoine, nombre de membres, ancienneté, secteur et période identiques).

Figure 10. Effets des critères affichés et de quelques autres variables non dites sur l'adoption des décrets de reconnaissance d'utilité publique par le Conseil d'État entre 1870 et 1914.

Variables	**Nombre de dossiers**	**Significativité**	***Odds ratios***
Base	1061	***	7,64
Nombre de membres			
Moins de 250	123	Réf.	
Entre 250 et 700	155	°	1,68
Plus de 700	111		
Information manquante	672		
Ancienneté			
Moins de 5 ans	191	Réf.	
Entre 5 et 10 ans	181		
Entre 10 et 20 ans	201		
Entre 20 et 50 ans	196	*	0,58
Plus de 50 ans	56		
Information manquante	236		

effets de ce paramètre (la décision définitive intervient-elle à la première demande, à la seconde, à la troisième, voire à la quatrième ?) a ramené des résultats non significatifs, sans doute en raison du petit nombre de groupements renouvelant leurs demandes.

[20] Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, *Notes de jurisprudence (section de l'Intérieur, des Cultes et de l'Instruction publique et des Beaux-Arts du Conseil d'État)*, Melun, Imprimerie administrative, 1892, p. 126 ; Joseph Reynaud, *Notes de jurisprudence (section de l'Intérieur, des Cultes et de l'Instruction publique et des Beaux-Arts du Conseil d'État)*, Melun, Imprimerie administrative, 1899, p. 175.

Secteur d'activité			
Assistance	473	Réf.	
Assistance mutuelle et prévoyance	216	***	0,38
Progrès scientifique, artistique et littéraire	318	***	0,49
Encouragement au bien	37		
Exercices physiques et militaires	17		
Période			
1870-1879	172	Réf.	
1879-1901	455	*	0,48
1901-1914	403	***	0,22
Traitement après 1914	31		
Siège			
France métropolitaine	551	Réf.	
Paris et sa banlieue	476	***	1,82
Outre-mer	34	*	0,44
Note 1 : la régression porte sur 1 061 dossiers.			
Note 2 : la catégorie « patrimoine » a été intégrée au calcul mais supprimée du tableau : elle n'a donné lieu à aucun résultat significatif.			
Note 3 : ° significativité au seuil de 10 %, * significativité au seuil de 5 %, ** significativité au seuil de 1 %, *** significativité au seuil de 0,1 %.			

L'effet important des variables relatives au secteur d'activité et à la période n'est pas étonnant. On l'a vu dans les précédents chapitres, la procédure a été avant tout pensée pour encadrer les œuvres privées d'assistance et il n'est pas étonnant que les autres types de groupements aient une probabilité bien moindre (2 à 2,5 fois moins de chances) d'être reconnues d'utilité publique. On a également déjà évoqué la plus grande sévérité du Conseil d'État après l'épuration de 1879, qui correspond à l'essor progressif des libertés associatives. De plus en plus de groupements sont ainsi orientés vers d'autres statuts juridiques, sinon plus favorables, du moins plus accessibles que la reconnaissance d'utilité publique : les établissements qui présentent leurs demandes entre 1879 et 1901 ont ainsi près de deux fois moins de chances (*odds ratio* de 0,48) que leurs prédécesseurs d'obtenir le précieux sésame, ceux qui le font après le vote de la loi de 1901 plus de quatre fois moins (*odds ratio* de 0,22) que sous l'ordre moral.

Que les probabilités pour ces facteurs soient à la fois plus fortes et plus significatives que celles qui touchent aux critères affichés n'est pas non plus incongru. Ces derniers sont en effet connus du Gouvernement, qui en tient compte lors de sa pré-sélection des groupements. On peut donc imaginer que la plupart des dossiers transmis au Conseil d'État les respectent peu ou prou et que ce sont donc d'autres paramètres qui vont faire la différence, toutes choses

étant égales par ailleurs. Les exigences du Conseil d'État s'entendent en outre dans une configuration donnée, celle de la période, des traditions dont elle hérite, des choix politiques auxquels elle donne lieu, des contraintes légales qui sont les siennes. Il s'agit là de caractéristiques structurelles qui peuvent peser plus lourd que les paramètres affichés dont elles forment le cadre. On ne peut d'ailleurs pas dire qu'elles soient particulièrement occultées : elles sont au contraire discutées au sein même du Conseil d'État, dont on a vu les membres s'interroger régulièrement sur la sélectivité de la procédure ou sur sa tendance à favoriser les œuvres d'assistance.

L'interprétation de la variable géographique, qui tend à démontrer un net avantage pour les établissements installés dans la région parisienne, est plus complexe. La part de ces groupements ne cesse de croître parmi les établissements d'utilité publique : 43 % sous l'ordre moral, 48 % pour la période 1879-1901, 51 % pour la période 1901-1914, pour une population qui représente entre 8 et 13 % de la population française. La centralisation touche en effet aussi le monde des œuvres. Toujours plus nombreuses, celles qui ont une ambition nationale ou internationale choisissent bien souvent la capitale pour siège[21], ce qui explique en partie la propension du Conseil d'État à favoriser les groupements installés à Paris ou ses alentours : nombre d'entre eux constituent des unions ou fédérations moins parisiennes que françaises, qui présentent donc des garanties financières et humaines indéniables. La régression semble indiquer que les petites associations parisiennes pourraient bien avoir profité indirectement de la réputation de leurs grandes sœurs : toutes choses égales par ailleurs, elles ont plus de chances de succès que leurs homologues provinciales.

Même lorsqu'il est lié à la dimension nationale des associations, le choix du siège a par ailleurs des conséquences locales, en ce qui concerne le recrutement des membres comme celui des bénéficiaires. Les établissements parisiens prétendent plus souvent que les autres exercer leur action à l'échelle de tout le pays, mais ils n'échappent pas à la territorialisation. Ainsi, l'Œuvre des orphelins de l'industrie du livre, reconnue d'utilité publique en 1905, est certes ouverte à tous mais elle s'adresse à une profession largement représentée à Paris, où elle a son siège, et son orphelinat se trouve à Montrouge. Comme beaucoup de sociétés savantes installées à Paris, la Société des anciens textes, reconnue d'utilité publique en 1907, a des correspondants partout mais la plupart de ses dirigeants sont parisiens, et c'est donc à Paris qu'ont lieu la plupart de ses activités (réunions, conférences, etc.). Hébergée par le Musée social, l'Alliance d'hygiène sociale, reconnue d'utilité publique en 1914, revendique une action nationale dont les animateurs comme les leviers (le

[21] Entre 1901 et 1914, près de la moitié des établissements reconnus d'utilité publique dans Paris et ses environs affichent une ambition nationale.

Gouvernement, le Parlement, les conseils et commissions créées à cette fin, etc.) sont parisiens[22].

La faveur dont jouissent les œuvres parisiennes reflète-t-elle simplement le mouvement de nationalisation et de centralisation qui caractérise alors les groupements à but non lucratif ? Dans ce cas, la variable « avoir son siège à Paris » en cacherait une autre : « avoir une portée et des ambitions nationales », ce qui implique bien souvent, en France, d'avoir ses bureaux dans la capitale. Ou manifeste-t-elle de surcroît la puissance des réseaux de sociabilité qu'accueille la capitale ? La distribution des chances d'obtenir la reconnaissance d'utilité publique – près de deux fois plus importantes (*odds ratio* de 1,82) pour les établissements parisiens que pour ceux du reste de la France, plus de deux fois moins (*odds ratio* de 0,44) pour les établissements d'outre-mer – pourrait le laisser entendre, si tant est qu'elle témoigne d'un rapport entre proximité géographique et bienveillance du conseil d'État.

2. L'utilité publique de proche en proche

Une opération de re-connaissance

L'avantage dont disposent les représentants des œuvres installées à Paris ou non loin de là transparaît d'abord dans le déroulement même de la procédure. Ces derniers peuvent se rendre aisément aux rendez-vous que leur donnent les membres du Conseil d'État chargés d'examiner leur dossier, pour exposer leur demande, apporter des renseignements complémentaires sur leur œuvre ou accepter telle ou telle modification statutaire. Pour les autres, les démarches sont plus difficiles. Il faut en passer par des échanges épistolaires plus formels et donc souvent plus frustrants, ce qui ralentit la procédure et compromet parfois même ses chances de succès. Pour expliquer les retards accumulés dans l'affaire de l'Union compagnonnique des Compagnons du Tour de France, dont le dossier est au Conseil d'État depuis le 16 octobre 1900, le rapporteur met ainsi en avant la complexité de ses statuts, l'adoption entre-temps de la loi de 1901 sur le contrat d'association, mais aussi la distance géographique, qui complique les relations entre les représentants de l'association et la section de l'Intérieur :

> « La difficulté, note-t-il lors de l'assemblée générale du 14 novembre 1901, est que nous ne nous trouvons pas en rapport avec les représentants de cette société dont le siège est à Lyon, on ne peut donc engager avec eux des négociations et leur demander directement des explications. »[23]

---

[22] Fabrice Cahen et Adrien Minard, « Les mobilisations contre les 'fléaux sociaux' dans l'entre-deux-guerres », *Histoire et mesure*, XXXI-2, 2016, p. 141-170.

[23] Compte rendu *in extenso* du débat du 14 novembre 1901 à l'assemblée générale du Conseil d'État, à propos d'un projet de note sur un projet de décret relatif à la reconnaissance comme

En ce qui concerne l'Union compagnonnique, l'impossibilité de discuter de vive voix est d'autant plus préjudiciable que les membres du Conseil d'État sont dans l'ensemble peu familiers de ce type d'organisations ouvrières. La distance géographique se double pour ainsi dire d'une distance sociale, et toutes deux nourrissent une forme de distance cognitive : « il n'y a pas de sociétés qui soient plus connues en apparence et moins connues en réalité que les sociétés de compagnonnage », affirme Charles Mourier, en charge du dossier lors de son premier examen par le Conseil d'État[24].

L'association présente les garanties requises en matière de ressources (60 000 francs), de membres (2 000) et d'ancienneté (un peu plus de 10 ans) mais la section de l'Intérieur a des réticences, que le rapporteur présente longuement lors l'assemblée générale du 22 novembre 1900. Son exposé rompt en partie avec les usages. Plutôt que de donner quelques éléments sur le développement de l'association depuis sa fondation, en 1889, le maître des requêtes se lance dans un long exposé mi-légendaire mi-historique sur les origines du compagnonnage. Il en déduit une première objection : « Il est certain qu'on se trouve en présence d'une société qui a un caractère un peu secret et mystérieux ; on n'est pas très nettement fixé sur ce qui se passe dans l'intérieur des sociétés de compagnons, et la section a pensé qu'il pouvait y avoir certains inconvénients à reconnaître cette association comme établissement d'utilité publique »[25]. L'argument était fragile, les pratiques d'une association ne se réduisant jamais à ses statuts. Il est adossé à une observation plus conforme à la jurisprudence : « la jurisprudence de la section de l'Intérieur s'est toujours refusée à accorder la personnalité civile aux associations poursuivant des buts extrêmement divers », or ceux de l'Union compagnonnique « embrasse[nt] toutes les branches de la charité, de la mutualité et même de l'instruction et presque de la juridiction, car il est dit que le comité directeur est chargé d'arbitrer tous les différends qui peuvent surgir entre les membres de ces sociétés »[26].

L'assemblée rechigne cependant à trancher sans ordonner un complément d'instruction et en l'absence du représentant du Gouvernement. La discussion est ainsi reportée à la séance suivante, le 28 novembre 1900, qui débouche sur le renvoi à la section de l'Intérieur pour examen des statuts. En novembre 1901, l'affaire revient devant l'assemblée générale, qui approuve une note de la section de l'Intérieur visant à inviter l'association à prendre la forme d'une

---

établissement d'utilité publique de l'association dite « Union compagnonnique du tour de France » à Lyon, p. 21, AN AL//2395.

[24] Compte rendu *in extenso* du débat du 22 novembre 1900 à l'assemblée générale du Conseil d'État, à propos d'un projet de note sur un projet de décret tendant à reconnaître d'utilité publique l'association dite « Union compagnonnique des compagnons du tour de France » à Lyon, p. 6, AN AL//2385.

[25] *Ibid.*, p. 30-31.

[26] *Ibid.*, p. 33.

société de secours mutuels[27]. Jusqu'en 1903 au moins, ses statuts circulent entre la section, l'administration de l'Intérieur et les représentants de l'association, sans qu'une rédaction satisfaisante puisse être trouvée. Le président de l'Union compagnonnique, Lucien Blanc, qui est aussi maire de Grézieu-la-Varenne (Rhône), où il s'était installé comme bourrelier avant de se lancer dans l'hôtellerie, fait alors appel à son sénateur, Édouard Millaud. Mais la lettre de recommandation, au demeurant assez froide[28], que ce dernier fait adresser en juin 1903 à Paul Dislère ne change rien à la situation de l'association, qui ne semble pas avoir persisté dans sa demande par la suite.

Sans doute l'affaire présentait-elle des difficultés irréductibles à la localisation du groupement et au manque de relais dont il disposait – nous y reviendrons. Il ne faut cependant pas sous-estimer l'importance de ces entretiens informels que les représentants des œuvres obtiennent au Conseil d'État. Les lettres que les rapporteurs laissent parfois aux dossiers des associations et fondations candidates à la reconnaissance d'utilité publique en témoignent[29]. Les dirigeants des œuvres les plus éloignés s'efforcent de passer du temps à Paris et se désolent lorsqu'ils doivent rentrer chez eux sans avoir pu voir le rapporteur de leur dossier ou le président de la section de l'Intérieur – c'est le cas par exemple du président de l'Association pour la lutte antituberculeuse en Savoie, qui n'a pas réussi à voir Paul Dislère à son « jour de réception »[30]. D'autres, plus chanceux, peuvent compter sur des intermédiaires parisiens plus ou moins efficaces. Les dirigeants de l'Académie des sciences, inscriptions et belles-lettres de Toulouse s'en remettent ainsi à leur compatriote Jean Clos, maître des requêtes honoraires, qui n'a que faire des jours de réception puisque c'est en « ami » qu'il demande à être reçu par le rapporteur, Ernest Meyer[31].

L'idéal bien sûr est d'habiter sur place, ce qui permet de se rendre disponible à tout moment pour un renseignement ou un amendement. Le dossier de l'Œuvre des tuberculeux adultes, un des premiers établissements

---

[27] Minute de note du 9 novembre 1901, adoptée à l'assemblée générale le 14 novembre 1901, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Union compagnonnique du tour de France, AN AL//2015.

[28] Édouard Millaud n'écrit pas lui-même mais fait transmettre de sa part à Paul Dislère d'une part un courrier daté du 30 juin 1903 le priant simplement « de vouloir bien user de [sa] haute influence au Conseil d'État pour hâter la reconnaissance d'utilité publique de l'Union compagnonnique », et d'autre part, par une missive du 3 juillet suivant, la dernière lettre de sollicitation que lui avait adressée Lucien Blanc le 30 juin précédent, même dossier.

[29] 190 pour la période 1870-1914. Nous avions d'abord intégré la variable « présence d'une ou plusieurs lettres de recommandation dans le dossier » dans nos régressions, mais elle n'a donné lieu à aucun résultat significatif.

[30] Lettre de Jean Monard datée du 15 octobre 1904, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Association pour la lutte antituberculeuse en Savoie, AN AL//2318.

[31] Voir les quatre lettres adressées par Jean Clos à « [s]on cher ami » Ernest Meyer, rapporteur du dossier, entre avril et juillet 1909, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Académie des sciences, inscriptions et belles-lettres de Toulouse, AN AL//2724.

fondés par Léonie Chaptal, donne un bon aperçu des usages en la matière. La candidature de l'association arrive au début de l'année 1903 au Conseil d'État, sous les meilleurs auspices. Fondée en 1894, elle a déjà installé deux dispensaires où plus de 2 000 malades ont pu être reçus, et dispose également d'un sanatorium dans l'Aveyron pour les cas les plus graves. Ses ressources sont certes modestes (entre 2 000 et 4 000 francs) mais sa fondatrice, déjà bien connue du milieu philanthropique, peut revendiquer parmi ses membres honoraires des soutiens prestigieux : le député du Rhône Édouard Aynard, le directeur de l'École libre des sciences politiques Émile Boutmy, des membres de l'Institut aussi réputés qu'Anatole Leroy-Beaulieu et les médecins Paul Brouardel, Odilon Lannelongue, Émile Roux, et bien sûr Théophile Roussel, son président d'honneur, médecin, sénateur, membre de l'Institut et de l'Académie de médecine, président du Conseil supérieur de l'Assistance publique[32].

Léonie Chaptal a eu la chance d'être informée que le dossier de son œuvre a été transmis à la haute assemblée le 20 janvier 1903. Le 22, elle demande un entretien avec le rapporteur, André Silhol, dont on ne sait s'il a eu lieu ou non. Le 25, elle le sollicite encore, en l'informant qu'elle sera de toute façon au Conseil d'État le 28 à 13h30 – pour voir Paul Dislère ou pour déposer des documents ? Le 30, elle le remercie de sa lettre, lui fait part des modifications de statuts auxquelles elle a procédé et lui transmet les nouveaux statuts, une note sur les cotisations et les comptes des années 1901 et 1902. À l'enveloppe est épinglée la carte de visite du secrétaire de l'œuvre, Robert de Saint-Maurice, qui informe André Silhol que la fondatrice de l'œuvre doit rencontrer Paul Dislère au Conseil d'État le mardi suivant et qu'elle peut donc le voir également à cette date. Le 3 février, une dernière lettre de sa main l'informe qu'elle se rend le matin au Conseil d'État porter des lettres de recommandation, qu'on trouve également au dossier : les deux sont adressées à Paul Dislère, l'une de Louis Landouzy, rappelant l'accueil cordial qui lui a été réservé l'année précédente par le président de la section de l'Intérieur dans le cadre de la reconnaissance d'utilité publique de l'Œuvre des sanatoriums populaires ; l'autre de Paul Brouardel, qui est, avec Paul Dislère, vice-président de la Commission de la tuberculose créée en 1899. Le Conseil d'État adopte le projet de décret de reconnaissance de l'Œuvre des tuberculeux adultes comme établissement d'utilité publique le 11 février suivant.

À côté de ces reconnaissances d'utilité publique rondement menées, les demandes émanant de contrées lointaines font pâle figure. La maigreur des dossiers issus des groupements algériens semble ainsi renvoyer à la légèreté du traitement qui leur est réservé, surtout après 1906. Les représentants des

[32] Ces informations sont tirées du rapport d'Henri Monod, directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Œuvre des tuberculeux adultes, AN AL//2187. Les documents évoqués ensuite, lettres et projet de décret adopté par le Conseil d'État, se trouvent également dans ce dossier.

œuvres, tous européens[33], se trouvent non seulement à plus de mille kilomètres du Conseil d'État, mais ils ont paradoxalement été pénalisés par la mise en place, au ministère de l'Intérieur, d'un service de l'Algérie indépendant des autres directions. Décidée en 1905 et mise en vigueur dans les années qui suivent, cette réorganisation administrative visait à donner plus de moyens à ce qui n'était jusqu'à présent qu'un simple bureau, rattaché depuis 1886 à la direction de l'administration départementale et communale[34]. Les affaires de reconnaissance d'utilité publique d'œuvres algériennes – une petite dizaine entre 1870 et 1905 – avaient ainsi longtemps été instruites par les mêmes agents de l'administration que les autres, avant d'être adressées au Conseil d'État sur le rapport des ministres concernés d'abord, et, dès 1886, du directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'Intérieur. Elles tombent à partir de 1906-1907 dans les mains d'un « chef de service des affaires algériennes »[35], manifestement peu au fait des pratiques en matière de reconnaissance d'utilité publique : ses rapports sont squelettiques, les dossiers soumis au Conseil d'État parfois lacunaires, à l'instar de celui de l'Université populaire d'Alger, transmis à la haute assemblée en 1908, et dont le rapporteur déplore qu'il ne présente pas des « renseignements plus complets sur son fonctionnement, les tableaux de ses cours et le nombre des assistants » ni « des comptes plus complets »[36].

À l'heure où les procédures administratives ne sont pas encore complètement standardisées, résider non loin des centres de pouvoir est sans doute plus crucial encore qu'aujourd'hui[37]. Les représentants des œuvres attachent ainsi beaucoup d'importance aux rendez-vous qu'ils parviennent à obtenir au sein de l'administration active ou du Conseil d'État et qu'ils voient comme autant d'occasions de défendre le bien-fondé de leur demande. En 1905, le directeur de cabinet du préfet de police, Henri Corne, chargé de le représenter au Conseil d'État tout au long de la procédure de reconnaissance d'utilité publique de l'Œuvre des orphelins de la préfecture de police, veut lors de son entretien avec le rapporteur « [s']entendre avec lui au sujet des

---

[33] Les œuvres algériennes dont le dossier parvient au Conseil d'État sont toutes animées par des Européens et la plupart leur sont exclusivement réservées. Anna Bozzo indique qu'il en est de même pour la loi de 1901 sur le contrat d'association, dont les dispositions s'appliquent en principe aussi aux indigènes mais qui a d'abord profité aux Européens. Anna Bozzo, « Société civile et citoyenneté en Algérie : essor et déclin d'un mouvement associatif indépendant (XIX-XXe siècle) », dans Anna Bozzo et Pierre-Jean Luizard (dir.), *Les sociétés civiles dans le monde musulman*, Paris, La Découverte, 2011, p. 95-114.

[34] Agnès Goudail, Hélène Taillemite et Daniel Hick, *Ministère d'État chargé des affaires algériennes 81F1-2449 : répertoire numérique détaillé*, 2002-2015, p. 7-8 (document non paginé), http://anom.archivesnationales.culture.gouv.fr/ark:/61561/dy768jdiiw/pdf

[35] Il s'agit de Georges Bèze.

[36] Notes du rapporteur, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Université populaire d'Alger, AN AL//2737.

[37] Voir l'exemple de Bruxelles : Sylvain Laurens, *Les courtiers du capitalisme : milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Marseille, Agone, 2015, 464 p.

modifications »[38]. Le médecin Pierre Marie, mandaté en 1906 par la Société de neurologie, « espère arriver à convaincre M. Meyer et M. Dislère »[39]. La plupart des auteurs des courriers que nous avons pu consulter en attendent une « solution »[40]. Mais ces échanges revêtent aussi une grande importance aux yeux des membres du Conseil d'État. En 1885, Édouard Laferrière le remarquait déjà au sujet de la reconnaissance d'utilité publique de l'Union des Sociétés de gymnastique de France, à qui la section de l'Intérieur impose de transférer son siège à Paris – ses animateurs sont à Bordeaux, ce qui freine les « négociations officieuses » :

> « Lors donc qu'il y a une certaine sympathie pour la société à autoriser vous vous faites volontiers ses conseillers officieux ; des négociations s'engagent entre la section compétente et le représentant de la société ; on essaie d'obtenir toutes les concessions qui mettraient leurs statuts d'accord avec ce que vous croyez être la loi de la jurisprudence ; si elles résistent, il est naturel qu'elles portent le poids de leur faute, mais si elles ne résistent pas, vous les ajournez à un nouvel examen. Vous ne refusez donc ce bénéfice des négociations officieuses auxquelles nous assistons si souvent en cette matière que si vous êtes tout à fait convaincus qu'il n'y a absolument aucune chance pour une décision favorable eu égard au caractère de la société et eu égard au but qu'elle poursuit. »[41]

Au-delà de la « négociation » des statuts, il s'agit en effet avant tout de se faire connaître, pour susciter la « sympathie » du Conseil d'État. Les lettres de recommandation qui émaillent les dossiers le confirment. Elles sont autant d'appels à la « bienveillance » – le terme revient très régulièrement sous la plume de leurs auteurs – réclamée au nom de la réputation de l'œuvre ou de ses fondateurs, qui, tout en autant que ses caractéristiques objectives, vient garantir la valeur de l'établissement. Les membres de la haute assemblée y sont sensibles. Parmi les quelque 200 missives que nous avons trouvées dans les dossiers de reconnaissance d'utilité publique, près de 30 sont d'ailleurs des recommandations émises par eux, dont huit par Georges Coulon lui-même, toutes rédigées alors qu'il occupe la fonction de vice-président du Conseil d'État. Reconnaître une œuvre d'utilité publique, c'est d'abord la connaître, ou

---

[38] Lettre d'Henri Corne à Paul Dislère, datée du 31 juillet 1905, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Œuvre des orphelins de la préfecture de Paris, AN AL//2554.

[39] Lettre de Pierre Marie à Georges Coulon, datée du 11 janvier 1906, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de la Société de neurologie, AN AL//2584.

[40] Voir par exemple la lettre du maître des requêtes Charles Wurtz à son collègue Ernest Meyer, datée du 30 avril 1910, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de la Société préhistorique de France, AN AL//2816.

[41] Compte rendu *in extenso* du débat du 16 avril 1885 à l'assemblée générale du Conseil d'État, à propos d'un projet de décret de reconnaissance comme établissement d'utilité publique de l'Union des sociétés de gymnastique de France, p. 50, AN AL//1253.

connaître quelqu'un qui la connaît et dont le jugement est reconnu comme sûr[42]. À propos de l'Œuvre rouennaise des enfants à la mer, Georges Coulon écrit ainsi au rapporteur :

> « Je connais Madame Maillard qui est la fondatrice de l'Œuvre des enfants à la mer comme une personne très intelligente et animée de sentiments très humanitaires et désintéressés. Je me permets de la recommander au bienveillant accueil de Monsieur le rapporteur. »[43]

On aurait tort de n'y voir qu'un geste de politesse, visant à s'assurer que la personne connue et appréciée soit reçue avec égards, indépendamment de la réponse apportée à sa demande – favorable en l'occurrence. L'interconnaissance est en effet aussi un argument, que les membres du Conseil d'État n'hésitent pas à invoquer à l'assemblée générale à l'appui de telle ou telle demande. Pour convaincre ses collègues de donner une chance à l'Union compagnonnique du tour de France, le président Alfred Picard la présente comme une corporation qu'il sait « intelligente » et « dévouée » parce qu'il a lui-même eu affaire aux compagnons charpentiers, lorsqu'il était commissaire général de l'Exposition universelle de 1900 : « nous sommes arrivés à une entente à laquelle nous ne serions pas arrivés avec d'autres corps de métiers »[44]. Mais ce n'est qu'un exemple parmi d'autres : Olivier Sainsère, chargé en 1905 du rapport sur le dossier de la Fondation pour les habitations hygiéniques des employés de la banque, du commerce et de l'industrie, tient à « rendre hommage à l'homme bienfaisant qu'est M. Alexandre Weil », son fondateur, qu'« il a eu l'honneur de connaître […] dans des temps déjà éloignés »[45] ; de même Henry Vel-Durand soutient la reconnaissance d'utilité publique de La Tutélaire du Ve arrondissement de Lyon, non pas parce qu'il en connaît les animateurs, mais parce qu'il est le président d'une association

---

[42] Maurizio Gribaudi, qui étudie les lettres de recommandation conservées dans les dossiers individuels de certains agents de l'État, est lui aussi frappé par l'évocation récurrente des liens personnels, qui prime sur les compétences administratives. Il y voit un « savoir des relations », qui témoigne d'une résistance à la rationalisation bureaucratique (qui tend à substituer les compétences aux liens personnels) et accompagne en même temps le renouvellement des classes dirigeantes sous la Troisième République. Maurizio Gribaudi, « Le savoir des relations : liens et racines sociales d'une administration dans la France du XIXe siècle », *Le mouvement Social*, n° 228, 2009/3, p. 9-38.

[43] Lettre de Georges Coulon au rapporteur Gustave Guéret-Desnoyers, datée du 30 avril 1907, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Œuvre rouennaise des enfants à la mer, AN AL//2665.

[44] Compte rendu *in extenso* du débat du 22 novembre 1900, *op. cit.*, p. 58 et 60.

[45] Compte rendu *in extenso* du débat du 6 avril 1905 à l'assemblée générale du Conseil d'État, à propos d'un projet de décret tendant à la reconnaissance comme établissement d'utilité publique de la Fondation pour les habitations hygiéniques des employés de la banque, du commerce et de l'industrie, p. 6-7, AN AL//5102.

analogue, ce qui lui permet de savoir très précisément comment elle fonctionne, quels sont ses atouts et les services qu'elle rend à la collectivité[46].

L'entre-soi réformateur

On l'a dit, le travail du Conseil d'État à l'égard des associations et fondations candidates à la reconnaissance d'utilité publique consiste essentiellement à ramener du divers – des groupements aux buts et modalités d'action très hétérogènes – à une norme – celle que définissent les critères de sélection et les statuts-modèles imposés aux groupements. C'est ainsi qu'il tente par exemple de faire entrer la complexité du compagnonnage dans les formes légales de la société de secours mutuels. Ce processus juridique impose aux membres du Conseil d'État une opération de connaissance, par laquelle ils s'efforcent de comprendre les initiatives non lucratives qui se présentent à eux à partir de celles dont ils sont familiers, ce qui revient, pour reprendre le vocabulaire de Peter L. Berger et Thomas Luckmann, à appréhender l'inconnu à partir des ressources que leur offrent les situations d'« intersubjectivité » dans lesquelles ils se trouvent ainsi que le « stock de connaissances communes » dont ils disposent[47]. Comme on l'a indiqué dans les chapitres précédents, cette opération de connaissance dépend des savoirs juridiques et administratifs dont ils disposent et des discussions qu'ils ont avec leurs collègues du Conseil d'État et de l'administration active. Ce que nous venons de montrer, c'est qu'elle repose aussi, en grande partie, sur les relations que les représentants des groupements parviennent à nouer avec le rapporteur de leur dossier, le président de la section de l'Intérieur et plus largement toutes les personnes susceptibles d'intervenir en sa faveur.

Dans quelle mesure ces relations pèsent-elles vraiment dans la décision ? Pour approfondir l'enquête, nous avons eu recours à une régression logistique visant à quantifier le poids d'un facteur personnel que l'approche qualitative des dossiers désigne comme particulièrement prégnant : la succession de fortes individualités à la tête de la section de l'Intérieur, qui nous ont semblé tout au long de l'étude marquer de leur empreinte les décisions prises en matière de reconnaissance d'utilité publique. Afin d'évaluer au plus près l'effet de cette variable, nous avons d'abord resserré l'enquête sur les œuvres de la période 1901-1914, ce qui nous permet d'écarter les variations liées aux changements apportés au régime juridique des associations. Seules les décisions prises après le vote de la loi de 1901 sur le contrat d'association sont donc examinées,

---

[46] Compte rendu *in extenso* du débat du 18 janvier 1906 à l'assemblée générale du Conseil d'État, à propos d'un projet d'avis sur un projet de décret tendant à reconnaître comme établissement d'utilité publique La Tutélaire du Ve arrondissement à Lyon, p. 13-15, AN AL//5107.

[47] Peter L. Berger et Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 1996 [Édition originale : 1966], 288 p.

celles qui ont été prises sous les présidences de Paul Dislère et d'Henry Hébrard de Villeneuve. Nous avons en outre éliminé de la régression logistique les établissements candidats à la reconnaissance d'utilité publique au titre de la loi de 1905 sur la séparation des Églises et de l'État : il s'agit ici de neutraliser le poids de ces décisions fortement contraintes, sur lesquelles la personnalité du président de la section n'entre pas ou très peu en ligne de compte.

Figure 11. Effets de quelques variables sur l'adoption des décrets de reconnaissance d'utilité publique par le Conseil d'État entre 1901 et 1914.

Variables	**Nombre de dossiers**	**Significativité**	***Odds ratios***
Ancienneté			
Moins de 5 ans	63	Réf.	
Entre 5 et 10 ans	75		
Entre 10 et 20 ans	84	*	0,36
Plus de 20 ans	93	*	0,35
Information manquante	67		
Secteur d'activité			
Assistance	188	Réf.	
Assistance mutuelle et prévoyance	62	*	0,40
Progrès scientifique, artistique et littéraire	111		
Encouragement au bien	13		
Exercices physiques et militaires	8		
Président de section			
Paul Dislère	242	Réf.	
Henry de Villeneuve	140	***	4,74
Siège			
France métropolitaine	180	Réf.	
Outre-mer	13		
Paris et sa banlieue	189	***	2,92
Note 1 : la régression porte sur 382 dossiers.			
Note 2 : les catégories « patrimoine » et « nombre de membres » ont été intégrées au calcul mais supprimées du tableau : elles n'ont donné lieu à aucun résultat significatif.			
Note 3 : * significativité au seuil de 5 %, ** significativité au seuil de 1 %, *** significativité au seuil de 0,1 %.			

Comme on peut le constater, les années postérieures à 1901 ne dérogent pas aux régularités démontrées pour l'ensemble de la période. Certains effets semblent même s'être accentués, comme ceux de l'ancienneté, décidément contraires à nos attentes, ou ceux de la localisation du siège, plus nettement favorable aux œuvres parisiennes. La différence entre les présidences de Paul

Dislère et Henry Hébrard de Villeneuve n'est pas surprenante en soi – leurs prises de position comme le calcul des taux de succès des demandes l'avaient déjà démontrée – mais il est frappant de constater l'importance de cet effet toutes choses égales par ailleurs : à patrimoine, nombre de membres, ancienneté, secteur et localisation identiques, une œuvre examinée sous l'égide d'Henry Hébrard de Villeneuve a ainsi plus de quatre fois plus de chances d'être reconnue d'utilité publique que sous son prédécesseur (*odds ratio* de 4,74).

La conception de la reconnaissance d'utilité publique développée par chacun d'entre eux – une très haute faveur à réserver à un petit nombre pour garantir le bon usage public des dons (Paul Dislère) ou un label à distribuer largement pour encourager la charité privée (Henry Hébrard de Villeneuve)[48] – est cohérente avec leurs positionnements idéologiques comme avec leurs trajectoires sociales. Il est ainsi facile d'opposer l'austère républicanisme de Paul Dislère au catholicisme social d'Henry Hébrard de Villeneuve. Ils ont quelques années d'écart seulement (l'un est né en 1840, l'autre en 1848) et tous deux ont fait carrière au Conseil d'État, où ils sont entrés respectivement en 1879 et 1873, devenus maîtres des requêtes en 1879, conseillers d'État en 1881 et 1895, et présidents de la section de l'Intérieur en 1898 et 1911 – Henry Hébrard de Villeneuve atteint même la plus haute fonction au sein de l'institution en devenant vice-président du Conseil d'État en 1919. Mais leurs parcours divergent nettement. Le premier est issu d'une famille bourgeoise de Douai, d'un père percepteur des contributions directes et d'une fille de receveur principal d'octroi[49]. Le second appartient à la vieille noblesse auvergnate. Le premier a reçu une formation scientifique et militaire : polytechnicien, il a d'abord été ingénieur naval au sein du ministère de la Marine et des Colonies avant d'intégrer le Conseil d'État au moment de sa républicanisation. Le second a fait du droit avant de présenter le concours de l'auditorat. Paul Dislère est franc-maçon[50], s'intéresse aux questions coloniales, pénitentiaires et hygiénistes, collectionne les autographes[51]. Henry Hébrard de Villeneuve est catholique, très investi dans les mondes de l'assistance publique et privée, passionné d'escrime. Leurs nécrologies comparées manifestent leurs différences de caractère au-delà des éloges convenus : l'un est décrit comme un « homme intègre, esclave du devoir »,

[48] Voir à ce sujet le chapitre 7.
[49] Olivier Azzola, « Une acquisition de la SABIX : les lettres de Paul Dislère (X1859), source inédite sur l'École et ses élèves sous le Second Empire (1859-1861) », *Bulletin de la Sabix*, n° 51, 2012, p. 89-109. En ligne : https://journals.openedition.org/sabix/1172.
[50] Vincent Wright, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome XIX, octobre-décembre 1972, p. 621-653, ici p. 647.
[51] Christophe Charle, *Les élites de la République, 1880-1900*, Paris, Fayard, 2006 [1987], p. 414.

dont on salue « l'esprit méthodique » et la « merveilleuse activité »[52], on retient de l'autre « sa parfaite courtoisie, le charme de ses manières », sa capacité à « rendre le jugement le plus conforme à l'équité, en même temps qu'au goût, aux convenances, et aux délicatesses de ton »[53].

Devenu président de la section de l'Intérieur en 1911, Henry Hébrard de Villeneuve se montre très généreux en matière de reconnaissance d'utilité publique, procédure qu'il estime à la fois trop lourde et trop restrictive. Il n'hésite pas à rencontrer personnellement les représentants des groupements, qu'il a par ailleurs l'occasion de côtoyer au gré de ses propres engagements associatifs[54]. En témoignent les bribes de correspondance retrouvées dans les dossiers : en octobre 1912, le président-fondateur de l'Œuvre générale des orphelinats et maisons de retraite des serviteurs de l'État, Edmond Duchâtel, écrit ainsi pour le remercier « de [sa] si gracieuse réception d'hier et de [ses] précieux encouragements »[55] ; en décembre 1913, entre deux parties de chasse, le maître des requêtes Charles Wurtz indique au rapporteur qu'il a promis de « parler au président H. de Villeneuve » de l'Association protestante de patronage des apprentis de la rue Titon, dont il connaît bien le président[56] ; en juillet 1914, Léonie Chaptal dit tenir de lui les informations dont elle dispose sur l'avancement du dossier de sa Fondation[57], etc.

Faut-il pour autant en conclure que la sévérité de Paul Dislère va de pair avec une indifférence plus grande de sa part aux sollicitations personnelles ? Les lettres de recommandation que nous avons trouvées dans les dossiers tendent à montrer que les demandes de faveur n'étaient pas moins nombreuses sous sa présidence. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le montrer

---

[52] René Verneau, « Nécrologie. Paul Dislère », *L'Anthropologie*, tome 38, 1928, p. 437-439, ici p. 438.

[53] « M. Hébrard de Villeneuve », *Journal des débats politiques et littéraires*, 24 mai 1925, p. 1.

[54] Il est membre de la Conférence Molé dont il devient ensuite président, fonde en 1882 la Société d'encouragement de l'escrime puis en 1906 la Fédération nationale des sociétés d'escrime, anime de nombreuses organisations sportives comme l'Académie des sports ou le Comité international olympique, devient un membre actif du Musée social dès 1900, s'investit dans les congrès internationaux d'assistance privée et publique.

[55] Lettre d'Edmond Duchâtel à Henry Hébrard de Villeneuve, datée du 26 octobre 1912, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Œuvre générale des orphelinats et maisons de retraite des serviteurs de l'État, AN AL//3016.

[56] Lettre de Charles Wurtz à Georges Delesseux, datée du 16 décembre 1913, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Association protestante de patronage des apprentis de la rue Titon, AN AL//3136. Dans le même dossier, on trouve une lettre non datée – sans doute écrite en janvier 1914 – dans laquelle il revient à la charge et qui en dit long sur l'emploi du temps de certains membres du Conseil d'État : « Si je vous écris au lieu de vous dire cela de vive voix, c'est parce que demain je chasse et que samedi je ne viendrai probablement pas au Conseil. […] Je suis venu au Conseil avec l'idée de peut-être vous y rencontrer. Mais on me dit que vous n'êtes pas venu. Vous avez sans doute profité de cette journée admirable pour chasser ou patiner ».

[57] Lettre de Léonie Chaptal à Fernand Collavet, datée du 25 juillet 1914, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de la Fondation Chaptal, AN AL//3168.

ailleurs, Paul Dislère ne fait pas exception à cet égard[58]. Il reçoit au titre de président de section au moins vingt lettres appelant à sa bienveillance, ce qui en fait la personne la plus sollicitée du corpus dont nous disposons pour la période 1870-1914. Il ne s'agit bien sûr que d'une petite fraction des démarches qui sont entreprises à son intention : les représentants des associations et leurs intercesseurs préfèrent bien souvent se rendre directement au Conseil d'État ou au domicile de ses membres et tous les rapporteurs ne conservent pas les lettres dans leurs dossiers. Si toutes les œuvres concernées, à l'exception d'une seule, ont obtenu satisfaction, rien ne nous dit en outre que la sollicitation y soit pour quelque chose : ce n'est pas parce que la reconnaissance d'utilité publique a été accordée que la demande de faveur a eu un quelconque effet, quoi qu'en disent les solliciteurs, qui ne manquent pas, bien sûr, de remercier leurs protecteurs supposés.

Ces missives témoignent cependant du traitement différencié des demandes. Quand les uns attendent sagement le jour de réception du président de section, s'excusent de demander un rendez-vous supplémentaire ou se contentent d'adresser de longues notes justifiant leurs demandes, d'autres bénéficient de facilités non négligeables. En 1903, Jules-Étienne Marey a la chance de préparer les statuts de son institut avec Louis Liard, alors vice-recteur de l'Académie de Paris (depuis 1902) mais qui a longtemps officié au ministère de l'Instruction publique comme directeur de l'enseignement supérieur (entre 1884 et 1902), Léon Aucoc, dont l'autorité s'est perpétuée au Conseil d'État bien après son départ volontaire, en 1879, et le secrétaire de la préfecture de la Seine. Il est donc très surpris d'apprendre par l'un de ses contacts au Conseil d'État, le conseiller d'État en service extraordinaire Élie Rabier, qu'il lui faudra néanmoins les modifier. Une solution est rapidement trouvée par l'intermédiaire de « [s]on cher président » Dislère, que Jules-Étienne Marey propose de voir un dimanche si besoin[59]. Le président de la Société préhistorique de France, Adrien Guébhard, peut compter sur l'un de ses cousins, Charles Wurtz, pour le recommander à son « cher ami » Ernest Meyer, nommé rapporteur du dossier[60], et l'informer des avancées de la procédure. Quant à Léonie Chaptal, elle est bientôt si parfaitement insérée dans les réseaux philanthropiques qu'elle croit en 1910 pouvoir choisir le rapporteur du dossier de sa Maison-École des infirmières privées, ou du moins saisir

[58] Il apparaît ainsi comme l'un des pôles du réseau des sollicitations que nous avons mis en évidence dans l'article précédemment cité : Chloé Gaboriaux, « Une construction sociale de l'utilité publique […] », art. cit.

[59] Lettres de Jules-Étienne Marey à Albert Devise, datée du 25 juin 1903, et à Paul Dislère, datée du 17 juillet 1903, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Institut Marey, AN AL//2210.

[60] Lettres de Charles Wurtz à Ernest Meyer, datées du 21 et du 30 avril 1910, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de la Société préhistorique de France, AN AL//2816.

directement le vice-président du Conseil d'État, Georges Coulon, qui s'empresse de convoquer dans son bureau le rapporteur finalement nommé[61].

Parce qu'il présente la double caractéristique de ne répondre que très imparfaitement aux exigences du Conseil d'État tout en faisant l'objet de recommandations appuyées, le dossier de reconnaissance d'utilité publique de l'Adelphie éclaire, à défaut d'en donner la mesure, le favoritisme auquel cède parfois la haute assemblée. Fondée en 1894, l'œuvre a pour but d'aider ses sociétaires – des femmes uniquement – à trouver un emploi. Elle a d'abord périclité, si l'on en croit la notice que lui consacre *Le Journal de la jeune fille* :

> « Longtemps, malgré les efforts de sa présidente et des membres de son comité[62], l'Adelphie végéta et languit dans la faiblesse et l'isolement. Ce n'est qu'à partir de l'année 1900 que le véritable essor fut donné par la présidente actuelle, la baronne de Bourgoing. »[63]

Lorsqu'elle se présente en juin 1901 devant le Conseil d'État, l'association n'a que 6 000 francs en caisse, pour quelque 800 membres. Mais sa présidente, Anna de Bourgoing, sait à qui s'adresser. Plusieurs lettres trouvées dans le dossier témoignent d'abord de l'implication de l'avocat Ferdinand Dreyfus, ancien député, dont l'épouse, Adèle Porgès, est, comme Anna de Bourgoing, une figure importante des réseaux féminins de la réforme sociale : elle est notamment la secrétaire générale de la Société des ouvroirs-ateliers pour les ouvrières sans travail[64]. Ferdinand Dreyfus est un proche du rapporteur, Émile Varagnac, passé comme lui par le lycée Bonaparte (actuel lycée Condorcet), à qui il propose un rendez-vous « soit chez toi, soit au Conseil »[65]. Il connaît également Paul Dislère, qui partage son intérêt pour la question pénale. Leurs relations sont suffisamment « cordiales » pour qu'il passe le voir au Conseil d'État sans s'annoncer : par chance pour l'historien, il ne l'y trouve pas et

---

[61] Lettres de Léonie Chaptal à André Silhol, datée du 20 avril 1910, et de Georges Coulon à Ernest Meyer, datée du 29 mai 1910, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de la Maison-école des infirmières privées, AN AL//2830.

[62] L'association a été fondée par Émilie de Morsier (née Naville) et Alexandra de Holstein (née Bauler), à l'initiative d'Isabelle Bogelot (née Cottiaux), alors directrice de l'Œuvre des libérées de Saint-Lazare et fondatrice du Conseil national des femmes françaises (elle devient en 1906 la première femme nommée au Conseil supérieur de l'assistance et de l'hygiène publiques).

[63] « L'Adelphie, société mutuelle d'aide de dames », *Journal de la jeune fille : organe des Unions chrétiennes de jeunes filles*, août 1906, p. 190-192, ici 191.

[64] Toutes deux comptent parmi les « femmes dominantes dans le réseau réformateur féminin », selon Françoise Battagliola, qui a travaillé à partir de la base de données constituées au Centre de Sociologie Urbaine par Jean-Louis Monnier, Christian Topalov et Susanna Magri. Ce groupe de femmes est caractérisé par leurs affiliations (trois et plus) et par leur degré de centralité dans le réseau (le degré de centralité normalisé atteint 76,1 pour Anna de Bourgoing et 79,7 pour Adèle Ferdinand-Dreyfus, la moyenne étant à 59,3). Françoise Battagliola, « Les réseaux de parenté et la constitution de l'univers féminin de la réforme sociale, fin XIXe-début XXe siècle », *Annales de démographie historique*, vol. 112, n° 2, 2006, p. 77-104.

[65] Lettre de Ferdinand Dreyfus à Émile Varagnac, datée du 23 juin 1901, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Adelphie, AN AL//2064.

laisse donc une carte de visite appelant sa « bienveillante attention sur l'Adelphie »[66]. Les liens familiaux sont aussi mis en avant. Anna de Bourgoing écrit à l'auteur du rapport adressé par le ministre de l'Intérieur au Conseil d'État, qui n'est autre qu'Henri Monod, directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques et à ce titre conseiller d'État en service extraordinaire. Elle ne le connaît pas personnellement mais s'y croit « un peu autorisée par le souvenir des anciennes et constantes relations de ma famille paternelle avec la [sienne] » – elle signe alors « Mme de Bourgoing née Dollfus ». Sa demande – une « immense faveur » – montre qu'elle est bien informée de la procédure comme de l'avancement de son dossier : « notre affaire doit être discutée mercredi prochain et on m'avertit, Monsieur, que votre présence du Conseil d'État, ce jour-là, assurerait notre succès »[67]. Le même jour, Henri Monod reçoit deux autres lettres qui le prient de répondre favorablement à la requête de la baronne de Bourgoing, de la part du pasteur Jules-Émile Roberty et de la part de Ferdinand Dreyfus, qui profite de ce courrier pour transmettre ses « hommages à Madame Monod »[68].

L'adoption de la loi sur le contrat d'association, le 1er juillet 1901, l'élaboration dans les semaines qui suivent du décret d'application, promulgué le 16 août 1901, la nécessité pour l'Adelphie de se mettre en conformité avec la nouvelle loi retardent la discussion de l'affaire, qui est finalement présentée devant l'assemblée générale en novembre 1901. Dans son exposé, Émile Varagnac ne cache pas les faiblesses de l'association, qui ont divisé la section de l'Intérieur : « elle est bien jeune pour être reconnue d'utilité publique », l'actif de la société est « relativement faible ». Pour les adversaires du projet, la petite personnalité prévue par la loi de 1901 suffirait amplement. Mais la majorité de la section s'est laissée convaincre :

> « Les partisans de l'Adelphie, font observer qu'il y a peut-être autre chose dans ce privilège : il y a un prestige moral qui peut permettre à l'association d'accomplir plus facilement, plus efficacement, la mission qu'elle s'est elle-même assignée. C'est dans ces conditions, que la majorité de votre section a pensé qu'il y avait lieu d'adopter le projet de décret, considérant enfin qu'on est en présence de quelque chose qui répond tout à fait à l'esprit de notre temps, dans ce qu'il a de meilleur, qu'il y a là du très bon féminisme, de la très bonne démocratie. »[69]

Certes, le Conseil d'État remettrait en cause la jurisprudence suivie jusqu'alors en reconnaissant d'utilité publique une société qui n'a « d'autre

---

[66] Carte de visite de Ferdinand Dreyfus laissée à Paul Dislère, non datée, même dossier.
[67] Lettre d'Anna de Bourgoing à Henri Monod, datée du 30 juin 1901, même dossier.
[68] Lettres de Jules-Émile Roberty et de Ferdinand Dreyfus, datées du 30 juin 1901, même dossier.
[69] Compte rendu *in extenso* du débat du 21 novembre 1901 à l'assemblée générale du Conseil d'État, à propos d'un projet de note et projet de décret relatif à la reconnaissance comme établissement d'utilité publique de la société civile dite Adelphie, p. 18-19, AN AL//2395.

objet que l'intérêt d[e ses] membres »[70], mais ce serait pour encourager une association qui accomplit « une véritable mission sociale, sans exagérer la portée de l'œuvre dont il s'agit aujourd'hui »[71]. Autrement dit, la section de l'Intérieur propose aux membres de la haute assemblée de se passer pour une fois des critères objectifs qui fondent d'ordinaire l'examen des dossiers pour se fier à leurs préférences, marquées dans le discours du rapporteur par une série d'adjectifs axiologiquement positifs : « ce qu'il a de *meilleur* », « du très *bon* féminisme, de la très *bonne* démocratie », « une *véritable* mission sociale ». Elle est entendue : à l'exception d'une remarque du vice-président du Conseil d'État, Georges Coulon, le projet de décret est adopté sans discussion.

3. Les marges de l'intérêt général

Le « bon féminisme »… et le mauvais

Par son caractère discrétionnaire, par les « négociations officieuses » qu'elle implique, la procédure encourage un favoritisme dont les archives ne permettent pas de déterminer précisément les contours. La frontière est en effet loin d'être nette entre les avantages de la proximité géographique et le privilège des fréquentations personnelles. La définition de l'intérêt général semble ainsi reposer sur l'extension de la sociabilité des membres du Conseil d'État et plus largement de leur expérience sociale, qui, de proche en proche, les conduisent à reconnaître l'intérêt des œuvres avec lesquelles ils ont plus ou moins de liens et de familiarité. Il est d'ailleurs frappant de noter qu'ils n'occultent que rarement les relations qui leur ont permis d'admettre l'utilité de tel ou tel établissement. Les comptes rendus des séances à l'assemblée générale les montrent non seulement enclins à en faire état mais aussi conscients des obstacles rencontrés par les groupements avec lesquels ils n'ont pu nouer de rapports étroits, au moins le temps de la procédure. Et lorsqu'ils les taisent, c'est moins parce qu'ils croient eux-mêmes aux critères prétendument universels qu'ils se sont donnés que parce qu'ils se savent en train de les transgresser. C'est en tout cas ce que suggère le cas de l'Adelphie, dont le rapporteur ne mentionne ni les membres ni leurs soutiens alors même qu'il revendique pour elle un traitement d'exception. Dans ces moments rarement documentés, le silence semble faire signe vers un favoritisme perçu comme tel par les acteurs et pas seulement par l'historien.

Si les relations personnelles sont au cœur des faveurs, elles ne suffisent cependant pas à rendre compte des refus. Certains d'entre eux tiennent en effet moins aux réseaux d'acteurs qui soutiennent ou non la candidature du groupement qu'au projet social et politique dont elle témoigne. Les membres

[70] Georges Coulon, *ibid.*, p. 25.
[71] Émile Varagnac, *ibid.*, p. 29.

du Conseil d'État trouvent alors toujours des motifs pour les repousser, défendant ainsi l'ordre social dont ils dépendent institutionnellement et profitent personnellement. Ce dernier apparaît dès lors moins dans l'intégration de certaines causes dans la sphère de l'utilité publique, dont on a vu qu'elle procédait plutôt par capillarité, que dans le refus d'y intégrer telle ou telle organisation : l'universalisation des intérêts particuliers des membres du Conseil d'État[72] se lit en creux, dans l'exclusion de certains groupes dont les buts nous renseignent sur le contenu de l'utilité publique indirectement, par la mise en lumière de ses frontières. Il nous faut donc désormais déporter notre regard. Après avoir l'avoir posé sur l'ensemble des œuvres potentiellement éligibles au label gouvernemental, dont nous avons extrait les groupements les plus susceptibles de l'obtenir effectivement, il nous reste à examiner ceux d'entre eux qui, quels que soient leurs atouts, n'ont de toute façon aucune chance de voir leur demande aboutir.

C'est notamment le cas des associations féministes[73]. Certes, le Conseil d'État se montre très généreux avec les œuvres féminines, mais c'est à condition qu'elles se cantonnent à la philanthropie. Parce que nous ne disposons que trop rarement de la liste des membres du groupement, il ne nous est pas possible de donner la mesure précise de l'investissement des femmes dans les établissements reconnus d'utilité publique. Si elles semblent absentes de la plupart des sociétés savantes comme des associations pour lesquelles la réforme sociale est un objet de recherche et de propagande, leur engagement est massif en matière de bienfaisance : les femmes fondent des établissements, les subventionnent, les animent comme directrices, employées ou religieuses consacrées au service des indigents[74]. Les hommes au pouvoir en sont bien

---

[72] Au sens où Marx l'entend, comme un moyen pour les dominants de faire triompher leurs intérêts en les faisant passer pour l'intérêt général. Karl Marx et Friedrich Engels, *L'idéologie allemande*, dans *Œuvres, III. Philosophie*, Paris, Gallimard, 1982 [Édition originale : 1932], p. 1037-1325.

[73] C'est aussi le cas aux États-Unis, avec des différences selon les États. Dans leur étude sur l'incorporation (équivalent américain de la personnalisation morale) des groupements non lucratifs au XIXe siècle, Ruth H. Bloch et Naomi R. Lamoreaux mettent ainsi en lumière les discriminations subies à cet égard par certaines catégories de la population : les femmes qui se donnent d'autres missions que la bienfaisance ou l'éducation ont beaucoup du mal à obtenir l'incorporation de leurs associations, de même que les ouvriers, les Africains-Américains, les minorités ethniques. Ruth H. Bloch et Naomi R. Lamoreaux, « 7. Voluntary Associations, Corporate Rights, and the State: Legal Constraints on the Development of American Civil Society, 1750-1900 », dans Naomi R. Lamoreaux et John J. Wallis (dir.), *Organizations, Civil Society, and the Roots of Development*, Chicago, The University of Chicago Press, 2017, p. 231-290.

[74] Leur rôle est désormais bien connu, notamment en ce qui concerne les milieux catholiques. Claude Langlois, *Le catholicisme au féminin. Les congrégations françaises à supérieure générale au XIXe siècle*, Paris, Le Cerf, 1984, 776 p. ; idem, *Catholicisme, religieuses et société. Le temps des bonnes sœurs*, Paris, Desclée de Brouwer, 2011, 217 p. ; Sylvie Fayet-Scribe, *Associations féminines et catholicisme*, Paris, Éditions ouvrières, 1990, 211 p. ; Evelyne Diebolt, *Les femmes dans l'action sanitaire, sociale et culturelle, 1901-2001*, Paris,

conscients, comme le montrent les débats qui précèdent l'adoption de la loi sur le contrat d'association, en 1901. Consultés en 1899 sur le projet de loi Dupuy, les membres du Conseil d'État hésitent ainsi à réserver le droit d'association aux personnes jouissant de leurs droits civils, ce qui équivaudrait à en exclure non seulement les enfants mais aussi les femmes mariées[75]. Le projet qu'ils rendent en juin 1899 au Gouvernement se contente ainsi d'exiger la qualité de majeurs pour les administrateurs des associations, hommes ou femmes[76]. Le texte finalement présenté au Parlement ne prévoit aucune disposition de ce type et c'est même au nom de leurs épouses qu'Alexandre Ribot enjoint aux députés de renoncer à la déclaration obligatoire imposée à tous les groupements, y compris lorsqu'ils comptent moins de vingt membres :

> « Il n'y a presque pas une de nos femmes qui ne fasse partie d'une de ces associations de bienfaisance. Allez-vous les soumettre à la nécessité d'une déclaration ? Nous ne nous y soumettrons pas. »[77]

La loi adoptée en juillet 1901 ne remet donc pas en cause l'engagement associatif des femmes, qui, exclues de la société politique, trouvent dans la société civile un espace où faire advenir une forme d'investissement semi-public. L'émancipation, même dans cette sphère intermédiaire entre le privé et le public, est cependant loin d'être totale. En fonction des secteurs, la division sexuée des tâches impose à divers degrés la présence des hommes. Le plus souvent, comme l'a montré Françoise Battagliola, ils monopolisent les fonctions dirigeantes tandis que les femmes font vivre l'œuvre, à travers le comité des dames patronnesses ou la congrégation à laquelle les responsables du groupement ont fait appel[78]. Même lorsque les associations sont entièrement féminines, elles comptent néanmoins sur le soutien plus ou moins discret de quelques bienfaiteurs, qui se font les intermédiaires officieux des œuvres dans leurs démarches administratives et jouent les orateurs lors des événements publics qu'elles organisent. Hommage leur est alors rendu à travers la liste des membres honoraires, que les rapports du ministère de l'Intérieur n'hésitent pas à mettre en avant – on l'a vu pour l'Œuvre des tuberculeux adultes, fondée par Léonie Chaptal. Le patronage se fait parfois plus discret encore, comme dans le

---

Femmes et Associations, 2001, 371 p. ; Anne Jusseaume, *Soin et société dans le Paris du XIXe siècle : les congrégations religieuses féminines et le souci des pauvres*, Thèse de doctorat en histoire, Institut d'études politiques de Paris, 2016, 827 p. ; Matthieu Brejon de Lavergnée, *Le temps des cornettes : histoire des Filles de la Charité, XIXe-XXe siècle*, Paris, Fayard, 2018, 683 p.

[75] Compte rendu *in extenso* du débat (désormais CR AG) du 3 juin 1899 à l'assemblée générale du Conseil d'État, p. 235-241 (paginées 233 à 239), AN AL//2375.

[76] Article 6 du projet de loi adopté par le Conseil d'État le 3 juin 1899, AN AL//1881 (voir annexe 3).

[77] Séance du 4 février 1901 à la Chambre des députés, débat reproduit par Jean-François Merlet (éd.), *L'avènement de la loi 1901 sur le droit d'association : genèse et évolution de la loi au fil des journaux officiels*, Paris, Éditions des Journaux officiels, 2000, p. 404.

[78] Françoise Battagliola, « Philanthropes et féministes dans le monde réformateur (1890-1910) », *Travail, genre et sociétés*, vol. 22, n° 2, 2009, p. 135-154.

cas de l'Adelphie, qui se présente comme une association exclusivement composée de femmes mais s'appuie sur un proche de la présidente, Ferdinand Dreyfus, pour obtenir sa reconnaissance d'utilité publique. Un tel partage des tâches caractérise d'ailleurs souvent les couples de philanthropes : les Ferdinand-Dreyfus, bien sûr, mais aussi les Siegfried ou encore, au sein même du Conseil d'État, les Coulon.

Les associations féministes en revanche sont systématiquement écartées – au point que peu d'entre elles parviennent jusqu'au Conseil d'État. En 1894, ce dernier repousse ainsi la demande de la Société pour l'amélioration du sort de la femme et la revendication de ses droits, née en 1886 de la fusion de la Société pour la revendication du droit des femmes, créée en 1869 chez André Léo (Victoire Léodile Béra) avec notamment Noémi Reclus, Maria Deraismes et Louise Michel, et de la Société pour l'amélioration du sort de la femme, créée dans les années 1870 à partir de l'Association pour le droit des femmes fondée à la toute fin de l'Empire par Maria Deraismes et Léon Richer[79]. Elle réunit pourtant des groupements qui ont plus de dix ans, existe elle-même depuis huit ans et revendique un patrimoine de 20 000 francs. Comme d'autres associations réformatrices, elle mène un travail de propagande auprès des acteurs politiques, à travers des publications et des conférences, notamment à l'occasion de congrès internationaux, et vise aussi à fonder des œuvres utiles à sa cause. Mais elle ne parvient pas à emporter l'adhésion de la section de l'Intérieur, qui, dans son avis daté du 5 juin 1894, note laconiquement que « la société n'établit pas que les services déjà rendus par elle, pour intéressants qu'ils soient, ni que les moyens d'action dont elle dispose, soient suffisants pour justifier une reconnaissance d'utilité publique »[80].

De même, la demande du Conseil national des femmes françaises, déposée en 1913, échoue : le dossier traîne et, une fois la guerre déclarée, est reporté *sine die*[81]. Il s'agit cette fois d'une union d'associations, fondée en 1901, et qui fédère à la fois des œuvres philanthropiques et des groupements organisés pour défendre la cause des femmes[82]. Comme dans le cas de la Société pour

---

[79] Sur les mouvements féministes en France, voir : Steven C. Hause et Anne R. Kenney, *Women's Suffrage and Social Politics in the French Third Republic*, Princeton, Princeton University Press, 1984, 382 p. ; Laurence Klejman et Florence Rochefort, *L'égalité en marche : le féminisme sous la Troisième République*, Paris, Presses de Sciences Po, 1989, 356 p. ; Christine Bard, *Les filles de Marianne : histoire des féminismes, 1914-1940*, Paris, Fayard, 1995, 528 p. ; Joan W. Scott, *Only Paradoxes to Offer: French feminists and the rights of man,* Cambridge, Mass. / London, Harvard University Press, 1996, XIII-229 p. ; Alban Jacquemart, *Les hommes dans les mouvements féministes : socio-histoire d'un engagement improbable*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015, 324 p.

[80] Minute d'avis du 5 juin 1894, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de la Société pour l'amélioration du sort de la femme et la revendication de ses droits, AN AL//1518.

[81] L'association est finalement reconnue d'utilité publique en 1964.

[82] Sur le Conseil national des femmes françaises, voir Yolande Cohen, « Protestant and Jewish Philanthropies in France: the Conseil National des Femmes Françaises (1901-1939) », *French*

l'amélioration du sort de la femme et la revendication de ses droits, les archives ne disent pas grand-chose des raisons pour lesquelles l'affaire n'aboutit pas. Mais la revendication du droit de suffrage y est sans doute pour beaucoup. Généreux avec les œuvres de bienfaisance fondées et animées par des femmes, le Conseil d'État l'est aussi avec celles qui visent à améliorer leur condition, matérielle à travers des établissements d'accueil, de réinsertion ou de placement, ou morale lorsqu'il s'agit d'étudier la législation sur la prostitution ou de réfléchir aux moyens d'en détourner les femmes : en 1912, sont ainsi reconnues d'utilité publique la Société pour la répression de la traite des blanches et la préservation de la jeune fille, qui adhère d'ailleurs au Conseil national des femmes françaises, et l'Œuvre de relèvement et de préservation de la femme malheureuse ou égarée, fondée par le préfet de police Louis Lépine grâce à la généreuse donation d'une mère reconnaissante – ce dernier aurait sauvé son fils des griffes d'une intrigante, lui épargnant ainsi un « mariage honteux »[83]. On ne trouve en revanche parmi les établissements reconnus d'utilité publique aucune association qui, comme la Société pour l'amélioration du sort de la femme et la revendication de ses droits ou le Conseil national des femmes françaises, défendrait le droit de vote des femmes.

Les notes un peu brouillonnes du rapporteur désigné pour préparer la discussion sur la reconnaissance d'utilité publique du Conseil national des femmes françaises suggèrent d'ailleurs que le problème est bien celui du vote. Énumérant les actions menées, il souligne : « puis en 1909 une section du suffrage ». Et de continuer à la ligne, avec des ratures qui manifestent à la fois son souci d'employer le mot juste devant ses collègues et son attention aux difficultés que le cas ne manquera pas de soulever : « qui étudie le suffrage des femmes et émet à cet égard des vœux tout à fait ~~raisonnables d'aill~~ pondérés d'ailleurs à côté ~~des vœux que relevés de d~~ moyens de propagande pratiqués dans d'autres pays ». Sur une feuille volante, il note aussi, au crayon : « Elle s'interdit toute polémique et toute propagande ayant un caractère politique et religieux (à mettre dans l'article 1er) »[84]. D'un côté, le problème est bien identifié : « le suffrage des femmes ». De l'autre, sa qualification pose problème : il s'agit certes d'une revendication politique, qu'il s'agit de défendre auprès des décideurs pour qu'ils participent à la transformation de la loi – mais n'est-ce pas ce que font aussi, et dans des domaines parfois tout aussi politiques, les grandes associations réformatrices reconnues d'utilité publique ? Ce n'est donc pas un motif que le rapporteur peut invoquer, et

---

Politics, Culture and Society, vol. 24, n° 1, printemps 2006, p. 74-92 ; idem, « Le Conseil national des femmes françaises (1901-1939). Ses fondatrices et animatrices juives », *Archives Juives*, vol. 44, 2011/1, p. 83-105.

[83] Notes du rapporteur, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Œuvre de relèvement et de préservation de la femme malheureuse ou égarée, AN AL//2993. La donation s'élève à 150 000 francs.

[84] Notes du rapporteur, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique du Conseil national des femmes françaises, AN AL//3137.

pourtant, on voit bien que l'interdiction de toute discussion politique et religieuse est pour lui une façon de limiter les implications politiques du but poursuivi par le groupement. Le moyen est de toute façon mal choisi : on voit mal en effet comment l'exclusion des questions partisanes et religieuses atténuerait le caractère politique que revêt la défense du droit de vote des femmes.

L'implication, au sein du Conseil national des femmes françaises, de philanthropes qui dirigent par ailleurs des établissements souvent reconnus d'utilité publique, montre par ailleurs que les réseaux de sociabilité ont peut-être permis de hisser le dossier jusqu'au Conseil d'État mais qu'ils ne suffisent pas à faire reconnaître l'association d'utilité publique. Isabelle Bogelot en est la présidente d'honneur, aux côtés de Sarah Monod (présidente) et de Marie Bonnevial et Julie Siegfried (vice-présidentes). Elle a longtemps formé avec son époux, Gustave Bogelot, mort en 1902, un de ces couples de philanthropes que nous évoquions plus haut. Présidente de l'Œuvre des libérées de Saint-Lazare, elle est aussi à l'origine de l'Adelphie, dont Émile Varagnac louait le « bon féminisme ». On comprend mieux dès lors ce que signifie l'expression. Les femmes qui animent l'Adelphie sont en effet, à des degrés divers, féministes. Comme Isabelle Bogelot, élevée dans la famille de Maria Deraismes à la mort de ses parents, elles mènent un combat pour l'égalité qui touche les droits sociaux, civils et politiques des femmes, tout en s'interrogeant – non sans conflits – sur la hiérarchisation de ces luttes[85]. Au sein de l'Adelphie, c'est le terrain social – celui du travail – qu'elles ont investi et qui leur vaut l'approbation du Conseil d'État. L'engagement philanthropique des femmes en faveur des femmes est ainsi qualifié de « bon féminisme », ce qui sous-entend aussi, fortement, qu'il existe un « mauvais » féminisme. Les discussions internes qui animent alors le féminisme comme l'absence de groupements porteurs de revendications suffragistes au sein des établissements reconnus d'utilité publique nous permettent de l'identifier : il s'agit de celui qui milite en faveur du droit de vote des femmes.

Le féminisme politique est ainsi exclu de l'utilité publique sans que les membres du Conseil d'État ne s'en expliquent vraiment – du moins pas sous la forme de documents archivés. La frontière de l'utilité publique apparaît ici moins dans le discours des acteurs – qui occultent le fondement de leurs décisions sous des motifs formels sans consistance – que dans le résultat de leurs décisions – qui disent plus nettement leurs préférences et leurs réticences. En ce qui concerne la division des sexes, la haute assemblée, exclusivement masculine, a tranché : il n'est pas question pour elle d'encourager d'une façon ou d'une autre la remise en cause du caractère patriarcal de l'ordre social et politique. L'engouement « réformateur » de la haute assemblée s'arrête ainsi aux droits civiques des femmes. Ce n'est pas très étonnant si l'on considère les enjeux de pouvoir qui régissent un « champ réformateur » finalement peu

[85] Voir les références présentées à la note 79.

autonome[86] : si l'« entrée en réforme » est avant tout un moyen de réussir ailleurs – renforcer sa domination dans son milieu d'origine et/ou renouer indirectement avec la politique – on voit mal quel intérêt ces hommes ambitieux auraient à diminuer le nombre des places à prendre en les ouvrant aux femmes… Autrement dit, l'investissement des femmes dans les œuvres vaut tant qu'il manifeste la vitalité de la philanthropie tout en les détournant d'autres formes d'engagement public, décidément réservées aux hommes. Il nous est par conséquent difficile de reprendre à notre compte sans le mettre à distance le terme de « réformateurs », passé du discours des acteurs à celui des historiens : à certains égards, la « nébuleuse réformatrice » a tout d'une élite conservatrice…

Les associations ouvrières hors-champ

Le traitement des associations ouvrières le montre plus clairement encore. Les établissements que de généreux philanthropes fondent en faveur des populations ouvrières obtiennent la reconnaissance d'utilité publique sans trop de difficultés. Aide au paiement du loyer, assistance par le travail, secours à domicile, don de vêtements, prise en charge de la scolarisation des enfants : tous les moyens sont bons, à condition, comme le rappellent les *Notes de jurisprudence*, de « ne pas donner un encouragement indirect au vagabondage et à la paresse »[87]. Le Conseil d'État marque ainsi sa préférence pour les œuvres qui concilient bienfaisance et moralisation. Il semble toutefois que le relèvement moral que ses membres appellent de leurs vœux soit aussi éloigné de la « paresse » que de l'émancipation. Les associations animées par des ouvriers pour des ouvriers sont en effet rares, pour ne pas dire inexistantes, parmi les établissements reconnus d'utilité publique[88].

Les œuvres relevant de l'assistance mutuelle représentent pourtant une proportion non négligeable des groupements labellisés par le Gouvernement. Mais les groupements ouvriers y sont peu nombreux et tous relèvent peu ou

---

[86] Sur la notion de « champ réformateur » et son autonomie, voir Christian Topalov, « Le champ réformateur, 1880-1914 : un modèle », dans Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle… op. cit.*, p. 461-474. Et pour une discussion (visant notamment à réintégrer les prises de position – politiques, religieuses, etc. – des acteurs pour saisir les enjeux de ce champ) : Gérard Mauger, « Christian Topalov (sous la direction de), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914* », *Lire les sciences sociales*, vol. 4, 1997-2004, p. 337-350.

[87] Joseph Reynaud, *Notes de jurisprudence (section de l'Intérieur, des Cultes et de l'Instruction publique et des Beaux-Arts du Conseil d'État)*, Melun, Imprimerie administrative, 1899, p. 175-189, ici p. 180.

[88] Nous évoquons la question dans : Chloé Gaboriaux, « L'utilité publique des associations ouvrières au début de la Troisième République : une reconnaissance impossible ? », dans Carole Christen, Caroline Fayolle et Samuel Hayat (dir.), *Le mouvement des associations de travailleurs au XIXe siècle*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, à paraître.

prou de la « mutualité patronnée » décrite par Henri Hatzfeld[89]. Le rôle des notables, qui monopolisent les fonctions dirigeantes des associations reconnues d'utilité publique sous l'ordre moral, reste important après 1879, même s'il prend un tour plus honorifique. La puissante Association fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer français, dont le dossier est soumis en 1885 au Conseil d'État, ne fait pas exception. Ses 37 578 membres participants et son actif social chiffré à 1 800 000 francs ne l'empêchent pas, « comme toutes les sociétés de ce genre »[90], de mettre en avant le nombre et la qualité de ses membres honoraires, dont les noms et les titres s'étalent en sept pages et quatorze colonnes, précédés du plus prestigieux d'entre eux : le président de la République[91].

L'effort législatif de la Troisième République en direction des groupements à but non lucratif explique en partie le nombre extrêmement réduit d'associations ouvrières reconnues d'utilité publique. La loi de 1884 sur les syndicats professionnels offre d'abord à la défense des intérêts ouvriers un cadre légal plus facile d'accès que la reconnaissance d'utilité publique et tout aussi voire plus avantageux. À partir de cette date, on l'a vu, le Conseil d'État réoriente de toute façon vers ce statut juridique tous les groupements professionnels susceptibles d'en bénéficier. Il en est de même pour les sociétés de secours mutuels, dont les ouvriers ont été encouragés à s'emparer depuis le Second Empire et que la haute assemblée renvoie bientôt au régime prévu par la loi de 1898, qui n'envisage la reconnaissance d'utilité publique que par exception. En première analyse, l'absence des ouvriers parmi les animateurs des établissements reconnus d'utilité publique peut donc être mise en rapport avec le traitement de faveur que le législateur républicain leur a réservé en leur donnant plus précocement qu'à d'autres les moyens juridiques de s'organiser.

Le syndicat et la société de secours mutuels sont pourtant loin d'épuiser les formes d'organisation ouvrière. Ils offrent certes au mouvement ouvrier des voies d'expression et d'action mais en contraignent fortement les modalités. Les rares associations ouvrières qui parviennent au Conseil d'État présentent ainsi bien souvent la double caractéristique de résister aux canons syndical et/ou mutuelliste tout en étant suffisamment importantes pour franchir les premiers obstacles de l'instruction gouvernementale. Pour justifier leur demande, déposée en 1885, bien avant le vote de la loi relative aux sociétés de secours mutuels, les représentants de l'Association fraternelle des employés et

---

[89] Henri Hatzfeld, « Note sur la mutualité au XIXe siècle », *Prévenir*, n° 9, 1984, p. 17-23. Voir également la thèse de Julien Caranton : Julien Caranton, *Les fabriques de la 'paix sociale' : acteurs et enjeux de la régulation sociale (Grenoble, 1842-1938)*, Thèse de doctorat en histoire, Grenoble, Université Grenoble-Alpes, 2017, 623 p.

[90] Rapport du comité consultatif des chemins de fer sur la demande faite par l'Association fraternelle à l'effet d'obtenir la reconnaissance d'utilité publique (daté du 19 mars 1887 et signé Henri Tolain), p. 6, AN F/19/20304 (dossier n° 20).

[91] Voir la liste de ses membres, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Association fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer français, AN AL//751.

ouvriers des chemins de fer français font ainsi état de leurs réticences à l'égard de la forme syndicale, qui la ferait « sortir du but et du rôle qu'elle s'est assignés »[92], à savoir : « 1° […] assurer à ses membres fondateurs et titulaires des deux sexes, une pension de retraite réversible en cas de décès sur la tête de l'époux survivant, des orphelins de père et de mère, des enfants naturels reconnus ou des mères veuves ; 2° […] fournir aux membres titulaires des secours éventuels à prélever sur des fonds spéciaux »[93].

Pour le ministère des Travaux publics, consulté à cette occasion, comme pour le Conseil d'État, il s'agit d'un argument de poids. Le comité consultatif des chemins de fer prend certes acte des critiques formulées par Émile Cheysson, sollicité au titre d'inspecteur général des Ponts et Chaussées en charge du service du contrôle des chemins de fer. Dans son rapport, ce dernier pointe autant la faiblesse des pensions de retraite promises aux sociétaires que le manque d'efficacité de l'association : sa gestion est coûteuse et redouble la caisse de retraites proposée par l'État comme les dispositifs offerts à leurs employés par les Compagnies de chemins de fer. Mais l'enjeu politique l'emporte. En cas de refus, l'association pourrait très bien se placer sous le régime de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels : elle est en effet composée de « personnes exerçant la même profession, des métiers similaires, ou des professions connexes concourant à l'établissement de produits déterminés », comme l'exige l'article 2 de la loi, qui autorise par ailleurs les groupements professionnels, « sans autorisation, mais en se conformant aux autres dispositions de la loi, [à] constituer entre leurs membres des caisses spéciales de secours mutuels et de retraites » (article 6).

Pour les membres du comité consultatif des chemins de fer, il n'est pas envisageable de laisser une « aussi puissante société » se transformer en syndicat, ce qui la mettrait en mesure « de soulever toutes les questions qui touchent au régime de nos chemins de fer, sans que la direction puisse s'y opposer, sans que l'administration puisse intervenir pour donner leur avis, ou faire entendre leurs conseils [sic] »[94]. Le comité conclut donc en faveur de la reconnaissance d'utilité publique, au nom de « l'intérêt pour tous, pour les employés, pour les compagnies, pour l'État, à maintenir et encourager l'association dans la voie qu'elle a suivie jusqu'à ce jour, plutôt que de la pousser par un refus à se constituer en syndicat professionnel »[95]. Les sections réunies de l'Intérieur et des Travaux publics acquiescent. L'affaire a pris du temps, en raison des suppléments d'instruction et des modifications demandées, qui imposent à plusieurs reprises la réunion de l'assemblée

[92] Extrait du verbatim de la présentation de l'association par ses délégués devant le comité consultatif des chemins de fer, Rapport du comité consultatif des chemins de fer… *op. cit.*, p. 29.
[93] Statuts modifiés, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Association fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer français, AN AL//751.
[94] Rapport du comité consultatif des chemins de fer… *op. cit.*, p. 28 et 30.
[95] *Ibid.*, p. 30.

générale de l'association. Mais elle débouche sur la reconnaissance d'utilité publique du groupement, en 1889, quatre ans après le dépôt de sa demande.

Aux yeux de l'administration, la reconnaissance d'utilité publique peut ainsi devenir un moyen de contrôle plutôt qu'une « haute faveur ». Dans le cas de l'Association fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer français, elle lui permet d'enfermer les activités du groupement dans le strict cadre de statuts qu'elle a elle-même contribué à définir : une entraide mutuelle à des fins de prévoyance, soumise à la surveillance de l'État, qui obtient un droit de regard sur ses activités et ses comptes (article 23), sur la modifications de ses statuts et le devenir de l'association en cas de dissolution (articles 27 à 30), sur son règlement intérieur (article 31)[96]. Au Conseil d'État, les dossiers des groupements ouvriers tendent en effet à réactiver les vieilles réticences à l'égard des libertés associative et surtout syndicale. La société de secours mutuels a généralement les préférences de ces hauts fonctionnaires, même après que la loi de 1898 l'a débarrassée des contraintes que faisait peser sur elle le régime adopté en 1852. La spécialisation de son but comme les exigences de la loi en matière statutaire leur paraissent à même de prévenir tout désordre.

On le voit encore dans le dossier de l'Union compagnonnique, qui occupe le Conseil d'État entre 1899 et 1903. Alfred Picard, qui avait déjà suivi l'affaire de l'Association fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer français en tant que président de la section des Travaux publics, tient devant l'assemblée générale du Conseil d'État un raisonnement analogue :

> « Je ne voudrais pas dire de mal des syndicats ; mais, ces syndicats, tels qu'ils sont constitués, tels qu'ils fonctionnent, ces syndicats sont une des grosses difficultés qui existent, et il n'y aurait pas de mal à chercher un dérivatif. Ces compagnonnages sont un dérivatif aux syndicats. Il me paraît dur de refuser ce que l'on a accordé aux syndicats. »[97]

Il n'est pas pour autant question de reconnaître le compagnonnage tel quel. Son organisation nationale voire internationale, son souci de suivre l'ouvrier du berceau à la tombe, ses rites immémoriaux, tout semble éloigner le groupement du « caractère de société moderne » imposé par l'avènement de la République[98] : « au contraire, s'inquiète Félix Bailly, lorsque je vois venir une société qui se rattache aussi étroitement, qui marque aussi étroitement sa filiation avec un passé mal défini, mal connu et qui manifeste le désir de

---

[96] Statuts modifiés, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Association fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer français, AN AL//751.

[97] Compte rendu *in extenso* du débat du 22 novembre 1900, *op. cit.*, p. 60-62.

[98] Sur la distinction entre les formes modernes et archaïques des groupements, voir le texte de Pierre Waldeck-Rousseau, qui incarne cette distinction dans l'opposition typique de l'association – fondée sur l'adhésion volontaire, partielle et susceptible d'être retirée à tout moment – et de la congrégation – fondée sur l'adhésion obligatoire, totale et irrévocable. Pierre Waldeck-Rousseau, *Associations et congrégations*, Paris, E. Fasquelle, 1901, VI-452 p.

maintenir ces liens avec le passé, dont les règles nous resteront inconnues, je déclare que l'on créerait un précédent dangereux sur lequel l'attention du Conseil doit être appelée »[99]. Entre l'archaïsme de la corporation et le danger révolutionnaire du syndicat, la société de secours mutuels émerge alors comme la seule solution pour donner satisfaction à ces ouvriers méritants sans pour autant mettre en péril l'ordre républicain : en novembre 1901, la proposition, formulée par la section de l'Intérieur, est adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'État et transmise aux intéressés.

Au-delà des opinions explicitement formulées, les catégories mêmes selon lesquelles les grands serviteurs de l'État pensent le partage du lucratif et non lucratif rendent de toute façon leur conception de l'utilité publique peu compatible avec les préoccupations ouvrières. On a déjà eu l'occasion de le noter, la distinction entre le secteur lucratif et le secteur non lucratif est à la fois juridiquement fondamentale et théoriquement instable. Au sens strict, elle permet d'opposer les sociétés qui visent le partage de leurs bénéfices aux associations dont ce n'est pas le but. Mais ces définitions par la négation – *non* lucratif, dont le but *n'est pas* de partager des bénéfices – sont difficiles à tourner positivement. Contrairement à Pierre Waldeck-Rousseau, qui se montre en 1901 prêt à définir la sphère non lucrative par le dénuement matériel, les membres du Conseil d'État ne remettent pas en question l'importance des ressources dans ce domaine : la reconnaissance d'utilité publique consiste justement à sélectionner les groupements non lucratifs qui font le meilleur usage de leur patrimoine. Mais il est rare qu'ils en disent davantage. Dans leur perspective, l'enjeu est bien sûr moins la définition du « non lucratif » que celle de l'utilité publique, qui en est en quelque sorte le couronnement.

Ils sont néanmoins amenés, de temps à autre, à déterminer à leur tour la ligne de crête qui sépare le lucratif du non lucratif. On l'a vu en ce qui concerne les intérêts professionnels, qui conduisent le Conseil d'État, après le vote de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels, à se montrer réticent à l'égard des œuvres d'« intérêt mixte »[100], qui défendent les intérêts de leurs

---

[99] Compte rendu *in extenso* du débat du 28 novembre 1900 à l'assemblée générale du Conseil d'État, à propos d'un projet de note sur un projet de décret tendant à reconnaître d'utilité publique l'association dite « Union compagnonnique des compagnons du tour de France » à Lyon, p. 61-63, AN AL//2385. L'association témoigne à cet égard de la vitalité, en ce début de XXe siècle, du langage et des pratiques corporatifs, dont la dynamique – persistance de l'Ancien Régime ou réinvention – est discutée. Rémi Gossez, *Les ouvriers de Paris*, *1. L'organisation 1848-1851*, La Roche-sur-Yon, Imprimerie centrale de l'Ouest, 1967, 446 p. ; William H. Sewell, *Gens de métier et révolutions : le langage du travail, de l'Ancien Régime à 1848*, Paris, Aubier-Montaigne, 1983 [Édition originale :1980], 423 p. ; Steven L. Kaplan et Philippe Minard (dir.), *La France, malade du corporatisme ? XVIIIe-XIXe siècles*, Paris, Belin, 2004, 556 p.

[100] C'est-à-dire constitués « tout à la fois pour créer, soutenir ou développer un service public et pour procurer à ceux qui font partie de l'association un avantage spécial et déterminé ». Léon Béquet, « Les établissements publics et d'utilité publique », *Le Droit*, 8, 9, 10 et 11 juin 1881, ici 9 juin 1881, p. 378-379.

membres en même temps qu'un intérêt plus général (par exemple l'art musical à travers les intérêts des musiciens)[101]. Alors que ces groupements ne visent en rien le partage des bénéfices, le débat relatif au syndicalisme, en renforçant le partage de l'économique et du politique, a tendance à placer les intérêts matériels sinon en dehors du secteur non lucratif, du moins en opposition avec l'intérêt général. Les associations de défense des intérêts ouvriers sont dès lors exclues de la reconnaissance d'utilité publique. Mais elles peuvent poursuivre leurs activités sous un autre régime, très favorable, celui de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels.

D'autres groupements en revanche sont pénalisés. Ceux qui défendent des intérêts professionnels non industriels, agricoles ou commerciaux – les associations des professions libérales et artistiques par exemple – ont plus de mal à obtenir leur reconnaissance d'utilité publique. Il en est de même de toutes les associations ouvrières non syndicales, dans lesquelles les intérêts matériels, économiques, sont toujours premiers, même s'ils ne sont pas strictement « professionnels ».

Sans que les artisans de la procédure ne le revendiquent explicitement, il en résulte un renforcement des formes patronnées du secours aux ouvriers. La philanthropie en effet est d'une certaine manière tout entière tournée vers les intérêts matériels des classes populaires, même si elle vise aussi leur « relèvement moral ». Parce qu'ils poursuivent des intérêts qui, en apparence, ne sont pas les leurs, ces riches bienfaiteurs peuvent revendiquer leur « désintéressement », et par conséquent l'utilité publique de leurs œuvres. Il en est tout autrement lorsque les bénéficiaires de la philanthropie s'impliquent à divers degrés dans la gestion de leurs propres intérêts. Ces derniers sont alors non seulement matériels mais particuliers, intéressés, perdant par là-même un peu de leur moralité. La contradiction guette alors les philanthropes : d'un côté, l'exigence de moralisation des indigents les pousse à valoriser l'assistance par le travail, dans laquelle les secours ont pour contrepartie un effort de la part du bénéficiaire ; de l'autre, cet effort ne saurait déboucher sur la tentative des bénéficiaires de reprendre peu ou prou en main leur destin. Si les sociétés de secours mutuels – patronnées, encadrées par la loi et par leurs statuts, coupées de tout lien avec les caisses de grève[102] – se voient offrir un statut avantageux par la loi de 1898, qui prévoit la reconnaissance d'utilité publique des plus méritantes, d'autres initiatives semblent décidément étrangères au champ couvert par la procédure, du moins aux yeux du Conseil d'État.

---

[101] Voir chapitre 6.

[102] « La société n'accorde pas de secours pour cause de chômage » : la mention doit en principe intégrer l'un des premiers articles de leurs statuts. Voir par exemple les statuts de l'Association fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer et la lettre de son avocat, Albert Gauthier de Clagny, qui voit dans l'oubli de la précision une manœuvre de certains membres de l'association opposés à la reconnaissance d'utilité publique de l'œuvre, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Association fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer français, AN AL//751.

Le cas des associations qui visent à remplacer les secours alimentaires par la réduction du prix de la nourriture est à ce titre riche d'enseignements. L'administration refuse ainsi longtemps d'accueillir la demande de la Société des restaurants économiques de Nancy, qui vise à « améliorer la situation des ouvriers en leur offrant une nourriture saine et peu coûteuse », sous la forme de repas à prix réduits[103]. Quand elle se résout à transmettre le dossier au Conseil d'État, en août 1886, la section de l'Intérieur se montre à son tour très dubitative. Le dossier fait d'abord l'objet d'un complément d'instruction auprès du ministère de l'Intérieur, interrogé pour savoir si l'œuvre n'est pas « de nature à porter une atteinte sérieuse aux intérêts du commerce puisque l'argent provenant de la bienfaisance publique servirait à entretenir une concurrence dans des conditions inégales »[104]. Rassurée sur ce point – en février 1887, le ministre lui-même l'informe que l'œuvre a été suffisamment dotée à sa création pour renoncer désormais à la générosité publique[105] – la section de l'Intérieur sollicite quand même le ministère du Commerce, pour « élucider la question de savoir si l'œuvre précitée ne présente pas le caractère d'une société commerciale »[106]. La réponse, négative, emporte finalement l'adhésion de l'assemblée générale du Conseil d'État, qui adopte le décret de reconnaissance d'utilité publique en juillet 1887.

Le dossier de la Société des restaurants populaires de Bourges, présenté en 1898 au Conseil d'État, n'a pas cette chance. Soucieux de s'inscrire dans la jurisprudence ouverte par la reconnaissance comme établissement d'utilité publique de la Société des restaurants économiques de Nancy, ses dirigeants ont pourtant fait inscrire dans ses statuts leur renonciation à faire appel à la générosité publique[107]. Mais les nombreux allers et retours entre la section de l'Intérieur, la direction de l'assistance et de l'hygiène publiques et l'association montrent bien que le fond du problème n'est pas là. L'Œuvre des fourneaux économiques d'Orléans est d'ailleurs reconnue d'utilité publique en 1899, alors qu'elle sollicite sans cesse la générosité publique : les bienfaiteurs achètent à l'association des jetons qu'ils distribuent aux nécessiteux, lesquels s'en servent pour payer leurs repas dans les établissements fondés par l'œuvre. L'argument d'Henri Monod, chargé des deux dossiers à la direction de l'assistance et de l'hygiène publiques, semble avoir convaincu le rapporteur, qui le reprend dans ses notes : les fourneaux économiques d'Orléans

> « ont exclusivement un caractère charitable et ne sauraient être suspectés de faire concurrence au commerce local. Aussi, reconnaissant la mission

---

[103] Statuts de l'association, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de la Société des restaurants économiques de Nancy, AN AL//804.
[104] Note du 1er décembre 1886, même dossier.
[105] Lettre de René Goblet datée du 28 février 1887, même dossier.
[106] Note du 27 avril 1887, même dossier.
[107] Statuts de l'association, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de la Société des restaurants populaires de Bourges, AN AL//1863.

purement philanthropique de l'institution, la Chambre de commerce, comme le conseil municipal, a émis un avis favorable. »[108]

Mais quand il invoque ce précédent en faveur de la Société des restaurants populaires de Bourges[109], il se voit opposer le « caractère coopératif » du groupement, qui l'exclut de l'utilité publique : « elle a moins un but d'utilité publique qu'un objet d'intérêt particulier, quelque généralisé qu'il soit »[110]. Les membres de la section de l'Intérieur ont sans doute en tête la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés commerciales, qui s'applique indirectement aux coopératives de production, mais plus difficilement aux coopératives de consommation[111]. La Société des restaurants populaires de Bourges prend alors le parti de copier ses statuts sur ceux de l'Œuvre des fourneaux économiques d'Orléans. En vain : par une note du 3 mai 1900, la section argue qu'il n'y a pas eu « transformation effective […] dans l'organisation de la société »[112]. Quand on y regarde de plus près, une différence a en effet été maintenue entre les deux associations : à Orléans, il faut payer trois francs pour devenir sociétaire ; à Bourges, la cotisation a été fixée à vingt centimes[113] et les associés peuvent acheter pour eux-mêmes des jetons, qui leur permettent de prendre leurs repas ensemble, dans des salles réservées. Contrairement à la première, la seconde est donc largement ouverte aux personnes « très peu aisées », qui en sont à la fois membres et bénéficiaires[114].

La frontière qui sépare l'utilité publique du gain personnel se révèle ici ténue. Permettre aux classes populaires d'accéder à des repas peu coûteux ne relève de l'intérêt général que s'il s'agit de l'œuvre désintéressée de personnes vivant quant à elles dans l'aisance. Dès lors que les sociétaires parviennent au même résultat pour eux-mêmes, il n'est plus question d'utilité publique, y compris lorsqu'ils prévoient aussi, comme dans la Société des restaurants populaires de Bourges, de distribuer gratuitement aux plus pauvres qu'eux des jetons donnant accès aux établissements fondés par l'association. Dans le cas

---

[108] Rapport d'Henri Monod, horodaté à son arrivée au Conseil d'État, le 22 novembre 1899, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de l'Œuvre des fourneaux économiques d'Orléans, AN AL//1947.

[109] Lettre d'Henri Monod, datée du 26 mars 1900, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de la Société des restaurants populaires de Bourges, AN AL//1863.

[110] Avis du 28 juin 1899, même dossier.

[111] Pour une synthèse sur le droit des coopératives, voir Loïc Seeberger, « Historique de l'évolution du droit des coopératives, de ses origines à nos jours », *Revue internationale de l'économie sociale*, numéro 333, juillet 2014, p. 60-76, en ligne : https://doi.org/10.7202/1026044ar

[112] Note du 3 mai 1900, même dossier.

[113] Le prix du pain peut donner une idée de ce que ces sommes représentent : dans son édition du 19 février 1899, *L'Indépendant du Cher* informe ses lecteurs que la municipalité de Bourges vient de fixer le prix du pain pour la semaine suivante à 0,27 francs le kilogramme (la consommation quotidienne moyenne par personne s'élevant alors à un peu moins d'un kilogramme).

[114] Lettre d'Henri Monod datée du 25 juin 1899, même dossier.

de la Boulangerie coopérative des ouvriers et employés du chemin de fer du Paris-Orléans, dont le siège est à Périgueux, le Conseil d'État va jusqu'à exclure les coopératives de consommation, non seulement de l'utilité publique, mais aussi du secteur non lucratif, alors même qu'elles ne redistribuent aucun bénéfice à leurs adhérents : après avoir rappelé la teneur de l'article 1 de la loi du 1er juillet 1901, qui définit l'association 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 le partage des bénéfices », la section de l'Intérieur note que « la société dont s'agit, qui constitue par son titre même et par ses statuts une coopérative, ne paraît pas rentrer dans le cadre des associations définies par l'article 1 précité »[115].

Ces refus n'empêchent pas ces associations – pas plus que toutes celles qui n'ont pas voulu du label ou dont la demande n'est pas parvenue jusqu'au Conseil d'État – de se développer, grâce à l'un ou l'autre des régimes juridiques que le législateur républicain offre alors aux groupements à but lucratif ou non lucratif. Ils en disent en revanche beaucoup sur le resserrement que la haute assemblée fait alors subir à la notion d'utilité publique. La diversification du droit l'encourage à réserver l'étiquette – et donc, symboliquement, la qualité à laquelle cette dernière renvoie aux yeux du public et tout particulièrement des donateurs – à des causes portées par les classes supérieures à destination des classes populaires, quand il s'agit de bienfaisance ou d'éducation, ou au profit de leurs propres préoccupations, quand il s'agit de science ou de culture. À cette fin, le Conseil d'État n'hésite pas à réduire le secteur non lucratif non seulement aux activités qui ne visent pas le partage des bénéfices, mais plus largement à toutes celles qui ne remettent pas en cause les « intérêts du commerce ». Dans cette perspective, l'utilité publique vient bien universaliser les intérêts des dominants, en l'occurrence ceux des élites à maintenir la paix sociale, et particulariser les intérêts des dominés, en l'occurrence ceux des classes populaires à s'alimenter à bas prix. Elle consacre en effet toujours des œuvres conformes à l'ordre économique, social et politique en vigueur, même si cette conformité est nécessaire mais non suffisante pour obtenir le label.

Si le libéralisme des gouvernements républicains à l'égard des groupements non lucratifs tranche avec les restrictions en vigueur sous l'ordre moral, il s'arrête cependant à la reconnaissance d'utilité publique, qui garde son caractère arbitraire et sélectif, tout en intégrant les ambitions sociales et culturelles du nouveau régime. Orienter le nouvel essor de la générosité publique vers les activités privées désignées comme utiles par le Gouvernement conduit alors le Conseil d'État à réserver le label à un nombre

[115] Note du 19 avril 1904, dossier de demande en reconnaissance d'utilité publique de la Boulangerie coopérative des ouvriers et employés du chemin de fer du Paris-Orléans, AN AL//2285.

restreint d'œuvres triées sur le volet. À cet égard, l'univers des établissements reconnus d'utilité publique a toujours constitué un « tout petit monde » et continue à l'être après 1901.

Acte discrétionnaire dans un univers bureaucratique encore en voie de standardisation, la procédure repose encore – et peut-être plus que jamais – sur le jugement socialement situé de ses artisans. Ces derniers sont non seulement au sommet de l'édifice administratif de l'État, mais ils participent également pleinement au mouvement « réformateur ». Ils peuvent ainsi faire valoir leur connaissance des œuvres pour appuyer leurs décisions en la matière au sein de la haute assemblée, tout se mettant, cette fois au sein du champ réformateur, en position de trancher « le nouvel enjeu qu'il a fait naître : la capacité à prescrire un intérêt général acceptable en raison par tous les esprits non prévenus », qu'on peut imaginer sensibles à la légitimité étatique que lui donne la reconnaissance d'utilité publique[116]. Dans ce contexte, on l'a vu, le favoritisme n'est jamais loin, même s'il est rarement perçu comme tel par les membres du Conseil d'État, qui n'hésitent pas à affirmer la valeur des établissements qu'ils connaissent directement ou de « réputation ».

Sous cet angle aussi, la reconnaissance d'utilité publique renvoie à un « tout petit monde », qui se fréquente et collabore en différents lieux, activant et réactivant des relations personnelles souvent étroites, parfois même familiales : celui de la « nébuleuse réformatrice », désormais bien connue des historiens. Là encore, les grands serviteurs de l'État semblent l'emporter sur les deux tableaux. D'un côté ils orientent, au nom du droit, les modalités d'organisation et d'action des philanthropes, de l'autre ils interprètent le droit en fonction des représentations qu'ils partagent avec eux, largement acquises au patronage. Le traitement dont bénéficient les fondations, évoqué dans le chapitre précédent, est un bon exemple de cette adaptation du droit aux projets des « réformateurs ». Ce que montre le présent chapitre, c'est que leurs associations en profitent aussi, mais de façon plus discrète, car le cadre légal et réglementaire de 1901 est pour le Conseil d'État plus contraignant. L'effort du législateur républicain pour offrir au secteur non lucratif les moyens juridiques de son développement, loin d'encourager la haute assemblée à diversifier les formes de l'utilité publique, l'autorise au contraire à les rabattre sur les modes d'engagement des élites sociales. Alors que la République s'enracine dans le pays, l'utilité publique, pensée en marge de la loi commune, privilégie ainsi les causes et les pratiques des anciens et nouveaux notables.

[116] Christian Topalov, « Le champ réformateur, 1880-1914 : un modèle », art. cit., p. 466.

Conclusion
Des gardiens sans garde-fous

« Qui gardera ces gardiens ? » Empruntée à Juvénal, la question hante la théorie politique et juridique[1]. Elle vient cependant rarement à l'esprit des gardiens eux-mêmes. C'est en tout cas ce que montre notre enquête : le droit et *a fortiori* la jurisprudence administrative n'ont pas suffi à prémunir les membres du Conseil d'État contre un favoritisme en partie assumé.

*

La Troisième République a pourtant contribué à l'émergence d'une conception exigeante de l'intérêt général, qui vise à concilier la liberté associative et les droits du public. D'un côté, le législateur consacre le droit des individus à s'associer sous différentes formes (syndicats, sociétés de secours mutuels, associations). De l'autre, il réserve le bénéfice de la générosité *publique* aux groupements qui rendent effectivement des services au *public*. L'observation du travail des membres du Conseil d'État a permis d'en souligner les enjeux. Il s'agit certes de faire droit aux volontés des individus qui investissent leur temps et leur argent au profit de la collectivité : il faut leur assurer que le patrimoine engagé ne sera pas utilisé à d'autres fins que celles qu'ils ont en vue et, s'ils en confient la gestion à d'autres qu'eux-mêmes, leur donner si possible un droit de regard sur son emploi. Mais il n'est pas question que leurs initiatives lèsent les intérêts de leurs concitoyens : les bénéficiaires méritent d'être traités dignement ; les donateurs doivent être certains que leurs libéralités vont effectivement aux causes qui leur tiennent à cœur ; leurs héritiers ne doivent pas se sentir spoliés.

Autrement dit, les activités privées d'intérêt général sont doublement *publiques* – nous dirions aujourd'hui « socialisées » : elles reposent en amont sur des richesses collectives et pèsent en aval sur tout ou partie de la population. Comme le montre l'analyse des discussions menées au sein de la haute assemblée à propos de la loi sur la liberté associative, les serviteurs de l'État interprètent l'affectation de biens privés à des buts non lucratifs comme un renoncement de la part de leurs propriétaires originels, qui manifestent ainsi leur *désintéressement*. En passant dans la sphère non lucrative, ils sont détachés de leurs anciens maîtres pour être attachés à des causes qui ne concernent donc plus les simples particuliers mais *intéressent*, à divers degrés, le public. Les missions qu'ils soutiennent ont en effet des conséquences sur la

[1] *Sed quis custodiet ipsos custodes ?* Chez Juvénal, la citation ne porte pas sur les producteurs de la norme juridique et politique mais sur les gardiens chargés de surveiller la vertu des épouses et préserver ainsi l'honneur des maris… Juvénal, *Satires*, Paris, Les Belles Lettres, 2002 [Première édition entre 90 et 127], p. 76.

collectivité – sur certains de ses groupes et plus généralement sur les fins qu'elle s'est données – qui justifient l'intervention de l'État. Comme garant de la chose publique, l'État est alors érigé en arbitre de l'utilité de ces causes, chargé du bon usage de ce patrimoine privé devenu public et de la protection des divers intérêts qu'il met en jeu.

Ces conceptions peuvent-elles être décrites comme *républicaines* ? Elles ne sont pas présentées comme telles. Les membres du Conseil d'État ne se réclament pas explicitement de la République, même lorsqu'ils en sont, à titre personnel, de fervents défenseurs. Ils se fondent en effet sur les « principes de notre droit public », dont ils n'hésitent pas à montrer la continuité depuis l'Ancien Régime. La doctrine qui les guide en matière d'établissements d'utilité publique emprunte ainsi à des schèmes hérités du droit canon, qui ont servi l'absolutisme royal avant d'être adaptés aux objectifs républicains. Pour en trouver une formulation expressément républicaine, il nous a fallu quitter l'enceinte du Conseil d'État pour celle du Parlement. Quand les serviteurs de l'État invoquent l'antique « représentation des pauvres » pour confier à l'administration la surveillance des dons et legs qui leur sont destinés, certains élus (Henri Marmonier par exemple) rappellent que l'État est désormais dans les mains du peuple souverain et que c'est à ce titre qu'il défend ses intérêts.

Quelles qu'en soient les prémisses, les conclusions qu'en tirent les membres de la section de l'Intérieur sont conformes au projet républicain, dans la mesure où elles leur imposent de limiter et de contrôler le pouvoir que la philanthropie confère aux riches particuliers qui s'y adonnent. L'investissement de ces derniers dans le secteur non lucratif ne leur permet pas seulement de placer les populations vulnérables dans leur dépendance. Il leur donne aussi la possibilité de financer sur fonds publics – issus de la générosité *publique*, des avantages fiscaux concédés aux établissements charitables et des subventions émanant de l'État, des départements et des communes – des causes dont les fondements philosophiques et les modalités d'action sont susceptibles de remettre en cause non seulement les projets consacrés par le suffrage universel (masculin) mais aussi l'égale dignité promise à chacun par la République.

*

Les archives du Conseil d'État révèlent les pratiques administratives que sous-tendent ces grands principes. Elles nous conduisent d'abord à relativiser fortement la « mystique de l'intérêt général » [2] associée à l'État républicain. Au sommet de l'État, ses gardiens les plus éminents ne s'embarrassent pas de grands discours sur l'intérêt de la nation ou du peuple. Les formules vagues des notes et avis qu'ils destinent aux ministères et aux représentants des associations et fondations occultent la réalité de leur travail, qui consiste à

[2] L'expression émaille de nombreux travaux sur la question. Voir notamment Jacques Chevallier (dir.), *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Presses universitaires de France, 1978, 2 vol. ; François Rangeon, *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, 1986, 246 p.

examiner au plus près les intérêts très concrets que la reconnaissance d'utilité publique d'un groupement met en jeu : ce sont ceux des associés, des mécènes et de leurs héritiers, des bénéficiaires, des institutions poursuivant un but analogue, de la commune où l'établissement a son siège, du département dont il relève et *in fine* de l'État. Dans cette perspective, la « généralité » de l'intérêt fait la somme des inconvénients et des avantages pour les uns et les autres et vise à en dégager un équilibre conforme aux droits de chacun.

La notion de *public* garde certes quelque chose de transcendant : elle englobe tout autant les vivants – ceux qui défendent les intérêts de leurs mandants et administrés dans les avis joints aux dossiers – que les morts – qui s'expriment à travers leurs testaments – et ceux qui ne sont pas encore nés – les générations à venir qui profiteront ou pâtiront des actions de leurs ascendants. Mais c'est le propre des institutions dont la durée excède la vie humaine et non la caractéristique d'un intérêt national hypostasié : parce qu'elle prétendent à l'éternité, les personnes morales embrassent des intérêts que certains de leurs porteurs ne peuvent plus ou pas encore faire valoir et que l'État – personne morale supérieure – doit donc garantir.

Les sommes engagées et les buts poursuivis par les associations sont parfois modestes. Les arbitrages du Conseil d'État n'ont cependant rien d'anecdotique. Derrière l'apparente continuité des discours et des pratiques, les serviteurs de l'État contribuent en effet à remanier profondément le partage public / privé qui prévalait jusqu'alors. Les enseignements sont à cet égard nombreux, souvent contre-intuitifs. Ils nous conduisent notamment à réévaluer l'importance des « processus d'étatisation » [3] que connaît la Troisième République. Face aux initiatives privées d'intérêt général, les serviteurs de l'État se demandent certes d'abord s'il ne faut pas les transformer en services ou établissements publics et les arrimer ainsi à la sphère publique. Mais il s'agit rarement de les incorporer à l'État : en matière de bienfaisance, ce sont les communes et les départements qui constituent à leurs yeux l'échelon pertinent et c'est donc vers eux que la haute assemblée cherche le plus souvent à orienter la générosité publique.

Et surtout, la dynamique de ce mouvement joue à bien des égards dans le sens d'une *privatisation* des services rendus au public ou, si l'on préfère, d'une désincorporation du social hors de l'État. L'administration rechigne en effet à laisser la gestion de la générosité des particuliers dans la main de l'État ou des collectivités locales. Pour ménager les intérêts des donateurs tout en maintenant les œuvres sous la surveillance de l'autorité publique, elle encourage la création d'établissements publics, c'est-à-dire d'organismes détachés de l'État, du département ou de la commune et dotés d'un budget qui leur est propre. Les particuliers qui ont contribué à financer telle ou telle œuvre reçoivent ainsi la garantie que leurs dons lui sont bien attribués et ils peuvent

[3] Martine Kaluszynski et Sophie Wahnich (dir.), *L'État contre la politique : les expressions historiques de l'étatisation*, Paris / Montréal, L'Harmattan, 1998, 339 p.

même, dans certains cas, devenir membres de leurs conseils d'administration. Du point de vue de la haute assemblée, il s'agit donc moins d'accroître les compétences de la puissance publique que d'autonomiser certaines de ses créations institutionnelles et de les ouvrir à des personnes privées.

La création d'établissements d'utilité publique correspond à une étape supplémentaire dans l'autonomisation des œuvres créées par les particuliers. La Troisième République approfondit en effet la différenciation des établissements publics et d'utilité publique engagée sous la Second Empire. Alors que les premiers sont des personnes morales publiques, les seconds apparaissent désormais clairement comme des personnes morales privées. Le Conseil d'État se refuse alors à créer à sa guise l'un ou l'autre. Lorsque les fonds destinés à faire vivre une œuvre sont restés privés – autrement dit lorsque les auteurs de ces libéralités n'ont pas chargé une institution publique de réaliser leurs projets charitables –, la haute assemblée ne peut les attribuer qu'à des établissements d'utilité publique. La reconnaissance de leur caractère privé n'est pas que formelle. Elle implique de repenser les contours de l'intérêt général assumé par les œuvres privées et de préciser les règles de fonctionnement qui en découlent. On a vu comment elle avait conduit les membres du Conseil d'État à distinguer progressivement les missions d'intérêt général assumées par l'État, les départements et les communes et les activités d'utilité publique menées par les particuliers. Ils exigent des premières qu'elles fonctionnent selon les principes en cours d'élaboration des services publics – ouverts à tous, gratuits, laïcisés si possible – tandis qu'ils acceptent progressivement des secondes qu'elles suivent les vues particulières de leurs instigateurs – y compris lorsqu'il s'agit de réserver les services rendus aux personnes d'une confession déterminée. Leurs discussions témoignent de la genèse de ce nouveau partage, qui s'élabore à travers la mise en rapport des activités de l'État et des associations : la spécificité de l'utilité publique émerge par comparaison avec le service public, qu'elle contribue en retour à préciser.

Comme l'ont bien compris les juristes de l'époque, la loi de 1901 sur le contrat d'association accroît encore l'indépendance du secteur non lucratif par rapport à la puissance publique. Les associations déclarées ne disposent certes que de la « petite » personnalité et ne peuvent donc pas bénéficier de la générosité publique. Mais pour la première fois depuis longtemps, elles peuvent se créer sans aucune intervention des autorités : elles sont ainsi débarrassées du régime d'exception que leur réservait le droit public pour être placée sous l'empire de la loi commune – celle du droit privé. Sous cet angle aussi le travail du Conseil d'État remet en question l'absolutisme de l'intérêt général. Dans l'espace hybride qui est réservé aux activités privées d'intérêt général – la liberté pour les plus modestes, la tutelle étatique pour celles qui sont reconnues d'utilité publique –, le monisme politique n'est plus de mise. Même celles que le label gouvernemental rattache encore en partie à la sphère publique profitent d'un pluralisme inédit, qui leur est justement concédé à raison de leur caractère privé.

*

Si cette « désétatisation »[4] avant l'heure est passée relativement inaperçue des chercheurs, c'est qu'elle était relative (à ce qui préexistait), contenue (l'utilité publique des établissements privés est restée sous contrôle étatique) et en grande partie involontaire (elle n'a pas été projetée comme telle). Elle a émergé progressivement, sous la contrainte d'impératifs politiques divers et jouant parfois en sens contraires, à la faveur de discussions plus ou moins vives au sein du Conseil d'État et au gré des tensions institutionnelles qui le traversaient et/ou l'opposaient au Gouvernement.

Elle est cependant essentielle pour comprendre les transformations de l'État au début de la Troisième République, sous l'effet de la démocratisation et de la libéralisation des institutions. Le monopole de l'État dans la définition de l'intérêt général est à la fois réaffirmé – à travers le réagencement des principes régissant la sphère publique – et renégocié – à travers la remise en cause du partage public / privé qui prévalait jusque-là. Ce dernier, on l'a dit pour commencer, avait été longtemps régi par des principes d'une grande simplicité : d'un côté l'État, voué à absorber toutes les initiatives d'intérêt public, de l'autre les activités purement privées, soumises aux règles progressivement consolidées du droit privé. La consécration progressive des libertés associatives débouche au contraire sur un système gradué, qui différencie les règles appliquées aux institutions en fonction de leur degré d'investissement dans la sphère publique : du côté du pôle le plus complètement public, l'État bien sûr, mais aussi, à leur échelon propre, les départements et les communes, chacune de ces collectivités étant susceptible de créer des services publics ou des établissements publics, dont les prérogatives et les compétences respectives sont précisées ; du côté de la sphère privée, les particuliers et les groupements qu'ils sont amenés à créer, selon une gradation qui va de l'association de fait, non déclarée, à l'établissement d'utilité publique, en passant par des personnes morales privées d'intérêt plus ou moins public (entreprises commerciales, coopératives, sociétés de secours mutuels, syndicats, etc.).

Le secteur non lucratif en sort transformé. Les individus sont désormais libres de s'adonner à des activités *désintéressées*. S'ils souhaitent constituer des personnes morales, il leur suffit de donner à leurs groupements un caractère public (en les déclarant). S'ils aspirent en outre à les faire bénéficier de la générosité publique, ils doivent se soumettre aux règles afférentes à cet espace intermédiaire que la pratique du Conseil d'État a contribué à faire émerger, un espace où la contribution des acteurs privés à l'intérêt général est reconnue à condition que ces derniers reconnaissent à leur tour l'essence publique du don d'argent, qui justifie l'intervention de l'État.

---

[4] Je reprends le terme à Matthieu Hély, qui l'applique aux processus actuels : Matthieu Hély, « Genèse de 'l'entreprise de l'ESS' et désétatisation de l'intérêt général », *Informations sociales*, n° 199, 2019/1 p. 88-94.

La désétatisation que nous avons décrite n'a donc pas grand-chose à voir avec celle à laquelle nous assistons aujourd'hui. Certes, la situation du début de la Troisième République évoque à bien des égards la nôtre : des missions de service public confiées par l'État à des groupements non lucratifs dans un contexte où les élites politiques et administratives sont en grande partie acquises au libéralisme économique. Mais elle en est en réalité diamétralement opposée. Au-delà des différences de budgets, sans commune mesure[5], l'État républicain du tournant des XIXe-XXe siècles affirme sa légitimité à contrôler les activités privées d'intérêt général au nom de leur dimension *publique*. Or, c'est bien cette dimension publique – et la garantie étatique qu'elle appelle – qui semble au contraire remise en question dans la notion d'« utilité sociale », récemment forgée pour caractériser les activités du tiers secteur.

Notre socio-histoire de l'intérêt général invite donc à reconsidérer les transformations étatiques à l'aune des redéfinitions de la sphère publique qui les accompagnent, et qu'il convient de distinguer de la sphère étatique. Elle contribue également à en souligner les enjeux institutionnels. Que la définition de ce qui relève du public ait été en partie confiée à l'arbitraire du pouvoir exécutif n'a en effet rien d'anodin. Le régime du bon plaisir a été maintenu en matière de reconnaissance d'utilité publique. Les velléités manifestées dans les années 1880 pour réformer la procédure sont restées lettre morte. L'administration républicanisée a fait sien cet instrument monarchique, qui lui permet de sélectionner les groupements qu'elle souhaite labelliser sans avoir à craindre de recours.

Dans ces affaires, le rôle du Conseil d'État est donc à la fois marginal – il intervient en fin de procédure et ne rejette qu'une minorité de décrets de reconnaissance d'utilité publique – et crucial – il tranche en dernier ressort entre les causes vouées à devenir semi-publiques et celles qui restent privées. Gardien de l'intérêt général, il l'est tout autant des frontières entre les différentes sphères qui séparent le public et le privé. Au cours de la période étudiée, on l'a vu doter de règles spécifiques ce nouvel espace, mi-public mi-privé, réservé aux établissements d'utilité publique. Mais les membres de la haute assemblée n'hésitent parfois pas à s'affranchir des principes qu'ils ont eux-mêmes contribué à élaborer, notamment en ce qui concerne le devenir des biens affectés aux fondations les plus importantes.

---

[5] Le budget de l'État ne dépasse alors pas les 13 % de la production nationale. Ministère de l'économie et des finances, *Rapport sur la dépense publique et son évolution*, 2013, p. 13, https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/medias/documents/ressources/PLF2013/rapport_depense_2013.pdf. À titre de comparaison, en 2017, les dépenses publiques représentent 56,5 % du PIB. Mariam Besbes et al., *Tableaux de l'économie française, édition 2019*, Montrouge, INSEE, 2019, p. 124. Pour une réflexion sur la comparaison de ces données, voir Jacques Le Cacheux, « Dette publique, dépression et croissance en France, 1871-1914 », Working paper, OFCE, mars 2015, JEL N13, N44, 13 p.

L'architecture très particulière du système juridique français le leur permet. D'une part, les établissements d'utilité publique relèvent d'un droit hybride : ils accèdent à la personnalité morale en vertu du droit administratif mais conservent pour le reste leur statut de droit privé. D'autre part, la limite entre droit public et droit privé est négociable et sans cesse renégociée. Le Conseil d'État décide donc au cas par cas si l'un ou l'autre s'applique. Un petit groupe d'hommes est ainsi investi d'un pouvoir considérable : celui d'imposer à la plupart des groupements une série de règles contraignantes au nom de la dimension publique de leurs activités tout en réservant à certains d'entre eux les dispositions nettement plus souples du droit privé. Certains mécènes parviennent ainsi à conserver des droits plus ou moins importants sur les biens qu'ils ont pourtant affectés à des buts non lucratifs, tandis que les petits donateurs sont sommés de pratiquer une générosité réellement *désintéressée*, dans la mesure où elle les conduit à abandonner à l'État le soin de veiller au bon usage de leurs contributions à la chose publique.

Comme nous l'avons montré, les serviteurs de l'État réservent alors leurs faveurs à ceux qui leur ressemblent et qu'ils côtoient au sein de la « nébuleuse réformatrice »[6]. Les lettres trouvées dans les dossiers comme les comptes rendus des séances à l'assemblée générale du Conseil d'État tendent à montrer qu'ils en sont tout à fait conscients. Après l'épuration de la haute assemblée, la section de l'Intérieur s'efforce certes de faire connaître, au moins au reste de l'administration, les critères qui président à ses décisions. Mais l'impartialité s'arrête en quelque sorte aux conditions nécessaires mais non suffisantes de la reconnaissance d'utilité publique. Quand il s'agit de faciliter l'obtention du label, en fermant les yeux sur telle ou telle clause des statuts ou au contraire en y introduisant telle ou telle disposition, on peine à trouver chez les membres du Conseil d'État la trace d'une quelconque foi dans la neutralité du droit, qui les rendrait aveugles à leurs propres préférences ou leur permettrait plus cyniquement de les occulter derrière un discours méritocratique. C'est au contraire au nom de leur supériorité sociale qu'ils affirment être en mesure de hiérarchiser les causes et de *reconnaître* leurs pairs.

Sous cet angle, le droit que pratiquent les membres du Conseil d'État ne s'inscrit pas – ou mal – dans le champ juridique décrit par Pierre Bourdieu : dans les affaires de reconnaissance d'utilité publique, la « rhétorique de l'autonomie, de la neutralité et de l'universalité » n'est pas absente mais elle cède régulièrement et de façon généralement assumée au souci de mettre le droit au service de l'ordre social auquel les membres du Conseil d'État doivent leurs positions[7]. Le pluralisme politique qu'ils sont prêts à admettre dans les œuvres d'utilité publique trouve là ses limites. Identifiant l'intérêt général et

---

[6] Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France*, 1880-1914, Paris, EHESS, 1999, 574 p.

[7] Pierre Bourdieu, « La force du droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 64, septembre 1986, p. 3-19, ici p. 5.

l'ordre social dont ils s'affirment tout autant les garants, ils encouragent la philanthropie des puissants et le patronage des plus faibles mais tiennent à distance le féminisme et la coopération ouvrière.

Tout en contribuant à élaborer un puissant discours sur la chose publique, les membres du Conseil d'État en dévoilent la fragilité. Le développement du secteur non lucratif n'est finalement autorisé qu'à condition de ne pas léser les « intérêts du commerce », comme si la « synthèse républicaine »[8] ne garantissait la République que sous réserve du libéralisme. Autrement dit, la reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations vise moins à soustraire les activités privées d'intérêt général à la logique du marché qu'à les maintenir dans un espace où elles n'empiètent ni sur la sphère lucrative ni sur les intérêts publics. En confiant cet objectif limité au bon vouloir de l'administration, le législateur renonce en outre à encadrer sa réalisation. Ici comme ailleurs, les serviteurs de l'État sont donc en mesure d'exonérer leurs proches des obligations qu'ils imposent au plus grand nombre au nom de l'intérêt général, minant ainsi les fondements de l'autorité étatique qu'ils s'efforcent pourtant de consolider.

[8] Stanley Hoffmann, Charles P. Kindleberger, Laurence Wylie et al, *In search of France*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, XIII-443 p.

Sources

Sources archivistiques

Archives nationales (site de Pierrefitte)

Série AL : dossiers des affaires administratives et comptes rendus *in extenso* des discussions à l'assemblée générale du Conseil d'État.

Sondages ponctuels dans les séries F7, F17 et F12 : dossiers concernant la reconnaissance d'utilité publique de certaines associations et fondations conservés dans les archives des ministères de l'Intérieur (série F7), de l'Instruction publique (série F17) ou du Commerce (série F12).

Archives départementales

Sondages ponctuels dans les registres de l'état civil, du cadastre et du recensement afin d'évaluer le patrimoine de certains donateurs et testateurs.

Sources imprimées

Droit et administration

Publications périodiques et séries

BÉQUET Léon (dir.), *Répertoire du droit administratif, fondé en 1882 par M. Léon Béquet, publié depuis 1892 sous la direction de M. Laferrière et depuis 1901 sous la direction de M. Dislère*, Paris, P. Dupont, 1882-1911.

BLOCK Maurice (dir.), *Annuaire de l'économie politique et de la statistique,* Paris, Guillaumin, 1844-1899.

BLOCK Maurice (dir.), *Dictionnaire de l'administration française*, Paris / Strasbourg, Veuve Berger-Levrault, 1862, VII-1630 p.

BLOCK Maurice (dir.), *Dictionnaire de l'administration française : supplément général (1878-1884)*, Paris, Berger-Levrault et Cie, 1877-1885.

BLOCK Maurice (dir.), *Dictionnaire de l'administration française : supplément général (1878-1884)*, Paris, Berger-Levrault et Cie, 1885, 446 p.

Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur, Paris, Dupont, 1838-1979.

DUVERGIER Jean-Baptiste (dir.), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, Paris, Guyot & Scribe, puis Larose, puis Sirey, 1824-1948.

État des communes à la fin du XIXe siècle, Montévrain, École d'Alembert, 1896-1906.

Journaux officiels :

- *Moniteur universel : journal officiel de l'Empire français*, Paris, s. n., 1869-1870.
- *Journal officiel de la République française*, Paris, s. n., 1870-1880.

- *Annales de l'Assemblée nationale, compte rendu in extenso des séances*, Paris, Imprimerie du *Journal officiel*, 1871-1876.

- *Journal officiel de la République française : lois et décrets*, Paris, Journaux officiels, 1881-2015.

- *Journal officiel de la République française : débats parlementaires, Chambre des députés*, Paris, Imprimerie du *Journal officiel*, 1881-1940.

- *Journal officiel de la République française : débats parlementaires, Sénat*, Paris, Imprimerie du *Journal officiel*, 1880-1940.

Recueil des lettres circulaires, instructions, programmes, discours et autres actes publics, Paris, Imprimerie de la République puis Imprimerie impériale puis Imprimerie royale, 1791-1830.

SIREY Jean-Baptiste (dir.), *Recueil général des lois et des arrêts en matière civile, criminelle, commerciale et de droit public*, Paris, Sirey, 1791-1950 (dit Recueil Sirey).

Traités, monographies et enquêtes

AUCOC Léon, *Conférences sur l'administration et le droit administratif : de l'autorité judiciaire et de la juridiction administrative*, Paris, Dunod, 1878-1882, 3 vol.

AVRIL Pierre, *Les origines de la distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique*, Paris, Arthur Rousseau, 1900, 366 p.

BASSEVILLE Marcel, *Le droit à l'association au point de vue historique contemporain et au point de vue législatif*, Beaugency, J. Laffray, 1897, 234 p.

BÉQUET Léon, « Les établissements publics et d'utilité publique », *Le Droit*, 8, 9, 10 et 11 juin 1881. Repris dans BÉQUET Léon, *Les établissements d'utilité publique*, Paris, Balitout, Questroy et Cie, 1881, 39 p.

BÉQUET Léon, *Le Conseil d'État : organisation, fonctionnement*, Paris, Paul Dupont, 1891, 266 p.

BEURDELEY Paul, « Les caisses des écoles et leur situation légale », *Revue politique et parlementaire*, n° 25, juillet 1896, p. 18-29.

BIENVENU-MARTIN Jean-Baptiste, *Notes de jurisprudence (section de l'Intérieur, des Cultes et de l'Instruction publique et des Beaux-Arts du Conseil d'État)*, Melun, Imprimerie administrative, 1892, VII-272 p.

BIRAN Élie de, « Les établissements d'utilité publique », *Revue générale d'administration*, mars 1882, p. 296-317.

BLOCK Maurice, « Établissements publics et d'utilité publique », *Dictionnaire de l'administration française*, Paris, Berger-Levrault, 1877-1885, vol. 1, p. 908.

BUCQUET Paul, *Enquête sur les bureaux de bienfaisance : documents recueillis par les inspecteurs généraux des établissements de bienfaisance et rapport au ministre sur la situation des bureaux de bienfaisance en 1871*, Paris, Imprimerie nationale, 1874, LXIII-971 p.

CHAPEY Auguste, *Étude sur les caisses des écoles en France*, Rennes, E. Prost, 1910, 132 p.

CHARDON Henri, *L'administration de la France : les fonctionnaires*, Paris, Perrin, 1908, p. 407.

CLUNET Édouard, *Les associations au point de vue historique et juridique*, Paris, Marchal et Billard, 1909, 2 vol.

CONSEIL D'ÉTAT, *Série d'études sur le droit d'association dans les législations étrangères*, Paris, Imprimerie nationale, 1899, 228 p.

COULON Georges, « La représentation des pauvres », *La revue philanthropique*, mai-octobre 1905, p. 156-162.

COULONDRE Gaston, *Des acquisitions de biens par les établissements de la religion chrétienne en droit romain et dans l'ancien droit français*, Thèse pour le doctorat, Paris, Rousseau, 1886, 368 p.

DAIN Alfred, *Étude sur la condition des associations non reconnues*, Paris, F. Pichon, 1879, 178 p.

DÉCUTY Maurice, *De la représentation des pauvres : étude sur l'organisation générale des services d'assistance en France*, Paris, A. Pedone, 1908, 192 p.

DENIS DE LAGARDE G. et GODFERNAUX André, *Guide de procédure devant les sections administratives*, Paris / Nancy, Berger-Levrault et Cie, 1890, VI-154 p.

DES CILLEULS Alfred, « Du régime des établissements d'utilité publique », *Revue générale d'administration*, juin 1890, p. 161-179, août 1890, p. 404-415, octobre 1890, p. 152-161, janvier 1891, p. 28-61.

DUGUIT Léon, *Études de droit public*, Paris, A. Fontemoing, 1901-1902, 2 vol.

ÉPINAY Jules, *De la capacité juridique des associations formées sans but lucratif et non reconnues d'utilité publique : sur les formes inférieures de la personnalité morale*, Paris, Arthur Rousseau, 1897, 619 p.

HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif*, Paris, Larose & Forcel, 1892, X-783 p.

HAURIOU Maurice, « De la personnalité comme élément de la réalité sociale », *Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence*, tome 22, 1898, p. 5-23 et p. 119-140.

HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public général à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques*, 4e édition, Paris, L. Larose, 1900, VI-IV-896 p.

HAURIOU Maurice, *Principes de droit public*, Paris, L. Tenin, 1916, VI-734 p.

HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 1919, p. 122-143.

HAURIOU Maurice, « Caisses des écoles primaires », *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*, Paris, Sirey, 1929, tome 1, p. 431-446. Commentaire d'arrêt reproduit à partir du Recueil Sirey, 1905, III, p. 33, désormais en ligne ici : https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2014/03/19/la-distinction-des-etablissements-publics-et-des-etablissements-dutilite-publique/

LAISNÉ-DESHAYES Joseph, *Du régime légal des communautés religieuses en France*, Paris, C. Douniol, 1866, LII-98 p.

« La liberté de la bienfaisance et des fondations charitables – compte rendu général de la réunion annuelle, XXXIIe session, 26-30 mai 1913 », *La réforme sociale*, 1913, p. 5-59.

LE BRET Cardin, *Les œuvres de Messire C. Le Bret*, Paris, Veuve Toussaint du Bray, 1643, 1160 p.

LÉVY-ULLMANN Henri et GRUNEBAUM-BALLIN Paul, « Essai sur les fondations par testament », *Revue trimestrielle de droit civil*, III, 1904, p. 253-283.

MADRE Adolphe de, *Un moyen de créer et entretenir des écoles spécialement par voie d'association*, Paris, Hachette, 1867, 248 p.

MADRE Adolphe de, *Œuvres et associations, leur existence et leur avenir*, Paris, Hachette, 1870, 24 p.

MICHOUD Léon, *La création des personnes morales*, Grenoble, Allier frères, 1900, 45 p.

MICHOUD Léon, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1906-1909, 2 vol., II-484 et IV-548 p.

NOURRISSON Paul, *Histoire de la liberté d'association en France depuis 1789*, Paris, Tenin, 1920, 2 vol.

PLANIOL Marcel, *Traité élémentaire de droit civil conforme au programme officiel des facultés de droit*, Paris, E. Pichon, 1902, 3 vol.

PUGET Henry, « Le droit des associations : la reconnaissance comme établissement d'utilité publique », *Le Musée social*, n° 7-8, juillet-août 1926, p. 193-250. Repris dans PUGET Henry, *Le droit des associations : la reconnaissance comme établissement d'utilité publique*, Paris, Musée social, 1926, 67 p.

RAZOUS Armand, *Réglementation du travail industriel, commentaire pratique*, Paris, Berger-Levrault, 1901, X-328 p.

REYNAUD Joseph, *Notes de jurisprudence (section de l'Intérieur, des Cultes et de l'Instruction publique et des Beaux-Arts du Conseil d'État)*, Melun, Imprimerie administrative, 1899, VII-387 p.

SALEILLES Raymond (dir.), « Étude de la question n° 14 relative aux fondations », *Bulletin de la Société d'études législatives*, 1906, p. 467-493 et 1908, p. 357-421.

SALEILLES Raymond, *De la personnalité juridique : histoire et théorie, vingt-cinq leçons d'introduction à un cours de droit civil comparé sur les personnes juridiques*, Paris, A. Rousseau, 1910, VIII-678 p.

SÉGUR Pierre de, « Observations sur l'état de la jurisprudence en ce qui concerne les libéralités faites aux fabriques, aux curés ou aux établissements religieux en faveur des pauvres », *Assemblée générale des comités catholiques de France*, Paris, Bureau du comité catholique, 1873, p. 534-542

SELIGMAN Edmond, *De la création et de l'extinction des personnes morales en droit romain et en droit français*, Thèse pour le doctorat, Paris, Malverge et Dubourg, 1877, 176 p.

TISSIER Théodore, *Traité théorique et pratique des dons et legs aux établissements publics ou d'utilité publique, aux congrégations et communautés religieuses, aux associations syndicales, aux syndicats professionnels, aux pauvres, aux communes, aux départements, aux colonies et à l'État*, Paris, P. Dupont, 1896, 2 vol.

TOURNON Edmond, *De la personnalité civile des sociétés et des associations*, Paris, A. Pedone, 1895, 133 p.

TROUILLOT Georges et CHAPSAL Fernand, *Du contrat d'association : commentaire de la loi du 1er juillet 1901 et des règlements d'administration publique du 16 août suivant*, Paris, Bureaux des lois nouvelles, 1902, 504 p.

VAN DEN HEUVEL Jules, *De la situation légale des associations sans but lucratif en France et en Belgique*, Bruxelles, Ferdinand Larcier, Paris, G. Pedone-Lauriel, 1984, IV-358 p.

VAREILLES-SOMMIÈRES Gabriel de La Brouë de, *Du contrat d'association ou la loi française permet-elle aux associations non reconnues de posséder ?*, Paris, F. Pichon, 1893, 194 p.

VAREILLES-SOMMIÈRES Gabriel de La Brouë de, *Le droit de posséder des associations non reconnues*, Paris, F. Pichon, 1895, 27 p.

VAREILLES-SOMMIÈRES Gabriel de La Brouë de, *La personnalité morale*, Arras, Sueur-Charruey, 1900, 37 p.

WALDECK-ROUSSEAU Pierre, *Associations et congrégations*, Paris, E. Fasquelle, 1901, V-452 p.

WEIL Georges-Denis, *Un siècle d'histoire politique et religieuse : le droit d'association et le droit de réunion devant les chambres et les tribunaux*, Paris, F. Alcan, 1893, VI-340 p.

WORMS Émile, *De la liberté d'association à travers les âges*, Paris, Dentu, 1887, VIII-383 p.

Répertoires et bulletins publiés par les œuvres

Bulletin annuel de l'Association amicale des secrétaires et anciens secrétaires de la Conférence des avocats à Paris, Paris, s. n., 1879-1981.

Bulletin de l'Association française contre l'abus du tabac et des boissons alcooliques, Paris, s. n., 1869-1883.

Bulletin de la Société d'économie politique, Paris, Guillaumin, 1888-1936.

Bulletin de la Société des agriculteurs de France, Paris, s. n., 1869-1927.

Bulletin de la Société d'études législatives, Paris, A. Rousseau, 1902-1946.

Bulletin de la Société Franklin, Paris, s. n., 1868-1933.

Bulletin de la Société internationale des électriciens, Paris, Gauthier-Villars, 1884-1918.

Bulletin de la Société pour la propagation des langues étrangères en France, Paris, s. n., 1893-1943.

Bulletins de la Société des antiquaires de l'ouest, Poitiers, A. Dupré, 1835-1946.

Journal de la jeune fille : organe des Unions chrétiennes de jeunes filles, Le Vigan puis Privas puis Saint-Étienne, s. n., 1893-1951.

La réforme sociale, Paris, s. n., 1881-1930.

La revue philanthropique, Paris, Masson et Cie, 1897-1934.

Le Moniteur officiel de la gymnastique et de l'escrime, Paris, s. n., 1884-1887.

Le Véloce-sport, organe de la vélocipédie française, Bordeaux, s. n., 1885-1897.

Manuel des œuvres : institutions religieuses et charitables de Paris et principaux établissements des départements pouvant recevoir des orphelins, des indigents et des malades de Paris, Paris, C. Poussielgue, 1900, VI-695 p.

Mémoires de la Société de linguistique de Paris, Paris, A. Franck, 1868-1935.

Musée social, Paris, A. Rousseau, 1899-1914.

Notice sur la Société Franklin pour la propagation des bibliothèques populaires, Paris, s. n., 1864, 27 p.

OFFICE CENTRAL DES ŒUVRES DE BIENFAISANCE, *La France charitable et prévoyante : tableaux des œuvres et institutions des départements*, Paris, Plon-Nourrit, 1896, 91 vol.

OFFICE CENTRAL DES ŒUVRES DE BIENFAISANCE, *Paris charitable et bienfaisant*, Paris, Plon-Nourrit, 1912, XX-824 p.

OFFICE CENTRAL DES ŒUVRES DE BIENFAISANCE, *Recueil des œuvres, associations et sociétés reconnues d'utilité publique*, Paris, s. n., 1926.

Polybiblion : revue bibliographique universelle, Paris, Boccard, 1868-1939.

Recueil de médecine vétérinaire, Paris, s. n., 1824-1999.

Revue des établissements de bienfaisance, Paris, Berger-Levrault, 1885-1928.

Touring-Club de France, Paris / Neuilly-sur-Seine, s. n., 1891-1919.

Documents, essais et témoignages complémentaires

IIIe Congrès national d'assistance publique et de bienfaisance privée, Bordeaux, 1er au 7 juin 1901, Bordeaux, G. Gounouilhou, 1904, 336 p.

BONNIÈRES Robert de, *Mémoires d'aujourd'hui*, Paris, Paul Ollendorff, 1883, IX-370 p.

BOURGEOIS Léon, « Le patronage démocratique de la jeunesse et l'esprit de solidarité, discours prononcé à la séance de clôture du XVIe congrès de la Ligue de l'enseignement à Rouen (9 août 1896) », *L'éducation de la démocratie française : discours prononcés de 1890 à 1896*, Paris, E. Cornély, 1897, p. 225-243.

CHODRON DE COURCEL Alphonse, *Notice sur la vie et les travaux de M. Louis Buffet*, Paris, Ph. Renouard, 1902, p. 97-98.

FARET DE FOURNÈS Arthur Henri, « Les publications catholiques », *Assemblée générale des comités catholiques de France*, Paris, Bureau du comité catholique, 1873, p. 437-448.

FERRY Jules, *La République des citoyens*, Présentation d'Odile Rudelle, Paris, Imprimerie nationale, 1996, 2 vol.

FRANQUET DE FRANQUEVILLE Charles, *Souvenirs : 1840-1919*, Paris, Drivond, 1922, V-246 p.

GAMBETTA Léon, *Discours politiques de M. Gambetta*, Paris, Leroux, 1874, 418 p.

GIDE Charles, *Économie sociale : les institutions du progrès social au début du XXe siècle*, Paris, L. Larose & L. Tenin, 1905, 465 p.

HAUSSONVILLE Paul-Gabriel d', « Assistance publique et bienfaisance privée », *Revue des deux mondes*, novembre 1900, p. 773-808.

JACQUIN Étienne, « Ligue française de l'enseignement », dans Ferdinand Buisson (dir.), *Nouveau dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire*, Paris, Hachette, 1911. Édition reproduite en ligne par l'INRP : http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=3063

« M. Hébrard de Villeneuve », *Journal des débats politiques et littéraires*, 24 mai 1925, p. 1.

MARCH Lucien, « Les salaires et la durée du travail dans l'industrie française », *Journal de la Société de statistique de Paris*, tome 39, 1898, p. 333-347.

MARTELLO Jean, *La persécution religieuse sous la Troisième République française : avis aux électeurs*, Paris, L. Fournier, 1890, 42 p.

NUSSAC Louis de, « M. Eugène Marbeau », *Bulletin de la Société scientifique, historique et archéologique de la Corrèze*, tome 31, janvier-mars 1909, p. 570-572.

PUAUX Franck (dir.), *Les œuvres du protestantisme français au XIXe siècle : Exposition universelle de Chicago*, Paris, Comité protestant français, 1893, 481 p.

RENAUD Georges, « Prix et salaires à Paris en 1870 et 1872 », *Journal de la Société de statistique de Paris*, tome 14, 1873, p. 176-185

RÉVÉREND Albert, *Anoblissements et pairies de la Restauration, 1814-1830*, Paris, Honoré Champion, 1906, 6 vol.

RIBOT Alexandre, « M. Georges Picot, notice lue par M. Alexandre Ribot », *Bulletin annuel de l'Association amicale des secrétaires et anciens secrétaires de la Conférence des avocats à Paris*, 1911, p. 124-152.

RONDEL Georges, « Georges Coulon », *La revue philanthropique*, novembre 1911, p. 481-484.

ROSTAND Eugène, « La loi sur les associations au point de vue des associations ordinaires laïques », *Revue politique et parlementaire*, tome 28, avril-juin 1901, p. 259-271.

SÉGUR Pierre de, « Albert Vandal », *Revue des deux mondes*, tome 60, novembre 1910, p. 241-276.

TCHERNOFF Iouda, *Associations et sociétés secrètes sous la Deuxième République, 1848-1851*, Paris, F. Alcan, 1905, 354 p.

UN ANCIEN MEMBRE DU CONSEIL D'ÉTAT, *Le Conseil d'État sous le second Empire et la Troisième république* (extrait du *Correspondant*), Paris, Jules Gervais, 1880, 38 p.

VERNEAU René, « Nécrologie. Paul Dislère », *L'Anthropologie*, tome 38, 1928, p. 437-439

WEISS Jean-Jacques, « La fin d'une institution », *Revue de France*, septembre-octobre 1879, p. 1-38.

Titres de presse consultés très ponctuellement : L'Art moderne : revue critique des arts et de la littérature, Bruxelles, 1881-1914 ; *L'Avenir d'Arcachon : organe des intérêts politiques, industriels et maritimes de la contrée*, Arcachon, 1870-1934 ; *Le Figaro*, Paris, 1854- ; *L'Indépendant du Cher*, Bourges, 1890-1915 ; *Le Petit journal*, Paris, 1863-1944 ; *Le Progrès*, Mascara, 1894-1914 ; *Le Temps*, Paris, 1861-1942 ; *Le XIXe siècle*, Paris, 1871-1921 ; *L'Univers*, Paris, 1867-1919.

Bibliographie

Nous ne présentons ici que les références mentionnées dans le texte.

Outils et usuels

COMITÉ DES TRAVAUX HISTORIQUES ET SCIENTIFIQUES (CTHS), Sociétés savantes de France [rubrique web], https://cths.fr/an/index.php

CONSEIL D'ÉTAT, *Les associations reconnues d'utilité publique*, Paris, La Documentation française, 2000, 110 p.

DRAGO Roland, IMBERT Jean, TULARD Jean et MONNIER François, *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État 1799-2002*, Paris, Fayard, 2004, X-987 p.

FLAMENT-GUELFUCCI Emmanuelle et CHAVE Isabelle (dir.), *Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État*, Paris, La Documentation française / Conseil d'État, 2018, 442 p.

GOUDAIL Agnès, TAILLEMITE Hélène et HICK Daniel, *Ministère d'État chargé des affaires algériennes 81F1-2449 : répertoire numérique détaillé*, 2002-2015, 295 p. http://anom.archivesnationales.culture.gouv.fr/ark:/61561/dy768jdiiw/pdf

MAITRON Jean (dir.), *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier Le Maitron*, Paris, Les Éditions de l'Atelier / Éditions ouvrières, 2007-, https://maitron.fr/

POMEY Michel, *Traité des fondations d'utilité publique*, Paris, Presses universitaires de France, 1980, 466 p.

Trésor de la langue française informatisé (TLFi), Nancy, CNRS, ATILF, 2012. En ligne : https://www.cnrtl.fr/

WIEVIORKA Olivier (dir.), *La France en chiffres, de 1870 à nos jours*, Paris, Perrin, 2015, 666 p.

Méthodes et approches

AUSTIN John L., *How to Do Things with Words*, New York, Oxford University Press, 1962, 166 p.

BERGER Peter L. et LUCKMANN Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 1996 [Édition originale : 1966], 288 p.

BOLTANSKI Luc et THÉVENOT Laurent, *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 483 p.

BRESSOUX Pascal, *Modélisation statistique appliquée aux sciences sociales*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2010, 464 p.

BRUNNER Otto, CONZE Werner, KOSELLECK Reinhart, *Grundbegriffe : Historisches Lexikon zur politisch-socialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart, E. Klett-F. G. Cotta, 1972-1997, 9 vol.

BUTON François et MARIOT Nicolas (dir.), *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Paris, Presses universitaires de France, 2009, 217 p.

CHAÏM Perelman et OLBRECHTS-TYTECA LUCIE, *Traité de l'argumentation : la nouvelle rhétorique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1976 [Première édition], 734 p.

CHARAUDEAU Patrick et MAINGUENEAU Dominique, *Dictionnaire d'analyse du discours*, Paris, Le Seuil, 2002, 661 p.

DÉLOYE Yves, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 1997, 123 p.

DÉLOYE Yves et VOUTAT Bernard (dir.), *Faire de la science politique : pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin, 2002, 327 p.

GABORIAUX Chloé et SKORNICKI Arnault (dir.), *Vers une histoire sociale des idées politiques*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, 2017, 319 p.

GINZBURG Carlo et PONI Carlo, « La micro-histoire », *Le Débat*, n° 17, 1981/10, p. 133-136.

KOSELLECK Reinhart, *Le futur passé : contribution à la sémantique des temps historiques*, Paris, EHESS, 1990 [Édition originale : 1979], 334 p.

LEMERCIER Claire et ZALC Claire, *Méthodes quantitatives pour l'historien*, Paris, La Découverte, 2008, 128 p.

LEMERCIER Claire, « Tutoriel pour la régression logistique sous R », *Quanti IHMC*, http://www.quanti.ihmc.ens.fr/IMG/pdf/Tutoriel_FactoMineR_regrlog.pdf

NOIRIEL Gérard, *Introduction à la socio-histoire*, Paris, La Découverte, 2006, 128 p.

PAYRE Renaud et POLLET Gilles, *Socio-histoire d'action publique*, Paris, La Découverte, 2013, 125 p.

PLANTIN Christian, *Dictionnaire de l'argumentation*, Lyon, ENS Éditions, 2016, 633 p.

SAUSSURE Ferdinand de, *Cours de linguistique générale*, Paris, Payot, 1980 [Première édition : 1916], XVIII-509 p.

SIMON Herbert A., « A Behavioral Model of Rational Choice », *Quarterly Journal of Economics*, n° 69, février 1955, p. 99-118.

SKINNER Quentin, « Meaning and Understanding in the History of Ideas », *Visions of Politics. Volume 1: Regarding Methods*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 57-89 [Première édition de l'article : 1969].

SKINNER Quentin, *La vérité et l'historien*, Paris, EHESS, 2012, 67 p.

Sur l'État

Sur l'administration et ses représentants (hors Conseil d'État)

ANDRÉ Christine et DELORME Robert, « Deux siècles de finances publiques : de l'État circonscrit à l'État inséré », *Revue d'économie financière*, 1991, p. 51-64.

BADIE Bertrand et BIRNBAUM Pierre, *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset, 1982 [Première édition : 1979], 240 p.

BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (dir.), *Serviteurs de l'État*, Paris, La Découverte, 2000, 587 p.

BEZES Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, 2009, 522 p.

BEZES Philippe et LASCOUMES Pierre, « Percevoir et juger la 'corruption politique'. Enjeux et usages des enquêtes sur les représentations des atteintes à la probité publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 5, 2005, p. 757-786.

BIRNBAUM Pierre, « L'action de l'État, différenciation et dédifférenciation », dans Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1985, vol. 3, p. 463-682.

BIRNBAUM Pierre, « Défense de l'État 'fort' : réflexions sur la place du religieux en France et aux États-Unis », *Revue française de sociologie*, vol. 52, p. 559-578.

BOURDIEU Pierre, « La délégation et le fétichisme politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 52-53, juin 1984, p. 49-55.

BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État : grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éditions de Minuit, 1989, 568 p.

BOURDIEU Pierre, *Sur l'État : cours au collège de France, 1989-1992*, Paris, Le Seuil, 2012, 656 p.

BRIQUET Jean-Louis et SAWICKI Frédéric, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France, 1998, 336 p.

BUTON François (dir.), L'observation historique du travail administratif [numéro thématique], *Genèses*, n° 72, 2008/3, p. 2-81.

BUTON François, *L'administration des faveurs : l'État, les sourds et les aveugles (1789-1885)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009, 333 p.

CAVÉ Isabelle, *État, santé publique et médecine à la fin du XIXe siècle français,* Paris, L'Harmattan, 2016, 342 p.

CHARLE Christophe, *Les élites de la République, 1880-1900*, Paris, Fayard, 1987, 556 p.

CHATRIOT Alain et LEMERCIER Claire, « 12. Une histoire des pratiques consultatives de l'État », dans Michel Offerlé et Henri Rousso (dir.), *La fabrique interdisciplinaire : histoire et science politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008, p. 191-203.

COTTIN-MARX Simon, HÉLY Matthieu, JEANNOT Gilles et SIMONET Maud (dir.), Quand les associations remplacent l'État ? [numéro thématique], *Revue française d'administration publique*, n° 163, 2017/3, p. 463-612.

DELORME Robert et ANDRÉ Christine, *L'État et l'économie : un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France (1870-1980)*, Paris, Le Seuil, 1983, 757 p.

DUBOIS Vincent, *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Belin, 1999, 208 p.

DU GAY Paul et SCOTT Alan, « Transformation de l'État ou changement de régime ? De quelques confusions en théorie et sociologie de l'État », *Revue française de sociologie*, vol. 52, 2011/3, p. 537-557.

ELIAS Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1991 [Édition originale : 1939], 328 p.

ENGELS Xavier, HÉLY Matthieu, PEYRIN Aurélie, TROUVÉ Hélène (dir.), *De l'intérêt général à l'utilité sociale : la reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*, Paris, L'Harmattan, 2006, 280 p.

FELDMAN David, « L'immigration, les immigrés et l'État en Grande-Bretagne aux XIXe et XXe siècles », *Le mouvement social*, n° 188, juillet-septembre 1999, p. 43-60.

GAÏTI Brigitte, JOBERT Arthur et VALLUY Jérôme, Définir l'intérêt général [numéro thématique], *Politix*, vol. 11, n° 42, 1998, p. 5-149.

GAÏTI Brigitte, « Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie politique des institutions », dans Antonin Cohen (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique (XVIIIe-XXe siècle)*, Paris, Presses universitaires de France, 2006, p. 39-64.

GENSBURGER Sarah, « Contributions historiennes au renouveau de la sociologie de l'État : regards croisés franco-américains », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n° 3, 2011, p. 579-602.

GRABER Frédéric, « Enquêtes publiques, 1820-1830. Définir l'utilité publique pour justifier le sacrifice dans un monde de projets », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 63-3, 2016/3, p. 31-63.

GRIBAUDI Maurizio, « Le savoir des relations : liens et racines sociales d'une administration dans la France du XIXe siècle », *Le mouvement social*, n° 228, 2009/3, p. 9-38.

KALUSZYNSKI Martine et WAHNICH Sophie (dir.), *L'État contre la politique : les expressions historiques de l'étatisation*, Paris / Montréal, L'Harmattan, 1998, 339 p.

KING Desmond et LE GALÈS Patrick (dir.), Conceptualiser l'État contemporain [numéro thématique], *Revue française de sociologie*, vol. 52, n° 3, 2011, p. 453-602.

LABORIER Pascale, « 3. Doit-on en finir avec les corporatismes ? Lignes d'horizon pour une analyse hologigogne de la domination », dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet et Pierre Muller (dir.), *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 85-102.

LABORIER Pascale et TROM Dany (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, 540 p.

LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, 370 p.

LAURENS Sylvain, *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France (1962-1981)*, Paris, Belin, 2009, 348 p.

LAURENS Sylvain, *Les courtiers du capitalisme : milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Marseille, Agone, 2015, 464 p.

LE BIHAN Jean, « La catégorie de fonctionnaires intermédiaires au XIXe siècle. Retour sur une enquête », *Genèses*, n° 73, 2008/3, p. 4-19.

LE GALÈS Patrick et VEZINAT Nadège (dir.), *L'État recomposé*, Paris, Presses universitaires de France, 2014, 107 p.

LINDBLOM Charles E., « The Science of 'Muddling Through' », *Public Administration Review*, vol. 19, n° 2, printemps 1959, p. 79-88.

LIPSKY Michael, *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, XVIII-244 p.

MARX Karl, *Le 18 brumaire de Louis Bonaparte*, dans *Œuvres, IV. Politique 1.*, Paris, Gallimard, 1994 [Édition originale : 1852], p. 431-544.

MARX Karl et ENGELS Friedrich, *L'idéologie allemande*, dans *Œuvres, III. Philosophie*, Paris, Gallimard, 1982 [Édition originale : 1932], p. 1037-1325.

MÉDARD Jean-François, « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, n° 1, 1976, p. 103-131.

MINARD Philippe (dir.), De quoi la « réforme » est-elle le nom ? [numéro thématique], *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 56-4bis, 2009/5, p. 5-87.

MONIER Frédéric, DARD Olivier et ENGELS Jens Ivo (dir.), *Patronage et corruption politiques dans l'Europe contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2014, 280 p.

PIKETTY Thomas, *Capital et idéologie*, Paris, Le Seuil, 2019, 1197 p.

POLANYI Karl, *La grande transformation*, Paris, Gallimard, 1983 [Édition originale : 1944], XIX-419 p.

ROSENTAL Paul-André, « Migrations, souveraineté, droits sociaux. Protéger et expulser les étrangers en Europe du XIXe siècle à nos jours », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 66, n° 2, 2011, p. 335-373.

RUIZ Émilien, *Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)*, Thèse de doctorat en histoire, Paris, EHESS, 2013, 899 p.

RUIZ Émilien, « Quantifier une abstraction ? L'histoire du 'nombre fonctionnaires' en France », *Genèses*, n° 99, 2015/2, p. 131-148.

SAWARD Michael, *The Representative Claim*, Oxford, Oxford University Press, 2010, X-206 p.

SPIRE Alexis, *Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'Agir, 2008, 124 p.

WEBER Max, *Économie et société*, Paris, Pocket, 1995 [Édition originale : 1921], tome 1, 410 p.

WELLER Jean-Marc, *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999, 255 p.

WRIGHT Vincent et CASESSE Sabino (dir.), *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, 239 p.

WRIGHT Vincent, *Les préfets de Gambetta*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2007, 482 p.

ZALC Claire, *Dénaturalisés : les retraits de nationalité sous Vichy*, Paris, Le Seuil, 2016, 392 p.

Sur le Conseil d'État, ses membres, son droit

AZZOLA Olivier, « Une acquisition de la SABIX : les lettres de Paul Dislère (X1859), source inédite sur l'École et ses élèves sous le Second Empire (1859-1861) », *Bulletin de la Sabix*, n° 51, 2012, p. 89-109. En ligne : https://journals.openedition.org/sabix/1172.

BASDEVANT-GAUDEMET Brigitte et IMBERT Jean, *Le jeu concordataire dans la France du XIXe siècle. Le clergé devant le Conseil d'État*, Paris, Presses universitaires de France, 1988, 320 p.

BIOY Xavier (dir.), *La personnalité juridique : traditions et évolutions,* Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2013, 334 p.

BOSVIEUX-ONYEKWELU Charles, *D'une sociodicée 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 en science politique, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, 2016, 645 p.

BOSVIEUX-ONYEKWELU Charles, « Neutre parce que désintéressé ? Le langage de l'officiel du Conseil d'État et la 'pieuse hypocrisie' des serviteurs de la chose publique (1870-1940) », *Terrains/Théories*, n° 9, 2018. En ligne : http://journals.openedition.org/teth/1588.

BOUVET Marc, *Le Conseil d'État sous la monarchie de Juillet*, Paris, Librairie générale du droit et de jurisprudence, 2001, VII-696 p.

BRUNET Pierre, « Le style déductif du Conseil d'État et la ligne de partage des mots », *Droit et société*, n° 91, 2015/3, p. 545-561.

BURDEAU François, *Histoire du droit administratif (de la Révolution au début des années 1970)*, Paris, Presses universitaires de France, 1995, 494 p.

CARTON Olivier, *Le Conseil d'État, juridiction de la République ?* Thèse de doctorat en droit, Université de Lille 2, 2001, 563 p.

CHATRIOT Alain, « La difficile écriture de l'histoire du Conseil d'État », *French Politics, Culture and Society*, vol. 6, n° 3, 2008, p. 32-42.

CHEVALLIER Jacques (dir.), *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Presses universitaires de France, 1978, 2 vol.

CHEVALLIER Jacques, *Le service public*, Paris, Presses universitaire de France, 2018, 127 p.

DUBOIS DE CARRATIER Laurent, « Le Conseil d'État, l'économie et le service public : concessions et services publics industriels et commerciaux (années 1880-1950) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 52, n° 3, juillet-septembre 2005, p. 51-74.

ELMS Elwyn, « The Conseil d'État and the Religious Communities », 1879-1906 », *French History*, vol. 16, n° 2, juin 2002, p. 174-202. L'article s'inscrit dans le prolongement de la thèse de l'auteur, que nous n'avons pas pu consulter : ELMS Elwyn, *The Conseil d'État under the Third Republic, 1879-1914*, Thèse de doctorat en histoire, Sydney, Macquarie University, 1986, XXII-435 p.

FOUGÈRE Louis (dir.), *Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque*, Paris, Éditions du CNRS, 1974, XVI-1012 p.

GABORIAUX Chloé, « Une construction sociale de l'utilité publique. Associations et fondations devant le Conseil d'État (1870-1914) », *Genèses*, vol. 109, n° 4, 2017, p. 57-79.

GABORIAUX Chloé, « L'utilité publique des associations ouvrières au début de la Troisième République : une reconnaissance impossible ? », dans Carole Christen, Caroline Fayolle et Samuel Hayat (dir.), *Le mouvement des associations de travailleurs au XIXe siècle*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, à paraître.

GONOD Pascale, « Le Conseil d'État républicain », *La revue administrative*, vol. 52, n° 8, 1999, p. 33-42.

GONOD Pascale, *La présidence du Conseil d'État républicain*, Paris, Dalloz, 2005, VI-176 p.

GONOD Pascale, « Le vice-président du Conseil d'État, ministre de la juridiction administrative ? », *Pouvoirs*, n° 123, 2007/4, p. 117-132.

JAMIN Christophe et MELLERAY Fabrice, *Droit civil et droit administratif : dialogue(s) sur un modèle doctrinal,* Paris, Dalloz, 2018, IX-259 p.

KESSLER Marie-Christine, *Le Conseil d'État*, Paris, Armand Colin, 1969, 389 p.

LATOUR Bruno, *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2002, 319 p.

MONDÉSERT Xavier, « Le Code civil et le juge administratif », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n° 4, 2005, p. 179-182.

PACTEAU Bernard (éd.), *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative française au XIXe siècle*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, XVII-264 p.

PERRIER Antoine, *La foi des tièdes : les membres catholiques du Conseil d'État et la querelle congréganiste (1900-1904)*, Mémoire de Master, Paris, Sciences Po Paris, 2014, 288 p.

PERRIER Antoine, « La bourgeoisie catholique du Conseil d'État (1879-1914) », *Revue d'histoire de l'Église de France*, t. 101, 2015, p. 141-155.

PERRIER Antoine, « 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.

TRUCHET Didier, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1977, 394 p.

RANGEON François, *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, 1986, 246 p.

VANNEUVILLE Rachel, « 5. Le Conseil d'État au tournant du siècle, raison politique et conscience légale de la République », dans Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État*, Paris, La Découverte, 2000, p. 97-108.

VANNEUVILLE Rachel, « Le Conseil d'État », dans Vincent Duclert et Christophe Prochasson (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion, 2007 [Première édition : 2002], p. 684-690.

WRIGHT Vincent, *Le Conseil d'État sous le Second Empire*, Paris, Armand Colin, 1972, 273 p.

WRIGHT Vincent, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome 19, n° 4, octobre-décembre 1972, p. 621-653.

WRIGHT Vincent, « Jean-Jacques Weiss, conseiller d'État », *La revue administrative*, n° 162, novembre-décembre 1974, p. 541-553.

WRIGHT Vincent, « Le Conseil d'État et les changements de régime : le cas du Second Empire », *La revue administrative*, vol. 51, 1998, p. 13-18.

Sur la loi, le droit et la justice

AUDREN Frédéric, « Le légiste, l'économiste et la liberté testamentaire sous le Second Empire. Aux origines de l'analyse économique du droit », *Revue d'histoire du XIXe siècle*, 48, 2014, p. 47-61.

AUDREN Frédéric, « Fragilité et robustesse de la pensée juridique. Deux professeurs de droit au travail dans la France de la Belle Époque », *Mil neuf cent. Revue d'histoire intellectuelle*, n° 36, 2018/1, p. 15-34.

AUDREN Frédéric et SAVOYE Antoine (dir), Les juristes et l'École de Le Play [numéro thématique], *Les Études sociales,* n° 135-136, 2002, p. 3-295.

AUDREN Frédéric et ROLLAND Patrice (dir.), La Belle Époque des juristes : enseigner le droit dans la République [numéro thématique], *Mil neuf cent. Revue d'histoire intellectuelle*, n° 29, 2011/1, p. 3-227.

BARBET Denis, « Retour sur la loi de 1884. La production des frontières du syndical et du politique », *Genèses*, n° 3, 1991, p. 5-30.

BARDOUT Jean-Claude, *Les libertés d'association : histoire étonnante de la loi 1901*, Lyon, Juris-service, 1991, 239 p

BLOCH Ruth H. et LAMOREAUX Naomi R., « 7. Voluntary Associations, Corporate Rights, and the State: Legal Constraints on the Development of American Civil Society, 1750-1900 », dans Naomi R. Lamoreaux et John J. Wallis (dir.), *Organizations, Civil Society, and the Roots of Development*, Chicago, The University of Chicago Press, 2017, p. 231-290.

BOCCON-GIBOD Thomas, « Duguit, et après ? Droit, propriété et rapports sociaux », *Revue internationale de droit économique*, tome XXVIII, 2014/3, p. 285-300.

BOURDIEU Pierre, « La force du droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 64, septembre 1986, p. 3-19.

BRANTHÔME Thomas, *La genèse des libertés sociales : le droit de s'associer face à l'impératif d'ordre*, Thèse de doctorat en histoire du droit et des institutions, Paris, Université Paris 2, 2013, 614 p.

BRUNIN Laetitia et ÉPINEUSE Harold (dir.), Des juges sous influence [numéro thématique], *Les cahiers de la justice*, n° 4, 2015/4, p. 485-612.

BUTTERFIELD Kevin, *The Making of Tocqueville's America: Law and Association in the Early United States*, Chicago, The University of Chicago Press, 2015, 311 p.

CHATRIOT Alain, « Les ententes : débats juridiques et dispositifs législatifs (1923-1953). La genèse de la politique de la concurrence en France », *Histoire, économie et société*, 2008/1, p. 7-22.

CHATRIOT Alain, « Les juristes et la IIIe République. Note critique », *Cahiers Jaurès*, n° 204, 2012/2, p. 83-125.

CUNIBERTI Gilles, *Grands systèmes de droit contemporain*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2007, 418 p.

DAVID René et JAUFFRET-SPINOSI Camille, *Les grands systèmes de droit contemporain*, Paris, Dalloz, 1982, 655 p.

DHONT Sandrine, *Le droit des œuvres sociales du protestantisme français au XIXe siècle (1814-1914)*, Thèse de doctorat en droit, Paris 11, 2001, 3 vol.

DUPONT-BOUCHAT Marie-Sylvie et PIERRE Éric (dir.), *Enfance et justice au XIXe siècle*, Paris, Presses universitaires de France, 2001, 443 p.

DUVAL Sylvie, « L'argent des pauvres : l'institution de l'*executor testamentorum et procurator pauperum* à Pise entre 1350 et 1424 », *Mélanges de l'École française de Rome – Moyen Âge*, vol. 125, n° 1, 2013, p. 169-191. En ligne : http://journals.openedition.org/mefrm/1157.

ESTÈVE Christian, « Le droit de chasse en France de 1789 à 1914 : conflits d'usage et impasses juridiques », *Histoire et sociétés rurales*, vol. 21, n° 1, 2004, p. 73-114.

FREEDEMAN Charles E., *Joint-stock enterprise in France, 1807-1867: From privileged company to modern corporation*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1979, XV-234 p.

GABORIAUX Chloé, « La loi 1901 faute de mieux. Les républicains face à l'association au tournant du XXe siècle », *The Tocqueville Review/La revue Tocqueville*, vol. 32, n° 2, 2011, p. 53-65.

GUERLAIN Laëtitia, *L'École de Le Play et le droit : contribution à l'histoire des rapports entre droit et science sociale*, Issy-les-Moulineaux, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2017, XIV-548 p.

GUIGNARD Laurence et MALANDAIN Gilles, « Introduction : usages du droit dans l'historiographie du XIXe siècle », *Revue d'histoire du XIXe siècle*, n° 48, 2014/1, p. 9-25.

HIRSCH Jean-Pierre, « L'impossible propriété collective », dans Steven L. Kaplan et Philippe Minard (dir.), *La France, malade du corporatisme ? XVIIIe-XXe siècles*, Paris, Belin, 2004, p. 171-194.

HORWITZ Morton, *The Transformation of American Law, 1870-1960: the Crisis of Legal Orthodoxy*, New York, Oxford University Press, 1992, IX-361 p.

ISRAËL Liora, SACRISTE Guillaume, VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent (dir.), *Sur la portée sociale du droit : usages et légitimité du registre juridique*, Paris, Presses universitaires de France, 2005, 395 p.

KALUSZYNSKI Martine, « 4. Qui produit la loi ? Espace(s) juridique(s), espace(s) politique(s) avant la Première Guerre mondiale », dans Marc Olivier Baruch (dir.), *Serviteurs de l'État*, Paris, La Découverte, 2000, p. 85-96

KALUSZYNSKI Martine, *La République à l'épreuve du crime. La construction du crime comme objet politique, 1880-1920*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2002, 251 p.

KANTOROWICZ Ernst, « Mystères de l'État : un concept absolutiste et ses origines médiévales (bas Moyen Âge) », *Mourir pour la patrie et autres textes*, Paris, Fayard, 1984, p. 75-103. [Première édition de l'article : 1955]

KANTOROWICZ Ernst, *Les deux corps du roi : essai sur la théologie politique au Moyen Âge*, dans *Œuvres*, Paris, Gallimard, 2000 [Édition originale : 1957], p. 643-1222.

KIEFFER Monique, *Aux origines de la législation du travail en France : la légalisation des syndicats et la démocratisation des conseils de prud'hommes*, Thèse de doctorat en histoire, Université Paris 8, 1986, 2 vol.

LASCOUMES Pierre et DEPAIGNE Anne, « Catégoriser l'ordre public : la réforme du code pénal français de 1992 », *Genèses*, n° 27, 1997, p. 5-29.

LEFEBVRE-TEILLARD Anne, *La société anonyme au XIXe siècle : du Code de commerce à la loi de 1867, histoire d'un instrument juridique du développement capitaliste*, Paris, Presses universitaires de France, 1985, XII-481 p.

LEMERCIER Claire, « L'accord et la sentence dans le règlement des litiges économiques au XIXe siècle », dans Benoît Garnot et Bruno Lemesle (dir.), *Autour de la sentence judiciaire du Moyen Âge à l'époque contemporaine*, Dijon, Éditions universitaires de Dijon, 2012, p. 101-110.

MACHELON Jean-Pierre, *La République contre les libertés ? Les restrictions aux libertés publiques de 1879 à 1914*, Paris, Presses de la FNSP, 1976, XVII-461 p.

MACHELON Jean-Pierre, « Parlementarisme absolu, État de droit relatif : à propos du contrôle de la constitutionnalité des lois en France sous la Troisième République (positions et controverses) », *La revue administrative*, 48e année, n° 288, novembre-décembre 1995, p. 628-634.

MACHELON Jean-Pierre, « La liberté d'association sous la Troisième République : le temps du refus (1871-1901) », dans Claire Andrieu, Gilles Le Béguec et Danielle Tartakowsky (dir.), *Associations et champ politique : la loi de 1901 à l'épreuve du siècle*, Actes du colloque de Paris, 16 et 17 novembre 2000, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, p. 141-155.

MAYALI Laurent, « Procureurs et représentation en droit canonique médiéval », *Mélanges de l'École française de Rome – Moyen Âge*, vol. 114, n° 1, 2002, p. 41-57.

MERLET Jean-François (éd.), *L'avènement de la loi 1901 sur le droit d'association : genèse et évolution de la loi au fil des journaux officiels*, Paris, Éditions des Journaux officiels, 2000, XIX-1007 p.

MERLET Jean-François, *Une grande loi de la Troisième République : la loi du 1er juillet 1901*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2001, X-734 p.

MICHEL Hélène, « Justice au travail et travail du droit : invitations à une sociologie différenciée du droit et de la justice », *Politix*, n° 118, 2017/2, p. 9-28.

MICHEL Hélène et WILLEMEZ Laurent, « Le monde du travail comme jugement et représentation. Les conseillers prud'hommes en audience », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 178, 2009/3, p. 50-61

NOVAK William J., « The American Law of Association: the Legal-Political Construction of Civil Society », *Studies in American Political Development*, 15, automne 2001, p. 163-188.

NOVAK William J., « Putting the 'Public' in Public Administration: The Rise of the Public Utility Idea », dans Nicholas R. Parillo (dir.), *Administrative Law from the Inside Out: Essays on Themes in the Work of Jerry Mashaw*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 373-397.

RIPERT Georges, *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1946, 348 p.

RUDELLE Odile, « Jules Ferry et la réforme constitutionnelle », *Commentaire*, n° 32, hiver 1985-1986, p. 1168-1170.

RUDELLE Odile, « Le légicentrisme républicain », dans François Furet et Mona Ozouf (dir.), *Le siècle de l'avènement républicain*, Paris, Gallimard, 1993, p. 442-443.

SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnaliste : professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, 578 p.

SOUBIRAN-PAILLET Francine et POTTIER Marie-Lys, *De l'usage professionnel à la loi : les chambres syndicales ouvrières parisiennes de 1867 à 1884*, Paris, L'Harmattan, 1996, 245 p.

SOUBIRAN-PAILLET Francine, *L'invention du syndicat, 1791-1884 : itinéraire d'une catégorie juridique*, Paris, Maison des sciences de l'homme, Réseau européen droit et société, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1999, 189 p.

STORA-LAMARRE Annie, *La République des faibles. Les origines intellectuelles du droit républicain, 1870-1914*, Paris, Armand Colin, 2005, 219 p.

STORA-LAMARRE Annie, HALPÉRIN Jean-Louis et AUDREN Frédéric (dir.), *La République et son droit (1870-1930),* Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté, 2011, 538 p.

VANHAMME Françoise et BEYENS Kristel, « La recherche en *sentencing* : un survol contextualisé », *Déviance et société*, vol. 31, 2007/2, p. 199-228.

YVOREL Jean-Jacques (dir.), Cent ans de répressions des violences à enfants [numéro thématique], *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »*, n° 2, 1999, p. 7-216.

Sur les acteurs et les organisations de la société civile

ADAMS Christine, « In the Public Interest: Charitable Association, the State, and the Status of Utilité Publique in Nineteenth-Century France », *Law and History Review*, vol. 25, n° 2, 2007, p. 283–321.

AGULHON Maurice, *Le cercle dans la France bourgeoise, 1810-1848 : étude d'une mutation de sociabilité*, Paris, Armand Colin, 1977, 105 p.

ARCHAMBAULT Édith, « Pourquoi la France a-t-elle si peu de fondations ? », *Revue internationale de l'économie sociale*, n° 287, février 2003, p. 68-84.

AUDE Claire, SCHAEFFER Marie-Danielle et TÉROUANNE Bénédicte, *Les bibliothèques populaires en France à travers le bulletin de la Société Franklin (1868-1879)*, Mémoire DSB, Paris, École nationale supérieure de bibliothécaires, 1977, 99 p.

BACIOCCHI Stéphane, DAVID Thomas, KATZ Lucia, LHUISSIER Anne, MATTER Sonja et TOPALOV Christian, « Les mondes de la charité se décrivent eux-mêmes. Une étude des répertoires charitables au XIXe et début du XXe siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 61-3, 2014/3, p. 28-66.

BARATAY Éric, « Affaire de mœurs, conflits de pouvoir et anticléricalisme : la fin de la congrégation des frères de Saint-Joseph en 1888 », *Revue d'histoire de l'Église de France*, tome 84, n° 213, 1998, p. 299-322.

BARTHÉLEMY Martine, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, 286 p.

BATTAGLIOLA Françoise, « Les réseaux de parenté et la constitution de l'univers féminin de la réforme sociale, fin XIXe-début XXe siècle », *Annales de démographie historique*, vol. 112, n° 2, 2006, p. 77-104.

BATTAGLIOLA Françoise, « Philanthropes et féministes dans le monde réformateur (1890-1910) », *Travail, genre et sociétés*, n° 22, 2009/2, p. 135-154.

BEAUDOIN Steven M., « 'Without Belonging to Public Service': Charities, the State, and Civil Society in Third Republic Bordeaux, 1870-1914 », *Journal of Social History*, vol. 31, n° 3, printemps 1998, p. 671-699.

BOZZO Anna, « Société civile et citoyenneté en Algérie : essor et déclin d'un mouvement associatif indépendant (XIX-XXe siècle) », dans Anna Bozzo et Pierre-Jean Luizard (dir.), *Les sociétés civiles dans le monde musulman*, Paris, La Découverte, 2011, p. 95-114.

BREJON DE LAVERGNÉE Matthieu, *La Société Saint-Vincent-de-Paul au XIXe siècle, 1833-1871 : un fleuron du catholicisme social*, Paris, Le Cerf, 2008, 713 p.

BREJON DE LAVERGNÉE Matthieu, « Une politique sans État ? Charité catholique et régulation de la pauvreté à Paris au XIXe siècle », *Genèses*, n° 109, 2017, p. 9-31.

BREJON DE LAVERGNÉE Matthieu, *Le temps des cornettes : histoire des Filles de la Charité, XIXe-XXe siècle*, Paris, Fayard, 2018, 683 p.

CAILLÉ Alain, *Anthropologie du don : le tiers paradigme*, Paris, La Découverte, 2007, 277 p.

CALLÉ Philippe, « Les associations, entre intérêt général et utilité sociale », *Revue internationale de l'économie sociale*, n° 283, février 2002, p. 46–52.

CARANTON Julien, *Les fabriques de la 'paix sociale' : acteurs et enjeux de la régulation sociale (Grenoble, 1842-1938)*, Thèse de doctorat en histoire, Grenoble, Université Grenoble-Alpes, 2017, 623 p.

CHALINE Jean-Pierre, *Sociabilité et érudition : les sociétés savantes en France XIXe-XXe siècle*, Paris, Éditions du CTHS, 1998, XIX-479 p.

CHAMBELLAND Colette (dir.), *Le Musée social en son temps*, Paris, Presses de l'École normale supérieure, 1998, 402 p.

CHELLE Élisa, « La philanthropie aux États-Unis et en France : retour sur une traditionnelle opposition », *Sociologie*, vol. 8, 2017/4, p. 395-408.

CHRISTEN Carole, *À l'école du soir : histoire sociale et politique des cours d'adultes, 1815-1870*, habilitation à diriger des recherches, Paris, Sciences Po Paris, en cours.

CHRISTEN Carole et BESSE Laurent (dir.), *Histoire de l'éducation populaire – 1815-1945 – Perspectives françaises et internationales*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, 2017, 430 p.

COHEN Yolande, « Protestant and Jewish Philanthropies in France: the Conseil National des Femmes Françaises (1901-1939) », *French Politics, Culture and Society*, vol. 24, n° 1, printemps 2006, p. 74-92.

COHEN Yolande, « Le Conseil national des femmes françaises (1901-1939). Ses fondatrices et animatrices juives », *Archives Juives*, vol. 44, 2011/1, p. 83-105.

CROWSTON Clare H., KAPLAN Steven L. et LEMERCIER Claire, « Les apprentissages parisiens aux XVIIIe et XIXe siècles », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2018/4, p. 849-889.

DAMAMME Dominique, « La jeunesse des syndicats de médecins ou l'enchantement du syndicalisme », *Genèses*, n° 3, 1991, p. 31-54.

DEPECKER Thomas, LHUISSIER Anne et TOPALOV Christian, « Des causes et des œuvres : les lexiques de la bienfaisance à Paris en 1900 », *Revue d'histoire de la protection sociale*, n° 8, 2015/1, p. 18-44.

DESSERTINE Dominique, *La Société lyonnaise pour le sauvetage de l'enfance (1890-1960) : face à l'enfance en danger, un siècle d'expérience de l'internat et du placement familial*, Toulouse, Érès, 1990, 224 p.

DIEBOLT Evelyne, *Les femmes dans l'action sanitaire, sociale et culturelle, 1901-2001*, Paris, Femmes et Associations, 2001, 371 p.

DUMONT Marie-Jeanne, *Le logement social à Paris, 1850-1930 : les habitations à bon marché*, Liège, Mardaga, 1991, 192 p.

DUMONT Marie-Jeanne, *La Fondation Rothschild et les premières habitations à bon marché de Paris : 1900-1925*, rapport de recherche pour le ministère de l'Urbanisme et du Logement, s. l., s. n., 1984, 281 f.

FAYET-SCRIBE Sylvie, *Associations féminines et catholicisme*, Paris, Éditions ouvrières, 1990, 211 p.

FERRATON Cyrille, *Associations et coopératives. Une autre histoire économique*, Toulouse, Érès, 2007, 240 p.

FRAZER Ian, « Jean-Baptiste Girard (1821-1900) : fondateur des bibliothèques des Amis de l'instruction (1861) », dans Marie-Josèphe Beaud, Jean Grigorieff et Georges-Guillaume Kerourédan (dir.), *Lectures et lecteurs au XIXe siècle : la Bibliothèque des Amis de l'instruction*, Paris, Bibliothèque des Amis de l'instruction, 1985, p. 53-79.

FREIDSON Eliot, *La profession médicale*, Paris, Payot, 1984 [1973], 369 p.

GERBOD Paul, « L'institution orphéonique en France du XIXe au XXe siècle », *Ethnologie française*, vol. 10, n° 1, 1980, p. 27-44.

GINALSKI Stéphanie et TOPALOV Christian, « Le monde charitable représenté : réseaux d'acteurs et 'concordat charitable' à Paris en 1900 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 64-3, 2017, p. 90-124.

GRANGER Christophe, « La 'petite lanterne du progrès'. Instituteurs et éducation populaire aux marges de Paris (1890-1914) », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, vol. 116, n° 4, 2012, p. 69-80.

GUILHOT Nicolas, *Financiers, philanthropes : vocations éthiques et reproduction du capital à Wall Street depuis 1970*, Paris, Raisons d'agir, 2004, 173 p.

HABERMAS Jürgen, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1978 [Édition originale : 1962], 324 p.

HALL Peter Dobkin, *Inventing the Nonprofit Sector and Other Essay on Philanthropy Voluntarism and Nonprofit Organizations*, Baltimore / London, The John Hopkins University Press, 1992, XIV-349 p.

HAMMACK David C., « 4. Patronage and the Great Institutions of the Cities of the United States: Questions and Evidence, 1800-2000 », dans Thomas Adam (dir.), *Philanthropy, Patronage, and Civil Society: Experiences from Germany, Great Britain, and North America*, Bloomington, Indiana University Press, 2004, p. 79-100.

HARDY-HÉMERY Odette, « Une limite au libéralisme intégral ? Ententes et cartels dans le monde au XIXe et dans le premier tiers du XXe siècle, *Revue du Nord*, tome 75, n° 300, avril-juin 1993, p. 319-341.

HATZFELD Henri, « Note sur la mutualité au XIXe siècle », *Prévenir*, n° 9, 1984, p. 7-23.

HAUT CONSEIL À LA VIE ASSOCIATIVE (HCVA), *Rôle et place des associations dans le contexte des nouveaux modèles d'entreprise : comment répondre aux défis sociétaux ?* Adopté le 2 juillet 2019, https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_hcva_-_role_et_place_des_associations_dans_le_contexte_nouveaux_modeles_entreprises-adopte_02-07-2019.pdf

HÉLY Matthieu, *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, Presses universitaires de France, 2009, 320 p.

HÉLY Matthieu, « Le travail 'd'utilité sociale' dans le monde associatif », *Management et avenir*, n° 40, 2010/10, p. 206-217.

HÉLY Matthieu, « Genèse de 'l'entreprise de l'ESS' et désétatisation de l'intérêt général », *Informations sociales*, n° 199, 2019/1 p. 88-94.

HORNE Janet R., *A Social Laboratory for Modern France: the Musée Social and the Rise of the Welfare State*, Durham, Duke University Press, 2002, XIII-353 p.

HORNE Janet R., « 'To Spread the French Language Is to Extend the *Patrie*': The Colonial Mission of the Alliance Française », *French Historical Studies*, 40 (1), 1 February 2017, p. 95-127.

HORNE Janet R., « Global culture fronts: the Alliance Française and the cultural propaganda of the Free French », *European Review of History / Revue européenne d'histoire*, 25/2, 2018, p. 222-241.

IMBERT Jean (dir.), *Histoire des hôpitaux en France*, Toulouse, Privat, 1982, 559 p.

IMBERT Jean, « Les 'gens de mainmorte' avant l'édit d'août 1749 », *Cahier des Annales de Normandie*, n° 24, 1992, p. 337-346.

JACQUEMART Alban, *Les hommes dans les mouvements féministes : socio-histoire d'un engagement improbable*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015, 324 p.

JUSSEAUME Anne, *Soin et société dans le Paris du XIXe siècle : les congrégations religieuses féminines et le souci des pauvres*, Thèse de doctorat en histoire, Institut d'études politiques de Paris, 2016, 827 p.

KALTENBACK Pierre-Patrick, *Associations lucratives sans but*, Paris, Denoël, 1996, 238 p.

KALUSZYNSKI Martine, « Réformer la société. Les hommes de la Société générale des prisons, 1877-1900 », *Genèses*, n° 28, 1997, p. 76-94.

KALUSZYNSKI Martine, « Un paternalisme juridique. Les hommes de la Société générale des prisons 1877-1900 », dans Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914),* Paris, EHESS, 1999, p. 161-185

KAPLAN Steven L., *La fin des corporations*, Paris, Fayard, 2001, 740 p.

KAPLAN Steven L. et MINARD Philippe (dir.), *La France, malade du corporatisme : XVIIIe-XXe siècles*, Paris, Belin, 2004, 557 p.

LALOUETTE Jacqueline, *La libre pensée en France : 1848-1940*, Paris, Albin Michel, 1997, 636 p.

LANGLOIS Claude, *Le catholicisme au féminin. Les congrégations françaises à supérieure générale au XIXe siècle*, Paris, Le Cerf, 1984, 776 p.

LANGLOIS Claude, *Catholicisme, religieuses et société. Le temps des bonnes sœurs*, Paris, Desclée de Brouwer, 2011, 217 p.

LECOQ Benoît, « Les sociétés de gymnastique et de tir dans la France républicaine (1870-1914) », *Revue historique*, vol. 276, n° 1 (559), 1986, p. 157-166.

LEJEUNE Dominique, *Les sociétés de géographie en France et l'expansion coloniale au XIXe siècle*, Paris, Albin Michel, 1993, 236 p.

LEMBRÉ Stéphane, « La participation des associations d'anciens élèves aux politiques d'enseignement technique. Le cas du Nord de la France sous la IIIe République », *Participations*, vol. 11, n° 1, 2015, p. 193-211.

LEMERCIER Claire, *Un si discret pouvoir : aux origines de la chambre de commerce de Paris*, Paris, La Découverte, 2003, 408 p.

LEMERCIER Claire, « L'Union nationale du commerce et de l'industrie (1859-1875) : bien plus qu'un syndicat patronal », Communication au Congrès de l'AFSP 2009, section thématique 33 – L'action collective des élites économiques, p. 4-6, http://www.afsp.info/archives/congres/congres2009/sectionsthematiques/st33/st33lemercier.pdf

LÉON Antoine, *Histoire de l'éducation populaire en France*, Paris, Nathan, 1983, 207 p.

LÉONARD Jacques, *La France médicale : médecins et malades au XIXe siècle*, Paris, Gallimard, Julliard, 1978, 286 p.

MARAIS Jean-Luc, *Histoire du don en France de 1800 à 1939 : dons et legs charitables, pieux et philanthropiques*, Rennes, Presses universitaires de France, 1999, 409 p.

MARAIS Jean-Luc, « Les sources de l'histoire des associations dans les dossiers de reconnaissance d'utilité publique et de dons et legs », *La Gazette des archives*, n° 194, 2004, p. 49-66.

MARTIN Jean-Paul, « À la recherche d'un 'modèle associatif laïque' », *La revue de l'économie sociale - Espaces et temps associatifs*, avril 1988, p. 133-143.

MARTIN Jean-Paul, « La Ligue de l'enseignement, la loi de 1901 et le champ politique républicain », dans Claire Andrieu, Gilles Le Béguec et Danielle Tartakowsky (dir.), *Associations et champ politique : la loi de 1901 à l'épreuve du siècle*, Actes du colloque de Paris, 16 et 17 novembre 2000, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, p. 459-475.

MARTIN Jean-Paul, « Les avatars du modèle associatif laïque : le cas de la Ligue de l'enseignement », dans Martine Cohen (dir.), *Associations laïques et confessionnelles. Identités et valeurs*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 21-33.

MARTIN Jean-Paul (avec la collaboration de Frédéric CHATEIGNER et Joël ROMAN), *La Ligue de l'enseignement : une histoire politique (1866-2016)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016, 605 p.

MASTIN Jean-Luc, « L'entente et le marché : le cartel des peigneurs de laine de Roubaix-Tourcoing (1881-1914) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 58-2, 2011/2, p. 120-145.

MAUGER Gérard, « Christian Topalov (sous la direction de), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914* », *Lire les sciences sociales*, vol. 4, 1997-2004, p. 337-350.

MAUSS Marcel, *Essai sur le don : forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, Paris, Presses universitaires de France, 2007 [Première édition : 1924-1925], 248 p.

MCGOEY Linsey, THIEL Darren et WEST Robin, « Le philanthrocapitalisme et les 'crimes des dominants' », *Politix*, n° 121, 2018/1, p. 29-54.

MOLLAT Michel, *Les pauvres au Moyen Âge, étude sociale*, Paris, Hachette, 1978, 395 p.

PLOUVIEZ Mélanie (dir.), Les sciences sociales et la corporation [numéro thématique], *Études sociales*, n° 157-158, 1er semestre 2015, 284 p.

POUJOL Geneviève, *L'éducation populaire : histoires et pouvoirs*, Paris, Les Éditions ouvrières, 1981, 225 p.

POUJOL Geneviève, « Éducation populaire : une histoire française », *Hermès. La revue*, n° 42, 2005/2, p. 126-130.

PUTNAM Robert D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993, XV-258 p.

REICH Rob, *Just Giving: Why Philanthropy Is Failing Democracy and How It Can Do Better*, Princeton, Princeton University Press, 2018, XIV-239 p.

RODRIGUEZ TOMÉ Denyse, « L'organisation des architectes sous la IIIe République », *Le mouvement social*, vol. 214, n° 1, 2006, p. 55-76.

SANDRAS Agnès, « Et si on reparlait de Jean-Baptiste Girard, 'fondateur' de la bibliothèque des Amis de l'instruction ? », *Bibliothèques populaires : histoire des bibliothèques et de la lecture populaires*, 10 septembre 2017, https://bai.hypotheses.org/1522.

SAUNIER Pierre-Yves, « Administrer le monde ? Les fondations philanthropiques et la Public Administration aux États-Unis (1930-1960) », *Revue française de science politique*, vol. 53, 2003/2, p. 237-255.

SEWEL William H., *Gens de métier et révolutions : le langage du travail, de l'Ancien Régime à 1848*, Paris, Aubier-Montaigne, 1983 [Édition originale : 1980], 423 p.

SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, « Les fonctionnaires entre association et syndicat », dans Danielle Tartakowsky et Françoise Tétard (dir.), *Syndicats et associations : concurrence ou complémentarité ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 67-76.

TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France*, 1880-1914, Paris, EHESS, 1999, 574 p.

TOPALOV Christian, « Les 'réformateurs' et leurs réseaux : enjeux d'un objet de recherche », dans Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914),* Paris, EHESS, 1999, p. 11-58.

TOPALOV Christian, « Le champ réformateur, 1880-1914 : un modèle », dans Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914),* Paris, EHESS, 1999, p. 461-474.

TOPALOV Christian, « Les mondes sociaux de la charité parisienne en 1900 », *Histoire urbaine*, n° 52, 2018/2, p. 91-119.

TOPALOV Christian (dir.), *Philanthropes en 1900 : Londres, New York, Paris, Genève*, Ivry-sur-Seine, Créaphis éditions, 2019, 680 p.

TOURNÈS Ludovic (dir.), *L'argent de l'influence. Les fondations américaines et leurs réseaux européens*, Paris, Autrement, 2010, 208 p.

TOURNÈS Ludovic, *Sciences de l'homme et politique : les fondations philanthropiques américaines en France au XXe siècle*, Paris, Classiques Garnier, 2011, 412 p.

VEYNE Paul, *Le pain et le cirque : sociologie religieuse d'un pluralisme politique*, Paris, Le Seuil, 1976, 799 p.

ZUNZ Olivier, *Philanthropy in America: A History*, Princeton, Princeton University Press, 2014, 400 p.

Sur la République, histoires et théories

AGULHON Maurice, « Le parti républicain », dans Léo Hamon (dir.), *Les opportunistes : les débuts de la République aux républicains*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1991, p. 1-14.

ARDAILLOU Pierre, *Les républicains du Havre au XIXe siècle (1815-1889),* Mont-Saint-Aignan, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 1999, 452 p.

ARNAUD Pierre (dir.), *Les Athlètes de la République : gymnastique, sport et idéologie républicaine : 1870-1914*, Toulouse, Privat, 1987, 423 p.

ARNAUD Pierre, *Le militaire, l'écolier, le gymnaste : naissance de l'éducation physique en France (1869-1889)*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1991, 273 p.

AUDIER Serge, *Léon Bourgeois. Fonder la solidarité*, Paris, Éditions Michalon, 2007, 126 p.

AUDIER Serge, *La pensée solidariste : aux sources du modèle social républicain*, Paris, Presses universitaires de France, 2010, 340 p.

AUDIER Serge, « Postface : le républicanisme à repenser », dans Maurizio Viroli, *Républicanisme*, Paris, Le Bord de l'eau, 2011, p. 121-237.

BARD Christine, *Les filles de Marianne : histoire des féminismes, 1914-1940*, Paris, Fayard, 1995, 528 p.

BAUBÉROT Jean, *Histoire de la laïcité française*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, 127 p.

BEC Colette, *Assistance et République : la recherche d'un nouveau contrat social sous la Troisième République*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 1994, 256 p.

BERLIN Isaiah, *Two concepts of liberty: An Inaugural Lecture delivered before the University of Oxford on 31 October 1958*, Oxford, Clarendon Press, 1958, 57 p.

BLAIS Marie-Claude, *La solidarité : histoire d'une idée*, Paris, Gallimard, 2007, 347 p.

BRODIEZ-DOLINO Axelle, *Combattre la pauvreté. Vulnérabilités sociales et sanitaires de 1880 à nos jours*, Paris, CNRS éditions, 2012, 328 p.

CABANEL Patrick, « Catholicisme et laïcité, articles d'exportation dans la République coloniale ? », dans Dominique Borne et Benoît Falaize (dir.), *Religions et colonisation. Afrique-Asie-Océanie-Amériques XVIe-XXe siècle*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 2009, p. 55-63.

CAHEN Fabrice et MINARD Adrien, « Les mobilisations contre les 'fléaux sociaux' dans l'entre-deux-guerres », *Histoire et mesure*, XXXI-2, 2016, p. 141-170.

CHATRIOT Alain, *La démocratie sociale à la française : l'expérience du Conseil national économique (1924-1940)*, Paris, La Découverte, 2002, VIII-419 p.

CHATRIOT Alain, « Entrepreneurs de réforme et innovations organisationnelles dans l'entre-deux-guerres. Les offices en France sous la Troisième République. Une réforme incertaine de l'administration », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006/4, p. 635-650.

CHATRIOT Alain, « Réformer le social sous la Troisième République », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 56-4 bis, 2009/5, p. 40-53

CHATRIOT Alain, *L'État et les groupes sociaux dans l'élaboration des politiques économiques et sociales en France au XXe siècle*, habilitation à diriger des recherches, Paris, Sciences Po Paris, 2013.

CONSTANT Benjamin, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, Paris, Berg international, 2014 [Première édition : 1819], 51 p.

DAUMARD Adeline, *Les bourgeois et la bourgeoisie en France depuis 1815*, Paris, Aubier-Montaigne, 1987, p. 176.

DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt : consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2011, 445 p.

DIGEON Claude, *La crise allemande de la pensée française 1870-1914*, Paris, Presses universitaires de France, 1959, VIII-568 p.

GABORIAUX Chloé, *La République en quête de citoyens : les républicains français face au bonapartisme rural, 1848-1880*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, 368 p.

GABORIAUX Chloé, « Fonder la République sur les 'nouvelles couches sociales' (Gambetta) : description du monde social et préférences institutionnelles dans la France des années 1870 », *Histoire@Politique*, n° 25, 2015/1, p. 12-23, https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2015-1-page-12.htm

GABORIAUX Chloé, « Faire l'histoire des corps intermédiaires en France : quelques remarques sur *Le modèle politique français* », dans Sarah Al-Matary et Florent Guénard (dir.), *La démocratie à l'œuvre : autour de Pierre Rosanvallon*, Paris, Le Seuil, 2015, p. 113-126.

GOSSEZ Rémi, *Les ouvriers de Paris*, *1. L'organisation 1848-1851*, La Roche-sur-Yon, Imprimerie centrale de l'Ouest, 1967, 446 p.

GUILHAUMOU Jacques, « Un argument en Révolution, la souveraineté du peuple : l'expérimentation marseillaise », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 298, octobre-décembre 1994, p. 695-714.

HATZFELD Henri, *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940 : essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1989, XVII-344 p.

HAUSE Steven C. et KENNEY Anne R., *Women's Suffrage and Social Politics in the French Third Republic*, Princeton, Princeton University Press, 1984, 382 p.

HOFFMANN Stanley, KINDLEBERGER Charles P., WYLIE Laurence et al, *In search of France*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, XIII-443 p.

HUARD Raymond, *La naissance du parti politique en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, 383 p.

JABLONKA Ivan, *Ni père ni mère : histoire des enfants de l'Assistance publique (1874-1939)*, Paris, Le Seuil, 2006, 375 p.

KLEJMAN Laurence et ROCHEFORT Florence, *L'égalité en marche : le féminisme sous la Troisième République*, Paris, Presses de Sciences Po, 1989, 356 p.

LALOUETTE Jacqueline, « Expulser Dieu : la laïcisation des écoles, des hôpitaux et des prétoires », *Mots. Les langages du politique*, n° 27, 1991, p. 23-39.

LALOUETTE Jacqueline, *La République anticléricale (XIXe-XXe siècles)*, Paris, Le Seuil, 2002, 476 p.

LEFEBVRE RÉMI, *Le socialisme saisi par l'institution municipale : des années 1880 aux années 1980 : jeux d'échelles*, Thèse de doctorat en science politique, Lille, 2001, 2 vol., 734 p.

LEFEBVRE Rémi, « Les socialistes, la question communale et l'institution municipale. Le cas de Roubaix à la fin du XIXe siècle », *Cahiers Jaurès*, n° 177-178, 2005/3, p. 67-90.

LESPINET-MOREL Isabelle, *L'Office du travail, 1891-1914 : la République et la réforme sociale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, 370 p.

MACHELON Jean-Pierre, « L'avènement de la Troisième République, 1870-1879 », *La revue administrative*, vol. 51, 1998, p. 19-25.

MARGAIRAZ Michel et DARD Olivier, Le service public, l'économie, la République 1780-1960 [numéro thématique], *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 52, n° 3, juillet-septembre 2005, p. 5-165.

MAYEUR Jean-Marie, *Nouvelle histoire de la France contemporaine. 10. Les débuts de la Troisième République 1871-1898*, Paris, Le Seuil, 1973, 256 p.

MONIER Frédéric, « La République des faveurs », dans Marion Fontaine, Frédéric Monier et Christophe Prochasson (dir.), *Une contre-histoire de la Troisième République*, Paris, La Découverte, 2013, p. 339-352.

MONIER Frédéric, « 'Mais la véritable corruption n'existe plus' : les patronages à l'ère de la critique », dans Frédéric Monier, Olivier Dard et Jens Ivo Engels (dir.), *Patronage et corruption politiques dans l'Europe contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2014, p. 11-32.

NOIRIEL Gérard, *État, nation et immigration vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2001, 399 p.

NOIRIEL Gérard, « Du 'patronage' au 'paternalisme' : la restructuration des formes de domination de la main-d'œuvre ouvrière dans l'industrie métallurgique française », *Le mouvement social*, n° 144, juillet-septembre 1988, p. 17-35

NORD Philip, *The Republican Moment: Struggles for Democracy in Nineteenth-Century France*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1995, 321 p.

PETTIT Philip, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford, Clarendon Press, 1997, X-304 p.r

PETTIT Philip, « Deux sophismes à propos des personnes morales », *Raisons politiques*, vol. 56, n° 4, 2014, p. 5-23.

PHÉLIPPEAU Éric, *L'invention de l'homme politique moderne : Mackau, l'Orne et la République*, Paris, Belin, 2002, 367 p.

POCOCK John G. A., *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton / London, Princeton University Press, X-602 p.

POULAT Émile, « Les cultes dans les statistiques officielles en France au XIXe siècle », *Archives de sociologie des religions*, n° 2, 1956, p. 22-26.

REBÉRIOUX Madeleine, *Nouvelle histoire de la France contemporaine. 11. La République radicale ? 1898-1914*, Paris, Le Seuil, 1975, 253 p.

RENARD Didier, « Assistance publique et bienfaisance privée, 1885-1914 », *Politiques et management public*, vol. 5, n° 2, 1987, p. 107-128.

RENARD Didier, « Assistance et bienfaisance. Le milieu des congrès d'assistance 1889-1911 », dans Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914),* Paris, EHESS, 1999, p. 187-217.

ROLLET-ÉCHALIER Catherine, *La politique à l'égard de la petite enfance sous la Troisième République*, Paris, Presses universitaires de France, 1990, 593 p.

ROSANVALLON Pierre, « Fondements et problèmes de l'illibéralisme français », dans Thibault de Montbrial (dir.), *La France du nouveau siècle*, Paris, Presses universitaires de France, 2002, p. 85-95.

ROSANVALLON Pierre, *Le modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2004, 445 p.

SCHNERB Robert et al., *Deux siècles de fiscalité française*, *XIXe et XXe siècles*, Paris, La Haye, Mouton, 1973, 322 p.

SCOTT Joan W., *Only Paradoxes to Offer: French feminists and the rights of man*, Cambridge, Mass. / London, Harvard University Press, 1996, XIII-229 p.

SKINNER Quentin, *The Foundations of Modern Political Thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978, 2 vol.

SPITZ Jean-Fabien, *Le moment républicain en France*, Paris, Gallimard, 2005, 523 p.

SPITZ Jean-Fabien, « La culture politique républicaine en question : Pierre Rosanvallon et la critique du 'jacobinisme' français », *Raisons politiques*, vol. 15, n° 3, p. 111-124.

TOPALOV Christian, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994, 626 p.

TOPALOV Christian, « Langage de la réforme et déni du politique : le débat entre assistance publique et bienfaisance privée, 1889-1903 », *Genèses*, n° 23, 1996, p. 30-52.

TUDESQ André-Jean, « L'élargissement de la noblesse en France dans la première moitié du XIXe siècle », *Les noblesses européennes au XIXe siècle*, Actes du colloque de Rome, 21-23 novembre 1985, Rome, École Française de Rome, 1988, p. 121-135.

VERJUS Anne, *Les femmes, épouses et mères de citoyens ou de la famille comme catégorie politique dans la construction de la citoyenneté, 1789-1848*, Thèse de doctorat en science politique, Paris, EHESS, 1997, 2 vol., 700 p.

VIGIER Philippe, « Le bonapartisme et le monde rural », dans Karl Hammer, Peter Claus Hartmann (dir.), *Le bonapartisme : phénomène historique et mythe politique*, Actes du 13e colloque historique franco-allemand de l'Institut Historique Allemand de Paris, Augsbourg, 26 au 30 septembre 1975, Munich, Artemis Verlag, 1977, p. 11-21.

WRIGHT Julian et JONES Stuart H. (dir.), *Pluralism and the Idea of the Republic in France*, Basingstoke / New-York, Palgrave Macmillan, 2012, X-270 p.

Index des noms de personnes

Nous ne mentionnons ici que les noms de personnes cités dans le corps du texte (hors références bibliographiques en notes de page).

Agulhon, Maurice, 43, 129
Allain-Targé, François, 149
Andral, Paul, 63, 67, 70, 77, 78, 79, 80, 81, 87, 92, 93, 129
André, Christine, 185
Aucoc, Léon, 68, 93, 130, 190, 321
Audiffret-Pasquier, Gaston d', 106
Austin, John L., 88
Avril, Pierre, 40
Aynard, Édouard, 313

Bailly, Félix, 333
Barbet, Denis, 201
Bard, Alphonse, 140
Bardoux, Agénor, 66, 104, 110
Barodet, Désiré, 158
Battagliola, Françoise, 326
Beaucourt, Gaston du Fresne de, 65
Bec, Colette, 96
Bellomayre, Jean-Bernard de, 68, 129
Béquet, Léon, 130, 145, 148, 149, 150, 196, 200, 201
Bérenger, Paul Marcellin, 69
Berger, Abel, 145
Berger, Peter L., 317
Berger, Philippe, 303
Bernard, Charles Martial, 91
Bert, Paul, 158
Bertauld, Alfred, 36, 38, 125
Berthélemy, Henry, 162
Bienvenu-Martin, Jean-Baptiste, 136, 143, 169, 303
Biran, Élie Gontier Maine de, 197
Blanc, Lucien, 312
Blanquet du Chayla, Armand, 106
Block, Maurice, 135
Blondeau, Adolphe, 140
Bogelot, Gustave, 329
Bogelot, Isabelle (née Cottiaux), 329
Bonaparte, Napoléon, 33, 62
Bonnemère, Eugène, 61
Bonnevial, Marie, 329
Bonnières, Robert de, 130
Bosc, Élisabeth, 193
Bosc, Émile, 193
Bosc, Jeanne, 193
Bouffet, Gabriel, 193
Bouglé, Célestin, 21
Boulanger, Georges, 149, 181
Bourdieu, Pierre, 24, 347
Bourgeois, Léon, 21, 122, 203
Bourges, Élémir, 274
Bourgoing, Anna de (née Dollfus), 322, 323
Boussingault, Jean-Baptiste, 57
Boutmy, Émile, 313
Braun, Théodore, 288
Brejon de Lavergnée, Matthieu, 112
Brisson, Henri, 36, 145, 149
Brodiez-Dolino, Axelle, 243
Broglie, Albert de, 59, 109
Brouardel, Paul, 313
Bruman, Léon, 248
Brunet, Pierre, 96
Buisson, Ferdinand, 139, 158, 159

Cahen, Georges, 222
Cantagrel, François, 123, 124
Carnegie, Andrew, 293
Castagnary, Jules, 131, 150, 194
Cazelles, Émile, 274
Chaline, Jean-Pierre, 43, 111, 167
Chambord, Henri d'Artois comte de, 65
Chambrun, Joseph Dominique Aldebert Pineton de, 269, 281
Chante-Grellet, Albert, 234
Chaptal, Léonie, 313, 320, 321, 326
Chardon, Henri, 130
Charle, Christophe, 130, 139
Chasseloup-Laubat, Prosper de, 58, 65
Chateaurenard, Frédéric d'Aymar de, 63, 68, 129
Chauchat, Henri, 69

Chauffour, Victor, 139, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 194
Cheysson, Émile, 278, 279, 280, 332
Cibiel, Alfred, 263, 264, 265
Circourt, Albert de, 103
Cissey, Ernest Courtot de, 61
Clemenceau, Georges, 293
Clos, Jean, 222, 312
Cloutier, Daniel, 149, 213
Collet, Paul, 131, 133, 134, 138, 150, 176, 190, 191, 193, 194, 253, 283, 292
Collignon, Charles-Étienne, 63, 68
Colonna-Ceccaldi, Tiburce, 139
Combes, Émile, 278
Corne, Henri, 314
Coslon, Louis, 250
Coulon, Geneviève (née Pelletan), 327
Coulon, Georges, 222, 225, 248, 253, 271, 272, 279, 281, 286, 287, 288, 291, 315, 316, 322, 324, 327
Courcel, Alphonse Chodron de, 92
Courcelle-Seneuil, Jean-Gustave, 139, 198
Crisenoy, Jules de, 68, 69
Cumont, Arthur de, 61, 65

Dain, Alfred, 33, 46
Dariste dit d'Ariste, Auguste, 106
Daudet, Alphonse, 274
Daudet, Léon, 274
Daumard, Adeline, 114
David, Edmond, 65, 68, 69
Delorme, Robert, 185
Depaigne, Anne, 35
Deraismes, Maria, 327, 329
Déroulède, Paul, 181
Descaves, Lucien, 274
Dessertine, Dominique, 161
Dhont, Sandrine, 71, 160
Dislère, Paul, 140, 239, 244, 245, 246, 249, 250, 252, 253, 292, 294, 302, 303, 312, 313, 315, 318, 319, 320, 321, 322
Dormoy, Pierre-Jacques, 103
Dosne, Élise, 267
Dosne, Félicie, 267
Dreyfus, Ferdinand, 322, 323, 327
Du Mesnil, Armand, 131, 132, 194, 268
Duboy, Hippolyte, 131, 150, 176, 194
Duchâtel, Edmond, 320
Ducrocq, Théophile, 50
Dufaure, Jules, 65, 70, 103, 104, 124, 125, 127, 128, 129, 267
Duguit, Léon, 226
Dumay, Charles, 139
Dupré, Paul, 140
Dupuy, Charles, 159, 221, 222, 223, 224, 227, 326
Durangel, Henry, 90
Duval, Ferdinand, 61

Eichthal, Adolphe d', 58, 61, 65, 66
Épinay, Jules, 33
Esquirou de Parieu, Félix, 106

Fabas, Théodore, 69
Fallières, Armand, 126, 127, 128
Faret de Fournès, Arthur Henri de, 60
Favé, Ildefonse, 57
Faye, Hervé, 57
Ferdinand-Dreyfus, Adèle (née Porgès), 322, 327
Ferry, Jules, 52, 139, 150, 158, 171, 203, 205
Floquet, Charles, 36, 126, 127, 128
Flourens, Abel, 234, 279
Flourens, Émile, 131, 146
Foucher de Careil, Alexandre, 289
Foucher de Careil, Amélie, 289, 290, 291, 292
Franqueville, Charles Franquet de, 63, 69, 114, 115, 130
Freppel, Charles-Émile, 190
Freycinet, Charles de, 149, 193

Gaillard, Louis Dieudonné, 68, 69
Gaillard-Lavaldène, Léopold de, 63, 68, 93, 103, 129
Galliera, Maria Brignole Sale duchesse de, 260
Gambetta, Léon, 149, 181
Garin, Joseph, 162
Geoffroy, Gustave, 274
Gerbod, Paul, 43

Gide, Charles, 42, 153
Ginzburg, Carlo, 83
Girard, Jean-Baptiste, 56
Goncourt, Edmond Huot de, 273, 274, 275
Goncourt, Jules Huot de, 273, 275
Goussard, Eugène, 68
Gras, Charles dit Charles-Gras, 127
Grévy, Jules, 149
Groualle, Victor, 67, 68, 87, 88, 93, 115, 130
Groussier, Arthur, 231
Grunebaum, Paul, 222
Guébhard, Adrien, 321

Habermas, Jürgen, 10
Ham, Édouard Jacqueminot de, 67, 69, 70, 71, 72, 75, 114
Hannotin, Edmond, 222
Hatzfeld, Henri, 107, 331
Hauriou, Maurice, 63, 188, 196, 197, 202, 206
Haussonville, Paul-Gabriel d', 45, 164
Hély, Matthieu, 5
Hély-d'Oissel, Jean, 69
Hennique, Léon, 274
Herbette, Louis, 245
Huysmans, Joris-Karl, 274

Jacquin, Étienne, 222, 223, 224, 232, 237, 239, 242, 250, 271, 272
Jahan, Henry, 106
Jozon, Paul, 223, 224, 225
Juvénal, 341

Kaluszynski, Martine, 182
Kastler, Jérémie, 262
Kestner, Charles, 139

La Coste, Fernand du Vivier de, 69, 114
Labrouste, Alexandre, 57
Laferrière, Édouard, 135, 147, 148, 286, 315
Lagarde, Louis-Étienne Petitjean de, 106
Lamé-Fleury, Ernest, 139
Landouzy, Louis, 313
Lannelongue, Odilon, 313
Lascoumes, Pierre, 35
Latour, Bruno, 94, 140
Lavergne, Alexandre Lavaissière de, 235
Lavigerie, Charles, 104, 159
Le Loup de Sancy, Lucien de Rolland, 114, 130
Le Trésor de la Rocque, Henri, 68
Lecoq, Benoît, 43
Lefebvre, Louis Jules, 68
Lefèbvre-Teillard, Anne, 53
Legouvé, Ernest, 57
Legrand, Louis, 251, 274, 285
Lenval, Leon Wladyslaw Loewenstein baron de, 267
Léo, André (Victoire Léodile Béra), 327
Léon XIII, 159
Lepère, Charles, 191
Lépine, Louis, 328
Leroy-Beaulieu, Anatole, 313
Leygues, Georges, 227
Liard, Louis, 321
Lindblom, Charles E., 185
Littaye, Joséphine, 99
Lockroy, Édouard, 36
Luckmann, Thomas, 317
Lyon, Camille, 294
Lyon-Caen, Charles, 48

Mac Mahon, Patrice de, 59, 60, 63, 69, 97, 129
Macé, Jean, 44, 203
Machelon, Jean-Pierre, 127
Mackau, Armand de, 263
Mamoz, Pierre, 262, 265
Marais, Jean-Luc, 14, 64, 133, 191, 192, 295
Marbeau, Eugène, 65, 67, 68, 114, 129
Marcel, Henry, 234
Marchéville, Marcel Compaignon de, 69, 114, 129
Marey, Jules-Étienne, 321
Marguerie, René, 69, 236, 250, 251
Marguerin, Émile, 58
Margueritte, Paul, 274
Marie, Pierre, 315

Marmonier, Henri, 121, 342
Marques di Braga, Pierre, 69, 139
Marquis, Jules, 158
Martello, Jean, 155
Martin, Jean-Paul, 122
Martroy, Emmanuel Camus du, 68
Marx, Karl, 23, 24
Mauss, Marcel, 295
Mayniel, Émile, 262
Maze, Hippolyte, 209
Mazeau, Charles, 128
Meaux, Camille de, 65
Mérillon, Daniel, 181
Meyer, Ernest, 312, 315, 321
Meyer, Maurice, 57
Michel, Louise, 327
Michoud, Léon, 40
Millaud, Édouard, 312
Mirbeau, Octave, 274
Monod, Henri, 96, 193, 200, 323, 336
Monod, Sarah, 329
Montalembert, Charles de, 93
Montesquiou-Fézensac, Fernand de, 68, 82
Mourier, Adolphe, 61
Mourier, Charles, 311
Mun, Albert de, 65

Paléologue, Maurice, 300
Pascalis, Henry Charles Antoine, 68
Patin, Henri, 57
Pereire, Gustave, 262
Perret, Hippolyte, 68
Perrin, Jean, 162
Peschaud, Marcel, 222
Picard, Alfred, 234, 254, 280, 282, 291, 316, 333
Picot, Georges, 267, 268, 278, 280
Planiol, Marcel, 52
Plantin, Christian, 86
Poincaré, Raymond, 159
Polignac, Jules de, 198
Poni, Carlo, 83
Portalis, Étienne, 142, 147
Puget, Henry, 260

Rabier, Élie, 321
Rambuteau, Philibert Lombard de Buffières de, 63, 68, 129
Reclus, Noémi, 327
Renan, Ernest, 91
Renault, Léon, 61
Révérend, Albert, 114
Reynaud, Joseph, 136, 143, 169
Ribot, Alexandre, 232, 268, 326
Richer, Léon, 327
Rigaud, Simon, 61
Risler, Eugénie, 139
Roberty, Jules-Émile, 323
Roche, Eugénie, 107
Rosanvallon, Pierre, 32, 121, 203, 205
Rosny aîné (Joseph-Henri Boex), 274
Rosny jeune (Séraphin-Justin Boex), 274
Rostand, Eugène, 220
Rothschild, Alphonse de, 278, 281
Rothschild, Edmond de, 278, 281
Rothschild, Gustave de, 278, 281
Roussel, Charles, 131, 198
Roussel, Théophile, 313
Rousset, Camille, 106
Roux, Émile, 313
Roze, Ferdinand, 69
Rozier, Jean, 276

Sainsère, Olivier, 279, 316
Saint-Maurice, Robert de, 313
Saleilles, Raymond, 289
Salverte, Georges Baconnière de, 131, 132, 168, 193, 194
Sarrien, Ferdinand, 149
Saunier, Jeanne, 276
Sée, Camille, 140
Ségur, Anatole de, 63, 64, 65, 67, 68, 77, 78, 79, 92, 93, 102, 104, 114, 115, 129
Ségur, Pierre de, 64, 69, 93
Serenne, Gabriel François, 261, 262, 265
Siegfried, Jules, 278, 327
Siegfried, Julie (née Puaux), 327, 329
Silhol, André, 240, 262, 313
Silvy, Auguste, 68, 77, 78, 81, 114, 115, 130
Simon, Jules, 58, 59, 124, 125

Soubiran-Paillet, Francine, 34

Tchernoff, Iouda, 34
Tétreau, Adolphe, 133, 134, 135, 141, 233, 285
Thiers, Adolphe, 59, 267, 269, 277
Tolain, Henri, 36, 45, 123
Topalov, Christian, 10, 165
Tranchant, Charles, 65, 68, 80, 93, 103, 130
Tresca, Henri-Édouard, 57
Trouillot, Georges, 125, 232, 278

Van den Heuvel, Jules, 47
Varagnac, Émile, 254, 322, 323, 329
Vautrain, Joseph, 61
Vel-Durand, Henry, 316
Veuillot, Louis, 93
Villeneuve, Henry Hébrard de, 69, 131, 145, 195, 196, 197, 198, 200, 210, 235, 244, 245, 250, 251, 253, 254, 279, 281, 282, 294, 302, 318, 319, 320
Vincent, Jules, 57
Vogüé, Charles-Jean-Melchior, 65

Waddington, William Henry, 59, 66
Waldeck-Rousseau, Pierre, 125, 126, 127, 128, 222, 230, 231, 232, 233, 334
Weil, Alexandre, 292, 316
Weiss, Jean-Jacques, 64, 67, 68, 129
Worms, René, 222
Wright, Vincent, 64, 129, 130, 150, 194
Wurtz, Charles, 320, 321

Index des noms de groupements

Académie d'agriculture, 111
Académie des sciences, inscriptions et belles-lettres de Toulouse, 312
Académie Goncourt, 239, 261, 273, 274, 275, 276, 289
Adelphie, 322, 323, 324, 327, 329
Aéro-club de France, 242
Alliance d'hygiène sociale, 309
Alliance française, 181
Alliance israélite universelle, 107
Asile agricole Bordas (Châteaudun), 103
Asile agricole protestant de Vallon, 100
Asile de Drancy, 163
Asile des petits orphelins (Paris), 100
Asile Königswarter (Quessigny), 235, 236, 249
Asile protestant d'Orthez, 192
Asile protestant des vieillards de Bordeaux, 192
Asile protestant des vieillards de Port-Sainte-Foy, 192
Asile Rozier-Saunier (Machézal), 276
Asiles de Trégastel, 289, 290, 291, 292
Association amicale des anciens élèves de l'École supérieure de commerce de Paris, 239
Association amicale des fonctionnaires et agents du ministère des affaires étrangères, 168
Association corrézienne de Paris, 115
Association de charité pour visiter et secourir les pauvres à domicile (Paris), 100
Association de protection artistique et littéraire internationale, 115
Association des anciens élèves du collège de Juilly, 106
Association des anciens élèves du collège Stanislas, 106
Association des anciens élèves du lycée d'Orléans, 106
Association des anciens élèves du Mans, 239
Association des artistes français, 52, 53, 54, 201
Association des artistes peintres, sculpteurs, architectes, graveurs et dessinateurs, 53
Association des dames françaises, 290, 291, 292
Association des demoiselles employées dans le commerce, 107
Association des éditeurs de musique et des industries qui s'y rattachent, 201, 208
Association des filles de Sainte-Zite (Brive), 160, 271, 284, 285, 292
Association des Frères de la Sainte-Famille (Belley), 62, 104
Association des Frères de Saint-Joseph, 138, 139, 140, 143, 155, 160, 162
Association des Frères laïques attachés à la Congrégation de la mission dite de Saint-Lazare, 104
Association des instituteurs pour l'éducation et le patronage de la jeunesse, 204
Association des inventeurs et artistes industriels, 182, 201
Association des membres de l'enregistrement, des domaines et du timbre, 168
Association des membres de l'enseignement, 168
Association enseignante de Notre-Dame d'Afrique, 104

Association évangélique de patronage de Montbéliard, 174, 193
Association française contre l'abus du tabac et des boissons alcooliques, 213
Association fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer français, 331, 332, 333
Association générale allemande depuis la guerre franco-prussienne, 106
Association générale de prévoyance des médecins de France, 109, 110, 112
Association hispano-américaine (Neuilly-sur-Seine), 300
Association internationale des électriciens, 182
Association libre pour l'éducation de la jeunesse ouvrière, 62, 104
Association philotechnique de Bois-Colombes, 156
Association philotechnique de Saint-Denis, 156
Association pour la lutte antituberculeuse en Savoie, 312
Association pour le droit des femmes, 327
Association protestante de patronage des apprentis de la rue Titon, 320

Bibliothèque-musée de Bagnols, 101
Boulangerie coopérative des ouvriers et employés du chemin de fer du Paris-Orléans (Périgueux), 338

Caisse de retraite des employés du Bon Marché, 200
Caisse de secours pour les prêtres âgés ou infirmes d'Angers, 190
Caisse des invalides civils des villes et des campagnes du département des Pyrénées-Orientales, 187
Centre fédératif du crédit populaire en France, 240, 245
Cercle des ouvriers maçons et tailleurs de pierre, 108
Cercle philharmonique de Marseille, 47
Club alpin français, 169, 180
Comité des travaux historiques et scientifiques, 93
Compagnie de Jésus, 160
Compagnie des sauveteurs de Reims, 101
Congrégation du Saint-Esprit et du Sacré-Cœur de Marie, 62, 104
Conseil national des femmes françaises, 322, 327, 328, 329
Crèche Furtado-Heine, 266
Croix-Rouge française, 290

Denier des écoles de la Guillotière, 156
Denier des écoles de Lyon, 156, 206, 250
Denier des écoles laïques de Douai, 156
Denier des écoles laïques des cantons de Dunkerque, 156

Établissement de bienfaisance du département d'Eure-et-Loire, 100
Établissement Texier-Gallas (Chartres), 248, 249

Fondation Brignole-Galliera, 260, 267, 277
Fondation Carnegie, 293, 294
Fondation Chaptal, 320
Fondation Chevandier de Valdrôme (Cirey), 247, 262

Fondation pour les habitations hygiéniques des employés de la banque, du commerce et de l'industrie, 292, 316
Fondation Rothschild pour l'amélioration de l'existence matérielle des travailleurs, 271, 272, 278, 281, 282, 283, 289, 292
Fondation Thiers, 266, 267, 268, 270, 271, 273, 274, 277, 278, 288

Hôpital Cibiel (Ruhle), 263, 264, 266
Hôpital marin de Pen-Bron, 175
Hôpital Péan (Paris), 174
Hôpital-dispensaire de Lenval (Nice), 267

Industrielle de Brest, 202
Institut Bouisson-Bertrand (Montpellier), 182, 271
Institut des Frères des écoles chrétiennes, 141, 142, 159
Institut international de sociologie, 242, 245
Institut Pasteur, 182, 266
Institut Pasteur de Lille, 182, 271
Institution de Saint-Médard-lès-Soissons, 160
Institution des sourds-muets de Toulouse, 175

La Libre-Pensée des Deux-Sèvres, 156, 174
La Tutélaire du Ve arrondissement de Lyon, 316
Les amis de la vérité, 206
Ligue de l'Enseignement, 44, 56, 115, 122, 155, 203, 223
Ligue de l'enseignement (cercle algérien), 155
Ligue de l'enseignement (cercle parisien), 155
Ligue des patriotes, 181
Ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité, 209, 242

Maison-École des infirmières privées, 321
Musée social, 183, 266, 269, 271, 273, 278, 279, 281, 309

Œuvre bordelaise des bains douches, 239
Œuvre de l'assistance par le travail (Fondation Mamoz), 262, 263, 266
Œuvre de la bouchée de pain de Marseille, 173
Œuvre de relèvement et de préservation de la femme malheureuse ou égarée, 328
Œuvre de Saint-Casimir, 170, 171
Œuvre des familles du VIe arrondissement de Paris, 100
Œuvre des fourneaux économiques d'Orléans, 336, 337
Œuvre des libérées de Saint-Lazare, 322, 329
Œuvre des orphelines protestantes de Sedan, 106
Œuvre des orphelins de l'industrie du livre, 309
Œuvre des orphelins de la préfecture de police, 314
Œuvre des sanatoriums populaires, 313
Œuvre des tuberculeux adultes, 312, 313, 326
Œuvre du refuge des enfants abandonnés ou délaissés de la Gironde, 162
Œuvre du sanatorium rouennais, 245, 250
Œuvre générale des orphelinats et maisons de retraite des serviteurs de l'État, 320

Œuvre israélite de secours aux malades de Nancy, 172
Œuvre rouennaise des enfants à la mer, 316

Office central des œuvres de bienfaisance, 41, 183
Office international d'hygiène publique, 242, 254, 257
Orphelinat Costet (Sarras), 103
Orphelinat de la rue du Griffon, 204
Orphelinat des Petits mousses (Dieppe), 175
Orphelinat Génin (Saint-Denis), 103
Orphelinat Littaye (Pont-Saint-Esprit), 99, 101, 103
Orphelinat Notre-Dame du Sacré-Cœur (Cannes), 103
Orphelinat Prévost (Cempuis), 187
Orphelinat Sainte-Élisabeth (Dieppe), 163, 164
Orphelinat Sainte-Lucie (Montier-en-Der), 271
Orphelinat Serenne (Orléans), 261, 266, 273
Orphelinats Beaucerf (Boulogne-sur-Mer), 261

Queen Victoria Memorial Hospital (Nice), 300

Refuge Benoît (L'Isle-sur-Sorgue), 261

Société académique de Laon, 102
Société académique des enfants d'Apollon, 167
Société allemande de bienfaisance du Havre, 299, 300, 302
Société amicale des anciens élèves du pensionnat de Passy, 159
Société bibliographique, 65, 67, 78, 79, 85, 92, 104, 115, 138, 156
Société botanique de France, 102
Société catholique pour l'amélioration et l'encouragement des publications populaires, 56
Société centrale des architectes français, 110, 111
Société centrale des chasseurs pour aider à la répression du braconnage, 113
Société centrale et amicale des agents-voyers (Paris), 168, 174
Société charitable d'éducation et d'instruction primaire de Sainte-Clotilde, 62, 104
Société contre l'abus du tabac, 182
Société d'agriculture, industrie, sciences, arts et belles-lettres du département de la Loire (Saint-Étienne), 174
Société d'embellissement de Belfort, 209
Société d'encouragement de la bijouterie, joaillerie et orfèvrerie, 91
Société d'enseignement professionnel du Rhône, 103
Société d'études législatives, 279, 288
Société d'initiative pour la propagation de l'enseignement scientifique par les projections photographiques, 182
Société de bienfaisance austro-hongroise, 106, 171
Société de bienfaisance des dames protestantes de Bordeaux, 176, 177, 192, 193, 195, 196, 197, 251, 303
Société de bienfaisance pour l'extinction de la mendicité de Bressuire, 202
Société de bienfaisance pour la propagation de l'instruction primaire et de l'éducation morale et religieuse dans le canton d'Arpajon, 158

Société de charité des dames protestantes de La Rochelle, 192
Société de charité maternelle de Bordeaux, 14
Société de l'histoire de Paris et de l'Île-de-France, 93
Société de législation comparée, 102, 114
Société de linguistique de Paris, 46, 79, 87, 89, 90, 91, 102, 103
Société de médecine de Paris, 102, 112
Société de médecine légale, 111, 112
Société de médecine pratique, 132, 157
Société de médecine vétérinaire, 112
Société de médecine, de chirurgie et de pharmacie de Toulouse, 111
Société de neurologie, 315
Société de patronage des orphelins d'Alsace-Lorraine, 107
Société de pharmacie de Bordeaux, 112
Société de pharmacie de Paris, 102, 111, 112
Société de protection des Alsaciens-Lorrains demeurés français, 106
Société de secours aux blessés militaires, 290
Société de secours et prêts entre les agents forestiers, 109
Société de secours mutuels des sauveteurs rouennais médaillés de l'État, 209
Société de tir d'Alger, 180, 210
Société des agriculteurs de France, 115
Société des amis de l'instruction élémentaire de Bordeaux, 103, 156
Société des anciens textes, 309
Société des antiquaires de l'Ouest, 50, 51, 58
Société des architectes des Bouches-du-Rhône, 245
Société des artistes russes, 175
Société des beaux-arts, sciences et lettres d'Alger, 167
Société des compositeurs de musique, 132, 157
Société des crèches, 114
Société des crèches de Belfort, 261
Société des écoles libres du Ier arrondissement, 156
Société des enfants d'Apollon (Paris), 102
Société des études législatives, 258
Société des gens de lettres, 201
Société des ouvroirs-ateliers pour les ouvrières sans travail, 322
Société des restaurants économiques de Nancy, 336
Société des restaurants populaires de Bourges, 202, 210, 336, 337
Société des sciences physiques et naturelles de Bordeaux, 102
Société des sciences, belles-lettres et arts du Var, 115
Société des touristes du Dauphiné, 180
Société du commerce et de l'industrie lainière de la région de Fourmies, 109, 111, 113
Société du musée cantonal de Lisieux, 102
Société entomologique de France, 102
Société française de photographie, 182
Société française de tempérance, 182
Société française pour l'arbitrage entre nations, 245
Société Franklin pour la propagation des bibliothèques, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 97, 103, 104, 115, 199

Société fraternelle des ouvriers imprimeurs-lithographes, 56
Société générale d'éducation et d'enseignement, 56, 115
Société générale des prisons, 182
Société internationale pour l'étude des questions d'assistance, 238, 242
Société italienne de bienfaisance, 171, 174
Société lyonnaise pour le sauvetage de l'enfance, 161, 162
Société médicale homoepathique, 112
Société nationale des architectes de France, 109
Société philanthropique et artistique de Sainte-Cécile (Bordeaux), 168
Société philanthropique savoisienne, 170
Société philotechnique de Paris, 103
Société positiviste d'enseignement populaire supérieur de Paris, 156, 174
Société pour l'amélioration du sort de la femme, 327
Société pour l'amélioration du sort de la femme et la revendication de ses droits, 327, 328
Société pour l'étude pratique de la participation du personnel aux bénéfices, 183
Société pour la continuation des œuvres spirites d'Allan Kardec, 53
Société pour la propagation des langues étrangères en France, 212
Société pour la répression de la traite des blanches et la préservation de la jeune fille, 328
Société pour la revendication du droit des femmes, 327
Société préhistorique de France, 242, 321
Société protectrice de l'enfance d'Indre-et-Loire, 100
Société protectrice de l'enfance de la Gironde, 182
Société protectrice de l'enfance de Lyon, 100
Société protectrice de l'enfance de Marseille, 100
Société protectrice de l'enfance de Reims, 182
Société protectrice de l'enfance du Havre, 182
Société Ramond (Bagnères-de-Bigorre), 102
Société républicaine des conférences populaires, 240
Société scientifique, historique et archéologique de la Corrèze, 115
Société technique de l'industrie du gaz en France, 109, 201, 208

Touring Club de France, 180
Tutélaire scolaire de la Croix-Rousse, 156
Tutélaire scolaire des Brotteaux, 156
Tutélaire scolaire du Ve arrondissement de Lyon, 250

Union belge, 174
Union compagnonnique des compagnons du tour de France des devoirs unis, 169, 210, 310, 311, 312, 316, 333
Union d'assistance du XVIe arrondissement (Paris), 279
Union des associations des anciens élèves des écoles supérieures de commerce, 242
Union des associations fraternelles ouvrières, 56
Union des femmes de France, 290
Union des sociétés d'instruction militaire de France, 181
Union des sociétés de gymnastique de France, 144, 149, 169, 180, 213, 242, 250, 315
Union des sociétés de secours mutuels du département de l'Hérault, 254

Union des sociétés de tir de France, 169, 180, 181
Union des sociétés françaises de sports athlétiques, 242
Union française de Constantinople, 181
Union française des associations des anciennes élèves des collèges et lycées de jeunes filles, 242
Union géographique du Nord, 169
Union vélocipédique de France, 214
Université populaire d'Alger, 314

Annexe 1

Associations et fondations reconnues d'utilité publique par décret entre 1870 et 1914

(intitulé, siège et date de la promulgation du décret de reconnaissance d'utilité publique)

Commission provisoire 1870-1872

Asile du Bon Secours	Anduze	1870
Société de secours mutuels des arts et métiers	La Rochelle	1871
Société française d'archéologie pour la conservation des monuments historiques	Caen	1871
Société de patronage pour jeunes filles détenues, libérées, abandonnées	Paris	1871
Académie de législation	Toulouse	1871
Académie du Gard (autorisée à porter le nom d'Académie de Nîmes)	Nîmes	1871
Société de secours mutuels des sauveteurs médaillés de la Seine	Paris	1871
Œuvre des Dames de la Providence	Marseille	1872
Société des agriculteurs de France	Paris	1872
Association des anciens élèves internes et externes du lycée Saint-Louis	Paris	1872
Maison de santé protestante évangélique	Nîmes	1872
Société des études historiques (ancien Institut historique)	Paris	1872
Comice agricole de l'arrondissement d'Orléans	Orléans	1872
Asile de Notre-Dame-de-Lay	Lay	1872
Société archéologique de Touraine	Tours	1872
Caisse de secours des prêtres âgés ou infirmes du diocèse d'Oran	Oran	1872
Ouvroir des jeunes orphelines	Fort-de-France	1872

Conseil d'État avant épuration (1872-1879)

Caisse de secours des prêtres âgés ou infirmes du diocèse de La Rochelle	La Rochelle	1872
Société de prévoyance des membres de l'administration des contributions directes	Paris	1873
Société des ouvriers d'État et des gardiens de batterie d'artillerie	Alger	1873
Société philanthropique et artistique de Sainte-Cécile	Bordeaux	1873
Société protectrice de l'enfance d'Indre-et-Loire	Tours	1873
Association des anciens élèves du collège de Chartres	Chartres	1873
Société mutuelle des demoiselles employées dans le commerce	Paris	1873
Société protectrice de l'enfance de Lyon	Lyon	1873
Société de secours et prêts entre les agents forestiers	Paris	1873
Société de protection des Alsaciens-Lorrains demeurés français	Paris	1873
Œuvre des apprentis de Paris	Paris	1873
Œuvre des orphelines protestantes de Sedan	Sedan	1873

Société de statistique de Paris	Paris	1873
Société de législation comparée	Paris	1873
Association amicale des anciens élèves du collège de Juilly	Paris	1873
Association des Frères de la Sainte-Famille	Belley	1874
Société de médecine légale	Paris	1874
Congrégation du Saint-Esprit et du Sacré-Cœur de Marie	Paris	1874
Société de statistique de l'Isère	Grenoble	1874
Société de prévoyance pour les veuves et orphelins des gardes d'artillerie et contrôleurs d'armes	Paris	1874
Œuvre de l'instruction d'Alsace-Lorraine	Paris	1874
Société d'agriculture de la Haute-Garonne	Toulouse	1874
Société charitable d'éducation et d'instruction primaire de Sainte-Clotilde	Paris	1874
Association libre pour l'éducation de la jeunesse ouvrière	Paris	1874
Asile Bordas	Châteaudun	1874
Société archéologique, scientifique et littéraire de Béziers	Béziers	1874
Société industrielle du nord de la France	Lille	1874
École préparatoire de théologie protestante des Batignolles	Paris	1874
Association charitable de Dunkerque	Dunkerque	1874
Société de bienfaisance austro-hongroise	Paris	1875
Fondation Richard	Lyon	1875
Société d'agriculture, sciences, belles-lettres et arts d'Orléans	Orléans	1875
Association protestante de bienfaisance de Paris	Paris	1875
Asile de Rambuteau	Bois-Sainte-Marie	1875
Asile de Nérac	Nérac	1875
Infirmerie protestante de Marseille	Marseille	1875
Société pour l'instruction et la protection des sourds-muets ou arriérés	Paris	1875
Société pour l'enseignement simultané des sourds-muets et des entendants parlants	Paris	1875
Orphelinat Costet	Sarras	1875
Association des anciens élèves du lycée d'Orléans	Orléans	1875
Association des anciens élèves du lycée de Douai	Douai	1875
Orphelinat Littaye	Pont-Saint-Esprit	1875
Société protectrice de l'enfance de Marseille	Marseille	1875
Société des antiquaires de l'Ouest	Poitiers	1875
Orphelinat Génin	Saint-Denis	1875
Société botanique de France	Paris	1875
Société générale pour le patronage des libérés	Paris	1875
Association amicale des employés de l'administration centrale du ministère des finances	Paris	1876

Association des frères laïques de la congrégation de la mission dite de Saint-Lazare	Paris	1876
Association de charité pour visiter et secourir les pauvres du VIIIe arrondissement	Paris	1876
Cercle des ouvriers maçons et tailleurs de pierre	Paris	1876
Bureau international des poids et des mesures	Paris	1876
Société industrielle de Saint-Quentin et de l'Aisne	Saint-Quentin	1876
Société d'horticulture de Soissons	Soissons	1876
Ouvroir Sainte-Anne	Cayenne	1876
Société d'encouragement de la bijouterie, joaillerie et orfèvrerie	Paris	1876
Société de linguistique de Paris	Paris	1876
Société académique d'agriculture, sciences, belles-lettres et arts de Poitiers	Poitiers	1876
Hospice de Saint-Chély d'Aubrac	Saint-Chély-d'Aubrac	1876
Société centrale des chasseurs pour aider à la répression du braconnage	Paris	1876
Association française pour l'avancement des sciences	Paris	1876
Association des anciens élèves du lycée de Rouen	Rouen	1876
Association des artistes musiciens	Paris	1876
Asile des vieillards d'Annecy	Annecy	1876
Association charitable de Sainte-Marie des Batignolles	Paris	1876
Asile Vacassy	Saint-Maurice	1876
Société d'études scientifiques et archéologiques de Draguignan	Draguignan	1876
Maison des orphelins	Dôle	1876
Asile de la vieillesse de Loches	Loches	1876
Société des crèches à domicile Saint-Symphorien	Versailles	1876
Société centrale d'agriculture de la Seine-Inférieure	Rouen	1876
Crèche Sainte-Marie des Quinze-Vingts	Paris	1876
Asile Paul	Beaulieu-les-Fontaines	1876
Refuge Benoît	L'Isle-sur-Sorgue	1877
Union des fabricants pour la protection internationale des marques de fabrique	Paris	1877
Académie des sciences, belles-lettres et arts d'Amiens	Amiens	1877
Société des anciens élèves du collège et du lycée de Mâcon	Mâcon	1877
Crèche Sainte-Marguerite	Paris	1877
Société archéologique, scientifique et littéraire du Vendômois	Vendôme	1877
Association des anciens élèves du lycée de Grenoble	Grenoble	1877
Asile Saint-Joseph	Livarot	1877
Comité archéologique de Senlis	Senlis	1877
Asile Saint-Joseph	Sourdeval-la-Barre	1877

Institution de Saint-Médard de Soissons	Saint-Médard de Soissons	1877
Académie de la Val d'Isère	Moûtiers	1877
Maison de la Providence	Versailles	1877
Orphelinat de Notre-Dame du Sacré-Cœur	Cannes	1877
Société polymathique du Morbihan	Vannes	1877
Asile Constantin Gautier des vieillards	Dreux	1877
Association des anciens élèves du collège Stanislas	Paris	1877
Association des anciens élèves du lycée de Rennes	Rennes	1877
Asile John Bost	La Force	1877
Société de pharmacie de Paris	Paris	1877
Maison de santé protestante	Alais (Alès)	1877
Société archéologique et historique du Limousin	Limoges	1877
La Miséricorde	Montignac-sur-Vézère	1877
Crèche Sainte-Emilie	Pontoise	1877
Hôpital-hospice de Saint-Léonard	Lesparre	1877
Association amicale des anciens élèves de l'École normale supérieure	Paris	1877
Société académique de Nantes	Nantes	1877
Société de médecine de Paris	Paris	1878
Association des anciens élèves du collège d'Auxerre	Paris	1878
Société de Saint-Jean pour le développement de l'art chrétien	Paris	1878
Société d'éducation, de patronage et d'assistance en faveur des sourds-muets et des jeunes aveugles	Paris	1878
Société de patronage des apprentis et ouvriers israélites	Paris	1878
Société de médecine vétérinaire	Paris	1878
Association des anciens élèves du Lycée de Lyon	Lyon	1878
Asile Marie	Thury-Harcourt	1878
Société médicale homoeopathique	Paris	1878
Société de patronage des prisonniers libérés	Bordeaux	1878
Association des anciens élèves du lycée de Clermont	Clermont	1878
Société entomologique de France	Paris	1878
Association amicale des anciens élèves du lycée de Saint-Quentin	Saint-Quentin	1878
Association de Notre-Dame d'Afrique	Alger	1878
Société d'enseignement professionnel du Rhône	Lyon	1878
Société française de gravure	Paris	1878
Société dunoise	Châteaudun	1878
Fondation Brignole-Galliera	Clamart	1878
Société industrielle de Rouen	Rouen	1878
Société d'archéologie française	Caen	1878
Caisse de secours des prêtres âgés ou infirmes	Angoulême	1878

Caisse de secours des prêtres âgés ou infirmes	Saint-Pierre (Martinique)	1879
Association des anciens élèves du collège d'Arras	Arras	1879
Orphelinat de la Seine	Paris	1879
Société des pauvres du canton de Mondoubleau	Mondoubleau	1879
Association philotechnique de Paris	Paris	1879
Association des anciens élèves du collège d'Abbeville	Abbeville	1879
Société de pharmacie de Bordeaux	Bordeaux	1879
Société Franklin pour la propagation des bibliothèques populaires	Paris	1879
Asile protestant de Nanterre	Nanterre	1879
Société philomathique	Paris	1879
Orphelinat protestant	Dély-Brahim	1879
Fondation Revol de Cernille	Paladru	1879
Société des lettres, sciences et arts des Alpes-Maritimes	Nice	1879
Société de charité maternelle	Versailles	1879
Société de patronage pour les enfants pauvres de Lyon	Lyon	1879
Société de l'industrie minérale	Saint-Étienne	1879

Conseil d'État républicain (1879-1914)

Crèche d'Alençon	Alençon	1879
Société de bienfaisance pour la propagation de l'instruction primaire et de l'éducation	Arpajon	1879
Association des propriétaires d'appareils à vapeur du nord de la France	Lille	1879
Société scientifique et littéraire d'Alais	Alais (Alès)	1879
Association amicale des anciens barbistes	Paris	1880
Société française de tempérance	Paris	1880
École normale israélite orientale	Paris	1880
Société de secours aux familles de marins français naufragés	Paris	1880
Asile évangélique de Lemé	Lemé	1880
Hospice protestant de Besançon	Besançon	1880
Association des anciens élèves du collège et du lycée de Sens	Sens	1880
Cercle parisien de la Ligue de l'enseignement	Paris	1880
Société d'ethnographie de Paris	Paris	1880
Association amicale des membres de l'enregistrement, des domaines et du timbre	Paris	1880
Société amicale des anciens élèves du collège de Coutances	Coutances	1880
Société pour la propagation de l'allaitement maternel	Paris	1880
Société académique de Brest	Brest	1880
Société française de physique	Paris	1881
Association amicale des anciens élèves du collège Chaptal	Paris	1881
Société d'horticulture, botanique et agriculture de Beauvais	Beauvais	1881

Société du matériel agricole	Le Mans	1881
Association amicale des élèves de l'école nationale des mines de Paris	Paris	1881
Cercle d'Alger de la Ligue de l'enseignement	Alger	1881
Société d'archéologie et de statistique de la Drôme	Valence	1881
Association des artistes-peintres, sculpteurs, architectes, graveurs et dessinateurs	Paris	1881
Société de protection des engagés volontaires élevés dans les maisons d'éducation correctionnelles	Paris	1881
Société des écoles libres du Ier arrondissement	Paris	1881
Société des amis de l'instruction élémentaire	Bordeaux	1881
Société savoisienne d'histoire et d'archéologie	Chambéry	1881
Société de géographie de l'Est	Nancy	1882
Société amicale de secours des anciens élèves de l'école des mineurs	Saint-Étienne	1882
Société d'horticulture de Picardie	Amiens	1882
Club alpin français	Paris	1882
Œuvre de l'hospitalité de nuit	Paris	1882
Association amicale des anciens élèves du collège et du lycée de Nevers	Nevers	1882
Union centrale [nationale] des arts décoratifs	Paris	1882
Société protectrice de l'enfance	Reims	1882
Association des inventeurs et artistes industriels	Paris	1882
Association des membres de l'enseignement	Paris	1882
Union des femmes de France	Paris	1882
Association des anciens élèves du lycée Charlemagne	Paris	1882
Association des anciens élèves du collège de l'Arc	Dôle	1882
Orphelinat des arts	Paris	1882
Maison hospitalière de Saint-Louis	Commentry	1883
Société dunkerquoise pour l'avancement des sciences, des lettres et des arts	Dunkerque	1883
Association des anciens élèves du collège d'Autun	Autun	1883
Société de charité maternelle de Darnétal	Darnétal	1883
Crèche de Vincennes	Vincennes	1883
Société protestante du travail	Paris	1883
Société des crèches de Limoges	Limoges	1883
Association des dames françaises	Paris	1883
Société des artistes français	Paris	1883
Hospice Petit	Irigny	1883
Société de secours mutuels et de la caisse de retraite des ouvriers en soie de Lyon*[1]	Lyon	1883

[1] L'astérisque indique qu'il s'agit d'un renouvellement. Ces sociétés de secours mutuels avaient été reconnues d'utilité publique alors que leurs statuts limitaient la durée de leur existence. Elles ont donc dû procéder à la refonte de leurs statuts à l'issue de cette période et

Société de secours mutuels dite des Vrais amis*	Paris	1883
Asile Émilie	Arvert	1883
Société des écoles d'horlogerie de Paris	Paris	1883
Asile des vieillards protestants	Bordeaux	1883
Asile protestant d'Orthez	Orthez	1884
Société protestante de Nîmes (crèche et asile maternel)	Nîmes	1884
Académie des sciences et lettres de Montpellier	Montpellier	1884
Orphelinat général de la bijouterie, joaillerie, horlogerie, orfèvrerie	Paris	1884
Société de géographie commerciale	Paris	1884
Orphelinat protestant de Tonneins	Tonneins	1884
Société archéologique de Tarn-et-Garonne	Montauban	1884
Société des crèches	Nancy	1884
Société d'agriculture de la Gironde	Bordeaux	1885
Caisse de retraite des commis d'agents de change de Paris	Paris	1885
Société des libérées de Saint-Lazare	Paris	1885
Asile agricole de Vallon	Vallon	1885
Association corrézienne de Paris	Paris	1885
Société d'horticulture	Orléans	1885
Société des ingénieurs, anciens élèves des ponts et chaussées	Paris	1885
Société des ateliers d'aveugles	Paris	1885
Société française de minéralogie	Paris	1886
Société d'assistance pour les aveugles	Paris	1886
Fondation Rothschild en faveur des pauvres israélites	Paris	1886
Société historique et archéologique du Périgord	Périgueux	1886
Orphelinat Sainte-Élisabeth	Dieppe	1886
Dispensaire Furtado-Heine	Paris	1886
Association lyonnaise des propriétaires d'appareils à vapeur	Lyon	1886
Association amicale des anciens élèves du Lycée du Mans	Le Mans	1886
Société amicale des anciens élèves du collège et du lycée de Laval	Laval	1886
Société des archives historiques de la Saintonge et de l'Aunis	Saintes	1886
Association amicale des anciens élèves de l'École Turgot	Paris	1886
Société du commerce et de l'industrie lainière de Fourmies	Fourmies	1886
Société française de sauvetage	Paris	1886
Hôpital Hahnemann	Paris	1886
Société des anciens élèves du collège de Sedan	Sedan	1886
Alliance française	Paris	1886
Société d'économie politique	Paris	1886
Société internationale des électriciens	Paris	1886

redéposer une demande de reconnaissance d'utilité publique. Entre 1870 et 1914, le Conseil d'État impose systématiquement aux œuvres de supprimer ce genre de clause de leurs statuts.

Crèche Saint-Paul dite Bersot	Besançon	1886
Asile protestant de vieillards	Port-Sainte-Foy	1886
Société de l'histoire de Paris et de l'Île-de-France	Paris	1887
Comité de bienfaisance israélite	Paris	1887
Dispensaire gratuit du Ier arrondissement de Paris	Paris	1887
Association des anciens élèves et professeurs des lycée et collège d'Alençon	Alençon	1887
Société de charité des dames protestantes	La Rochelle	1887
Caisse des orphelins du XVIe arrondissement	Paris	1887
Association des anciens élèves du collège et du lycée de Niort	Niort	1887
Crèche Saint-Jean	Rouen	1887
Institut Pasteur	Paris	1887
Caisse maternelle de Reims	Reims	1887
Société des restaurants économiques	Nancy	1887
Orphelinat Lelong	Pithiviers	1887
Association amicale des anciens élèves du collège de Beaune	Beaune	1887
Maison de refuge israélite	Lyon	1887
Société mathématique de France	Paris	1888
Association des anciens élèves du collège de Boulogne-sur-Mer	Boulogne-sur-Mer	1888
Société archéologique de Montpellier	Montpellier	1888
Asile Marie	Marseille	1888
Association amicale des anciens élèves du lycée d'Agen	Agen	1888
Société artistique et industrielle de Cherbourg	Cherbourg	1888
Association philotechnique de Bois-Colombes	Bois-Colombes	1888
Association parisienne des propriétaires d'appareils à vapeur	Paris	1888
Œuvre de l'hospitalité de nuit de Lyon	Lyon	1888
Société d'hydrologie médicale	Paris	1888
Association de prévoyance dite la Mutualité commerciale	Paris	1888
Association amicale des anciens élèves du Prytanée militaire de La Flèche	Paris	1888
Association scientifique historique et archéologique de la Corrèze	Brive	1888
Société médicale des hôpitaux de Paris	Paris	1888
Comice agricole de Soissons	Soissons	1888
Association fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer français	Paris	1889
Asile dit La Muette	Paris	1889
Association amicale des fonctionnaires et agents du ministère des Affaires étrangères	Paris	1889
Association des anciens élèves du collège et du lycée de Lille	Lille	1889
Orphelinat de La Pointe-à-Pitre	Pointe-à-Pitre	1889

Société pour l'étude pratique de la participation du personnel dans les bénéfices	Paris	1889
Société archéologique du Finistère	Quimper	1889
Société générale des prisons et de législation criminelle	Paris	1889
Association amicale des anciens élèves de l'École d'agriculture de Grignon	Paris	1889
Association des anciens élèves du lycée de Nantes	Nantes	1889
Œuvre des victimes du devoir	Paris	1889
École d'anthropologie de Paris	Paris	1889
Association amicale des anciens élèves du lycée d'Avignon	Avignon	1889
Société de tir d'Alger	Alger	1889
Œuvre israélite de secours aux malades	Nancy	1889
Société languedocienne de géographie	Montpellier	1889
Hospitalité de nuit pour les femmes	Marseille	1889
Société d'émulation des écoles communales	Beaune	1889
Association des journalistes parisiens	Paris	1890
Société marseillaise des ateliers d'aveugles	Marseille	1890
Société protectrice de l'enfance de la Gironde	Bordeaux	1890
Orphelinat Serenne	Orléans	1890
Société de bienfaisance des dames protestantes	Bordeaux	1890
Association fraternelle des anciens élèves du lycée du Puy	Le-Puy-en-Velay	1890
La Saint-Cyrienne	Paris	1890
Association amicale des anciens élèves du collège et du lycée de Troyes	Troyes	1890
Société de patronage des prisonniers libérés protestants	Paris	1890
Orphelinat de l'enseignement primaire	Paris	1890
Société française des habitations à bon marché	Paris	1890
Œuvre de la Chaussée du Maine	Paris	1890
Œuvre des hôpitaux marins	Paris	1890
Association fraternelle de prévoyance des percepteurs et receveurs spéciaux de France	Paris	1890
Société des secrétaires et anciens secrétaires de la Conférence des avocats	Paris	1890
Réunion protestante de charité	Paris	1891
Société philanthropique dite L'Union du commerce	Paris	1891
Association philotechnique de Saint-Denis	Saint-Denis	1891
Union française pour le sauvetage de l'enfance	Paris	1891
Ligue protectrice des enfants abandonnés et orphelins du Havre	Le Havre	1891
Œuvre des cercles-bibliothèques des sous-officiers et soldats	Paris	1891
Association des industriels de France contre les accidents du travail	Paris	1891
Œuvre des orphelines protestantes de Brassac	Brassac	1891
Société des antiquaires du Centre	Bourges	1891

Société de secours des anciens élèves de l'École des Chartes	Paris	1891
Association générale des étudiants de Paris	Paris	1891
Association des anciens élèves du lycée de Saint-Omer	Saint-Omer	1891
Société polytechnique militaire	Paris	1891
Association des voyageurs	Paris	1891
Association Valentin-Haüy pour le bien des aveugles	Paris	1891
Société d'encouragement de l'escrime française	Paris	1891
Société des gens de lettres	Paris	1891
Asile des vieillards	Cognac	1891
Œuvre des loyers du XVIIe arrondissement	Paris	1891
La Prévoyance commerciale	Paris	1892
La Tutélaire (la Croix-Rousse)	Lyon	1892
Société de secours mutuels entre anciens militaires des armées de terre et de mer	Paris	1892
Société de l'école et du dispensaire dentaires de Paris	Paris	1892
Association de l'École odonto-technique	Paris	1892
Œuvre bordelaise de l'hospitalité de nuit	Bordeaux	1892
Société de l'École Samuel Vincent	Nîmes	1892
Association générale des vétérinaires de France	Paris	1892
Œuvre des ambulances urbaines	Paris	1892
Société de patronage des condamnés libérés de Seine-et-Marne	Melun	1892
Hôpital libre de Notre-Dame du Perpétuel Secours	Levallois-Perret	1892
Association normande pour prévenir les accidents du travail	Rouen	1892
Union des femmes peintres et sculpteurs	Paris	1892
Maison israélite de refuge pour l'enfance	Neuilly-sur-Seine	1892
Société protestante des amis des pauvres	Nîmes	1892
Crèche de Picpus à Paris	Paris	1892
Crèche municipale du Ier arrondissement de Paris	Paris	1892
Œuvre du refuge des enfants abandonnés ou délaissés de la Gironde	Bordeaux	1892
Caisse des orphelins du Ier arrondissement de Paris	Paris	1892
Société française de photographie	Paris	1892
Société d'initiative pour la propagation de l'enseignement scientifique par les projections photographiques lumineuses	Le Havre	1892
Association amicale des anciens élèves des lycées de Nancy, Metz, Strasbourg et Colmar	Nancy	1893
Association amicale des anciens élèves du lycée de Poitiers	Poitiers	1893
Association amicale des internes et des anciens internes des hôpitaux et hospices civils	Paris	1893
Fondation Thiers	Paris	1893
Société française de sauvetage du Sud-Ouest	Bordeaux	1893

Hôpital-dispensaire Lenval	Nice	1893
Union française de la jeunesse	Paris	1893
Société des touristes du Dauphiné	Grenoble	1893
Hôpital maritime de Pen-Bron	Nantes	1893
Association des anciens élèves du collège de Châtillon-sur-Seine	Châtillon-sur-Seine	1893
Association française de chirurgie	Paris	1893
Association amicale des anciens élèves du collège et du lycée de Saint-Étienne	Saint-Étienne	1893
Société des régates rochelaises	La Rochelle	1893
Société de l'école préparatoire aux études de théologie protestante	Tournon	1893
Société hippique du Jura	Dôle	1893
Œuvre des enfants tuberculeux d'Ormesson à Paris	Paris	1894
Association des anciens élèves du collège et du lycée de Valenciennes	Valenciennes	1894
Société lyonnaise pour le sauvetage de l'enfance	Lyon	1894
Asile de Drancy	Drancy	1894
Association de prévoyance des employés civils de l'État	Paris	1894
Société nationale d'encouragement au bien	Paris	1894
Asile des orphelins de Quimper	Quimper	1894
Œuvre de l'hospitalité de nuit, de la bouchée de pain et du lit individuel	Reims	1894
Société centrale d'agriculture, d'horticulture et d'acclimatation de Nice et des Alpes-Maritimes	Nice	1894
Société du denier des écoles laïques	Douai	1894
Union d'assistance du XVIe arrondissement de Paris	Paris	1894
Orphelinat de Saint-Maur	Verdun	1894
Musée social	Paris	1894
Société de dermatologie et de syphiligraphie	Paris	1895
Œuvre de la bouchée de pain	Marseille	1895
Orphelinat Savart	Saint-Michel	1895
Société historique	Compiègne	1895
Société de protection mutuelle des voyageurs de commerce	Paris	1895
Société d'histoire naturelle	Autun	1895
Crèche de Sedan	Sedan	1895
Société protectrice de l'enfance	Le Havre	1895
Orphelinat des petits mousses	Dieppe	1895
Association amicale des anciennes élèves des maisons d'éducation de la Légion d'honneur	Paris	1895
Société de secours mutuels et de prévoyance des employés des administrations départementales et communales de France	Paris	1895
Association des propriétaires d'appareils à vapeur des départements de la Somme, de l'Aisne et de l'Oise	Amiens	1895
Société des Hospitaliers-sauveteurs bretons	Rennes	1895

Asile maritime de Berck-sur-Mer	Berck-sur-Mer	1895
Association générale d'Alsace-Lorraine	Paris	1895
Association des anciens élèves du lycée de Saint-Brieuc	Saint-Brieuc	1895
Société de patronage d'apprentis et de jeunes employés du IXe arrondissement	Paris	1895
Œuvre des crèches	Amiens	1895
L'Assistance par le travail	Marseille	1895
Société de géographie	Lille	1895
Société de prévoyance de la Préfecture de Police	Paris	1895
Œuvre du prêt gratuit	Montpellier	1896
Société d'assistance et de patronage pour les sourds-muets et les aveugles du Rhône et des départements voisins	Villeurbanne	1896
Crèche Jeanne Callier	La Rochelle	1896
Société de géographie	Toulouse	1896
Association des élèves et anciennes élèves de l'École normale supérieure	Sèvres	1896
Œuvre dite de préservation et de réhabilitation pour les jeunes filles de 15 à 25 ans	Paris	1896
Orphelinat de l'enseignement primaire de Seine-et-Marne	Melun	1896
Œuvre familiale pour orphelins de la Seine (reconstitution de l'Orphelinat du prince impérial)	Paris	1896
Crèche Furtado-Heine	Paris	1896
Œuvre de l'assistance par le travail (Fondation Mamoz)	Paris	1896
Office central des œuvres de bienfaisance	Paris	1896
La Pouponnière	Paris	1896
Association des chimistes de sucrerie et de distillerie de France et des colonies	Paris	1896
Œuvre de la bouchée de pain et de l'asile de nuit	Nice	1896
La Caisse du gendarme	Paris	1896
Société de géographie commerciale	Bordeaux	1896
Œuvre des loyers pour les vieillards du XVIe arrondissement	Paris	1896
Institut des actuaires français	Paris	1896
Œuvre des asiles évangéliques de Nîmes	Nîmes	1896
Société des études juives	Paris	1896
Société zoologique de France	Paris	1896
Société florimontane	Annecy	1896
Société philanthropique savoisienne	Paris	1896
La Tutélaire (Brotteaux)	Lyon	1896
Œuvre du refuge de nuit et des dispensaires	Rouen	1896
Société des sauveteurs du Nord	Lille	1896
Association amicale des anciens élèves de l'Institut national agronomique	Paris	1897
Union des sociétés de tir de France	Paris	1897
Société d'assistance par le travail des VIIIe et XVIIe arrondissements	Paris	1897

Institut Bouisson-Bertrand	Montpellier	1897
Crèche de la Bastide	Bordeaux	1897
Association des industriels du Nord de la France contre les accidents	Lille	1897
Société astronomique de France	Paris	1897
Association des anciens élèves du collège et du lycée de Bar-le-Duc	Bar-le-Duc	1897
Société d'agriculture de la Loire-Inférieure	Nantes	1897
Conférence Molé-Tocqueville	Paris	1897
Société archéologique de Sens	Sens	1897
La maison du marin	Dunkerque	1897
Société de thérapeutique	Paris	1897
Refuge israélite du Plessis-Piquet	Paris	1897
Société des ouvroirs-ateliers pour les ouvrières sans travail	Paris	1897
Société des amis et anciens étudiants de l'Université de Lille	Lille	1897
Association amicale des anciens élèves du collège de Provins	Provins	1897
Œuvre dite Fondation Borniche	Mary-sur-Marne	1897
Association amicale des anciens élèves du collège de Bayeux	Bayeux	1897
Société des crèches	Lunéville	1897
Société de la Crèche des Docks	Bordeaux	1897
Société pour la propagation de l'incinération	Alfort	1897
Société boulonnaise de secours aux familles des marins français naufragés du quartier maritime de Boulogne-sur-Mer	Boulogne-sur-Mer	1897
Union artistique, littéraire et scientifique valenciennoise	Paris	1897
Hôpital cantonal Dubois	Branne	1897
Société populaire d'encouragement à l'enseignement primaire moral et civique pour le canton de Montfort-L'Amaury	Montfort-L'Amaury	1897
Asile Dethel	Lyon	1897
Hôpital-hospice de Fourmies	Fourmies	1898
Sanatorium de Saint-Pol-sur-Mer	Saint-Pol-sur-Mer	1898
Le Denier des écoles de la Guillotière	Lyon	1898
Académie delphinale	Grenoble	1898
Crèche et Orphelinat de Menton	Menton	1898
Société de patronage des enfants délaissés et des libérés de Seine-et-Oise	Versailles	1898
Œuvre de l'hospitalité de nuit	Le Havre	1898
Les secouristes français, infirmiers volontaires	Paris	1898
Maison de santé Chantepie	L'Isle-Adam	1898
Œuvre de l'enfance délaissée	Marseille	1898
Ligue fraternelle des enfants de France	Paris	1898
Institut Pasteur de Lille	Lille	1898
Société régionale d'horticulture du nord de la France	Lille	1898

Crèche Marie	Le Vésinet	1898
Orphelinat Sainte-Lucie	Montier-en-Der	1898
Asile protestant des vieillards du Creusot	Le Creusot	1898
Société de l'enseignement professionnel et technique des pêches maritimes	Paris	1898
Œuvre de la Samaritaine	Lyon	1898
Orphelinat Sainte-Angèle	Oloron-Sainte-Marie	1898
Association amicale des anciens élèves du collège de Beauvais	Beauvais	1898
Crèche d'Argenteuil	Argenteuil	1898
Société marseillaise de patronage des libérés et des adolescents	Marseille	1898
Asile protestant	Chantenay-sur-Loire	1898
Société des Amis du Louvre	Paris	1898
Dispensaire des enfants malades, dit Œuvre Gilbert des Voisins	Marseille	1898
L'assistance par le travail	Rouen	1898
Société des œuvres de mer	Paris	1898
Le Denier des écoles de la ville de Lyon	Lyon	1898
Société des Amis de l'Université de Paris	Paris	1899
Maison maternelle	Paris	1899
Œuvre du denier des écoles laïques des cantons de Dunkerque	Dunkerque	1899
Assistance aux convalescents indigents de la ville de Rouen	Rouen	1899
Hôpital Cibiel	Rulhe	1899
Association sténographique unitaire	Paris	1899
Société agricole et scientifique de la Haute-Loire	Le-Puy-en-Velay	1899
Union d'assistance par le travail du VIe arrondissement	Paris	1899
Société protectrice de l'enfance de Rouen	Rouen	1899
Orphelinat Saint-Benoît	Charolles	1899
Dispensaire du Xe arrondissement pour enfants malades et nécessiteux	Paris	1899
Société de protection pour l'enfance maltraité ou moralement abandonnée	Toulon	1899
Œuvre lyonnaise des tuberculeux indigents	Lyon	1899
Société du dispensaire du Docteur Gibert	Le Havre	1899
Association amicale des anciens élèves du collège de Morlaix	Morlaix	1899
Orphelinat des chemins de fer français	Paris	1899
Œuvre des fourneaux économiques	Orléans	1899
Patronage des enfants en bas âge à la crèche et à domicile	Levallois-Perret	1899
La maison du marin	Bordeaux	1900
Association des anciens élèves de l'École des hautes études commerciales	Paris	1900
Société de patronage des prévenus acquittés de la Seine	Paris	1900
Maison Marguerite	Neuilly-sur-Seine	1900

Orphelinats Beaucerf	Boulogne-sur-Mer	1900
Société de médecine publique et d'hygiène professionnelle	Paris	1900
Société centrale d'apiculture, de sériciculture et de zoologie agricole	Paris	1900
Hôpital privé dit La Providence	Dinard	1900
Hôpital privé du canton de Creil	Creil	1900
Société protectrice des animaux d'Alger	Alger	1900
Société des Crèches de Belfort	Belfort	1900
Ligue de défense contre la tuberculose dans le département du Loiret	Orléans	1900
Société de secours et de patronage de l'arrondissement de Chartres et d'assistance par le travail pour le département d'Eure-et-Loir	Chartres	1900
Association amicale des anciennes élèves du lycée de jeunes filles d'Auxerre	Auxerre	1900
Caisse des pensions viagères et de secours de l'Opéra-Comique	Paris	1900
La Bouchée de pain	Paris	1900
Maison de santé protestante	Uzès	1901
Maisons de famille pour jeunes filles isolées	Paris	1901
Société d'encouragement pour le commerce français d'exportation	Paris	1901
Crèche de Meaux	Meaux	1901
Orphelinat de Cancale	Cancale	1901
Orphelinat de l'enseignement primaire du département du Pas-de-Calais à Arras	Arras	1901
Association fraternelle des anciens élèves du collège de Bourgoin	Bourgoin	1901
Maison de retraite de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie et des industries qui s'y rattachent	Paris	1901
Comité français des expositions à l'étranger	Paris	1901
Union française de Constantinople	Constantinople	1901
Association des anciens élèves de l'école supérieure de commerce de Lyon	Lyon	1901

Décrets examinés par le Conseil d'État après l'adoption de la loi 1901

Société agricole et horticole de l'arrondissement de Mantes	Mantes	1901
L'Adelphie	Paris	1901
Œuvre de l'hospitalité de nuit et de la bouchée de pain	Alger	1902
Œuvre des pauvres honteux	Paris	1902
Fondation Van Kempen	Arnèke	1902
Sanatorium girondin	Bordeaux	1902
Société française de navigation aérienne	Paris	1902
Société des dames patronnesses de Courbevoie	Courbevoie	1902
Œuvre des sanatoriums populaires	Paris	1902
Association de secours aux gens de mer de la Méditerranée	Marseille	1902
Sanatorium maritime de Roscoff	Roscoff	1902
La Maternité dunkerquoise	Dunkerque	1902

Œuvre bordelaise des bains-douches à bon marché	Bordeaux	1902
Œuvre antituberculeuse de la Loire-Inférieure	Nantes	1902
Ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité	Paris	1902
Crèche havraise	Le Havre	1902
Œuvre lorraine des tuberculeux	Nancy	1903
Société littéraire dite des Goncourt	Paris	1903
Association amicale des anciennes élèves du lycée Fénelon	Paris	1903
Œuvre des tuberculeux adultes	Paris	1903
Association amicale des anciens élèves de l'école supérieure de commerce	Paris	1903
Union des sociétés de gymnastique de France	Bordeaux	1903
Société de secours et d'hospitalisation pour les orphelins des ouvriers et employés des chemins de fer français	Paris	1903
Œuvre de la Fraternité artistique	Paris	1903
Institut Marey	Boulogne-Billancourt	1903
Institut bactériologique de Lyon et du Sud-Est	Lyon	1903
Orphelinat dit de Rochefort-Lavirotte	Nolay	1903
Société du travail du XIe arrondissement de Paris	Paris	1903
Œuvre des secours à domicile	Paris	1903
Société du dispensaire gratuit de Pantin-Aubervilliers pour enfants indigents malades	Pantin	1903
Association pour favoriser les applications de la bactériologie à la médecine, à l'industrie et à l'agriculture dans la région lyonnaise	Lyon	1903
Orphelinat départemental de l'enseignement primaire du Nord	Lille	1904
Saint-Hubert Club	Paris	1904
Société de sociologie	Paris	1904
Société protectrice de l'enfance et de la goutte de lait de Nice	Nice	1904
Société des visiteurs pour le relèvement des familles malheureuses	Paris	1904
Fondation Rothschild pour l'amélioration des conditions d'existence matérielle des travailleurs	Paris	1904
Œuvre antituberculeuse de Marseille	Marseille	1904
Société scientifique d'hygiène alimentaire et d'alimentation rationnelle de l'homme	Paris	1904
Union coloniale française	Paris	1904
Asile des vieillards de Saint-Jean-du-Gard	Saint-Jean-du-Gard	1904
Association de l'Asile Marcel	Marseille	1904
Fondation Wallerstein à Arès	Arès	1904
Abri de l'Enfance	Paris	1904
Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique	Paris	1905
Société d'encouragement à l'art et à l'industrie	Paris	1905

Orphelinat Paris-Naslin	La Mothe-Saint-Héray	1905
Fondation pour les habitations hygiéniques des employés de la banque, du commerce et de l'industrie	Paris	1905
Maison de travail pour le département de la Seine	Paris	1905
Œuvre de préservation de l'enfance contre la tuberculose	Paris	1905
Œuvre des orphelins des industries du livre	Paris	1905
Société des crèches laïques d'Alger-Mustapha	Alger	1905
Œuvre des dispensaires antituberculeux de la ville de Bordeaux	Bordeaux	1905
Ligue maritime française pour le développement de la marine militaire et de la marine marchande	Paris	1905
Association du refuge protestant	Castres	1905
Orphelinat Coste	Nîmes	1906
Œuvre des orphelins de la préfecture de police	Paris	1906
Le souvenir français	Paris	1906
Orphelinat des employés de banque et de bourse	Paris	1906
Association protestante d'assistance	Nîmes	1906
Société de patronage des condamnés libérés et des enfants malheureux ou coupables	Nantes	1906
La Tutélaire scolaire du Ve arrondissement de Lyon	Lyon	1906
Institut océanographique	Paris	1906
Œuvre du pain pour tous	Paris	1906
Groupe des maisons ouvrières	Paris	1906
Ligue de défense contre la tuberculose en Loir-et-Cher	Blois	1906
Orphelinat agricole et horticole de Kerbernez-en-Plomelin	Plomelin	1906
Le Diaconat de Bordeaux	Bordeaux	1906
Société de bienfaisance israélite de Bordeaux	Bordeaux	1906
Association de bienfaisance parmi les protestants luthériens de Paris et du département de la Seine	Paris	1906
Société dijonnaise d'assistance par le travail	Dijon	1906
Société de patronage des jeunes adultes de 16 à 21 ans détenus dans les prisons de la Seine	Paris	1906
Société de bienfaisance et de la maison d'asile israélite de Bayonne	Bayonne	1906
Queen Victoria Memorial Hospital	Nice	1906
Association des jardins ouvriers de Troyes	Troyes	1906
Association de bienfaisance parmi les protestants réformés de Paris et du département de la Seine	Paris	1906
Association de bienfaisance parmi les protestants d'Annonay	Annonay	1906
Association de bienfaisance de la Madeleine de Rouen	Rouen	1906
Association de bienfaisance parmi les protestants d'Anduze et du canton d'Anduze	Anduze	1906
Association de bienfaisance parmi les protestants de la commune d'Alais	Alais (Alès)	1906

Association de bienfaisance parmi les protestants réformés de l'ancienne circonscription du Consistoire de Montauban	Montauban	1906
Association de bienfaisance parmi les protestants de Reims	Reims	1906
Association de bienfaisance parmi les protestants réformés de Luneray et des communes environnantes	Luneray	1906
Association de bienfaisance parmi les protestants réformés de Rouen et de l'arrondissement	Rouen	1906
Association protestante d'assistance de Marseille et de sa banlieue	Marseille	1906
Association protestante de bienfaisance de Vals-les-Bains	Vals-les-Bains	1906
Société de bienfaisance israélite de Marseille	Marseille	1906
Association de bienfaisance parmi les protestants de Die	Die	1906
Association de bienfaisance parmi les protestants de l'arrondissement de Nérac	Nérac	1906
Association de bienfaisance parmi les protestants de Nantes et de la Loire-Inférieure	Nantes	1906
Association Zadoc-Kahn	Paris	1906
Société départementale d'agriculture de l'Orne	Alençon	1906
Société des Beaux-Arts, des Sciences et des Lettres d'Alger	Alger	1906
Société de patronage des détenues et des libérées et des pupilles de l'Administration pénitentiaire	Paris	1907
Société d'enseignement moderne pour le développement de l'instruction des adultes	Paris	1907
Société des études indo-chinoises	Saïgon	1907
Société des amis des arts de la Côte-d'Or	Dijon	1907
Société des anciens textes français	Paris	1907
Société protectrice des enfants du premier âge de Cannes	Cannes	1907
Association amicale des anciens élèves de l'école communale des Ponts-de-Cé	Les Ponts-de-Cé	1907
Ligue du Nord contre la tuberculose	Lille	1907
Dispensaire antituberculeux des VIIIe et XVIIe arrondissements de Paris	Paris	1907
Le toit familial	Paris	1907
Œuvre de l'assistance par le travail de Fontainebleau	Fontainebleau	1907
Association des villégiatures du travail féminin	Paris	1907
Association protestante de bienfaisance de Roquecourbe	Roquecourbe	1907
Œuvre française et populaire des trente ans de théâtre	Paris	1907
Société protestante havraise de bienfaisance	Le Havre	1907
Œuvre du sanatorium rouennais	Rouen	1907
Association de bienfaisance parmi les protestants du département de l'Ariège	Saverdun	1907
Association du refuge protestant à Mazamet	Mazamet	1907
Association protestante de bienfaisance du Vigan, des communes d'Anmessas et Saint-Laurent-le-Minier	Le Vigan	1907
Association de l'asile Albert Morlot	Lyon	1907

Mission laïque française	Paris	1907
Association hispano-américaine	Neuilly-sur-Seine	1907
Société d'assistance rochefortaise	Rochefort	1907
Œuvre rouennaise des enfants à la mer	Rouen	1907
Œuvre antituberculeuse de Dijon	Dijon	1907
Touring-Club de France	Paris	1907
Association de bienfaisance parmi les protestants de Sedan	Sedan	1907
Association protestante d'assistance de Lasalle	Lasalle	1907
Association de bienfaisance parmi les protestants des Basses-Pyrénées, Hautes-Pyrénées et Landes	Pau	1908
Association de bienfaisance parmi les protestants réformés de l'ancienne circonscription consistoriale de Marennes	Marennes	1908
Association de bienfaisance parmi les protestants de l'Église réformée de Saint-Affrique	Saint-Affrique	1908
Société d'assistance maternelle d'Arcachon	Arcachon	1908
Association de bienfaisance des protestants de Saint-Étienne	Saint-Étienne	1908
L'œuvre des enfants à la montagne de la région stéphanoise	Saint-Étienne	1908
Association de bienfaisance parmi les protestants réformés de Besançon et de la Franche-Comté	Besançon	1908
Association de bienfaisance parmi les protestants de la ville et de l'arrondissement de Nancy	Nancy	1908
Société d'éducation et d'instruction populaires des Basses-Pyrénées	Pau	1908
Société des sciences historiques et naturelles de Semur	Semur-en-Auxois	1908
Association de bienfaisance parmi les protestants réformés des communes de Lacaune, Viane, Gijounet, Lacaze, Escroux et Senaux, Roquefère et du département du Tarn	Lacaune	1908
Association de bienfaisance parmi les protestants de Saint-Quentin	Saint-Quentin	1908
Association pour le développement de l'assistance aux malades	Paris	1908
Union familiale	Paris	1908
Société d'assistance par le travail	Le Havre	1908
La Crèche d'Oran	Oran	1908
Société du dispensaire antituberculeux du XIIe arrondissement	Paris	1908
La goutte de lait versaillaise	Versailles	1908
Assistance par le travail	Aix	1908
Diaconat protestant de Bergerac	Bergerac	1909
Institut international de sociologie	Paris	1909
Société nationale des Beaux-Arts	Paris	1909
Association protestante d'assistance aux vieillards et aux indigents protestants de Toulouse et de la Haute-Garonne	Toulouse	1909
Académie des sciences, inscriptions et belles-lettres de Toulouse	Toulouse	1909
Aéro-Club de France	Paris	1909

Fondation ophtalmologique Adolphe de Rothschild	Paris	1909
Institut général psychologique à Paris	Paris	1909
Retraite Dosne	Paris	1909
Société internationale pour l'étude des questions d'assistance	Paris	1909
Ligue contre la tuberculose en Touraine	Tours	1909
Dispensaire d'hygiène sociale de Douai	Douai	1909
Office international d'hygiène publique	Paris	1909
Ligue française du coin de terre et du foyer	Paris	1909
Orphelinat Contamine	Septeuil	1909
Association catholique angevine des œuvres d'assistance et de bienfaisance	Angers	1909
Association catholique d'assistance du Gard	Nîmes	1909
La dentelle au foyer	Le Puy-en-Velay	1909
Association de bienfaisance du dispensaire et de la Goutte de lait de Belleville	Paris	1909
Association servannaise de la rue Le Pailleur	Saint-Servan-sur-mer	1909
Fondation Chevallier-Debeausse	Alluyes	1909
Œuvre nouvelle des crèches parisiennes	Paris	1909
Société française des fouilles archéologiques	Paris	1910
Société d'agriculture de l'arrondissement de Verdun	Verdun	1910
L'Amélioration du logement ouvrier	Paris	1910
Œuvre israélite des séjours à la campagne	Paris	1910
Société artistique et scientifique de Clamecy	Clamecy	1910
Société française des ingénieurs coloniaux	Paris	1910
Assistance par le travail	Nice	1910
Crèche Sainte-Émilie de Clamart	Clamart	1910
Charité oranaise	Oran	1910
Orphelinat de l'Enseignement secondaire de la France et des colonies	Paris	1910
Vestiaire des hôpitaux	Paris	1910
Œuvre parisienne des bains-douches à bon marché	Paris	1910
Académie des Sports	Paris	1910
Association de bienfaisance des protestants réformés de la Ville de Lyon	Lyon	1910
Société archéologique et historique de la Charente	Angoulême	1910
Ligue antituberculeuse de Franche-Comté	Besançon	1910
Association protestante d'assistance d'Uzès	Uzès	1910
Société de secours à domicile pour les pauvres et les malades de la Commune de Nice	Nice	1910
Société préhistorique de France	Paris	1910
Maisons familiales de repos de l'enseignement féminin	Paris	1910

Société industrielle de l'Est	Nancy	1910
Union des associations des anciens élèves des écoles supérieures de commerce	Paris	1910
Institut de paléontologie humaine	Paris	1910
Société de protection de l'enfance en Cochinchine	Saïgon	1911
Patronage de l'enfance et de l'adolescence	Paris	1911
L'Abri	Paris	1911
Comité central agricole de la Sologne	Lamotte-Beuvron	1911
Maison-École des infirmières privées	Paris	1911
Œuvre de la maison d'assistance par le travail pour le département de l'Oise	Beauvais	1911
Société des agriculteurs de la Drôme	Valence	1911
Fonds roubaisien contre le chômage involontaire	Roubaix	1911
Œuvre des jeux du soldat	Paris	1911
Société des amis de l'École Polytechnique	Paris	1911
Fondation Pierre Budin	Paris	1911
Association charitable en faveur des veuves et des filles des anciens officiers de terre et de mer et des anciens fonctionnaires de l'État	Paris	1911
Cantine maternelle du XVIIIe arrondissement	Paris	1911
Œuvre de l'Étoile	Paris	1911
Société académique du Nivernais	Nevers	1911
Société d'horticulture de la Gironde	Bordeaux	1911
Comité de bienfaisance israélite de Lyon	Lyon	1911
Société française de l'art à l'école	Paris	1911
Asile évangélique de Cannes	Cannes	1911
Œuvre de la bouchée de pain	Versailles	1912
Ligue contre la mortalité infantile	Paris	1912
Société d'horticulture, d'arboriculture, de viticulture et de sylviculture de la Meuse	Verdun	1912
Œuvre française d'hygiène par les bains-douches	Paris	1912
Association amicale des anciennes élèves du Lycée Molière	Paris	1912
Crèche Cotty-Denizot	Sens	1912
Association des petits fabricants et inventeurs français	Paris	1912
Association philomathique	Paris	1912
Œuvre familiale pour jeunes garçons, à La Queue-les-Yvelines (Seine-et-Oise)	Paris	1912
Association pour le développement du chant choral et de l'orchestre d'harmonie	Paris	1912
Association amicale des anciennes élèves de l'École Sophie Germain	Paris	1912
Fondation Alphonse Peyrat	Paris	1912

Œuvre de relèvement et de préservation de la femme malheureuse ou égarée	Paris	1912
Union des sociétés françaises de sports athlétiques	Paris	1912
La maison des petits	Paris	1912
Les Parisiens de Paris	Paris	1912
Association parisienne des anciens élèves du lycée de Nantes	Paris	1912
La maison du médecin	Paris	1912
Association pour la répression de la traite des blanches et la préservation de la jeune fille	Paris	1912
Société des aviculteurs français	Paris	1912
Société de l'histoire du costume	Paris	1912
Association amicale des anciens élèves de la faculté des lettres de Paris	Paris	1912
Fondation Lucien de Reinach	Paris	1912
Association des diaconesses	Paris	1912
Société de protection et de perfectionnement de l'École de plein exercice de médecine et de pharmacie de Nantes	Nantes	1912
L'Étrier	Paris	1913
Clinique ophtalmologique des pauvres	Dijon	1913
Dispensaire gratuit pour enfants malades et indigents	Troyes	1913
Société des amis de Versailles	Paris	1913
Société amicale de la Marne	Paris	1913
Société d'études législatives	Paris	1913
Comité national des expositions coloniales en France, aux colonies et à l'étranger	Paris	1913
Œuvre libératrice	Paris	1913
Association des Ingénieurs de l'Institut industriel du Nord	Lille	1913
Société départementale d'horticulture et d'acclimatation de la Dordogne	Périgueux	1913
Association des trois semaines	Levallois-Perret	1913
Alliance nationale pour l'accroissement de la population française	Paris	1913
Association des mères de famille	Paris	1913
Œuvre du souvenir pour la protection de l'enfance à Paris	Paris	1913
Dispensaire Hôpital Marie-Hélène	Puteaux	1913
Œuvre des Layettes	Paris	1913
Œuvre du sanatorium de l'Oise pour le traitement de la tuberculose	Clermont	1913
Œuvre des petites préservées à Paris	Paris	1913
Office d'hygiène sociale et de préservation antituberculeuse du département de l'Oise	Clermont	1913
Union des sociétés de secours mutuels du département de l'Hérault	Montpellier	1913
Société tourangelle d'assistance par le travail et de patronage des prisonniers libérés	Tours	1913
Sauvegarde des nourrissons de Tourcoing	Tourcoing	1913

Société pour la propagation des langues étrangères en France	Paris	1913
Union maternelle du XIVe arrondissement	Paris	1913
Crèche de Saint-James	Saint-James	1913
Société académique d'architecture de Lyon	Lyon	1913
Association amicale de la jeunesse blésoise	Blois	1913
Goutte de lait toulousaine	Toulouse	1913
Société des amis du vieux Reims	Reims	1913
Association amicale des anciens élèves du lycée Michelet	Paris	1914
Union des femmes artistes, musiciennes, lyriques et instrumentistes	Paris	1914
Association protestante de patronage des apprentis de la rue Titon	Paris	1914
La maison des étudiantes	Paris	1914
Alliance d'hygiène sociale	Paris	1914
Union des arts, fondation Rachel Boyer	Neuilly-sur-Seine	1914
Société centrale pour l'amélioration des races de chiens en France	Paris	1914
Association amicale des anciens élèves du collège et du lycée Gérôme	Vesoul	1914
Le foyer universitaire féminin	Paris	1914
Œuvre du vestiaire du XVIe arrondissement	Paris	1914
Union française des associations d'anciennes élèves des lycées et collèges de jeunes filles	Paris	1914
Yacht Club de France à Paris	Paris	1914
Association centrale pour l'aménagement des montagnes	Bordeaux	1914
Asile Alfred Silhol	Bessèges	1914
Les amies des malades	Montsalvy	1914
La goutte de lait	Dijon	1914
Logis temporaires pour familles nombreuses	Paris	1914
Société d'économie industrielle et commerciale	Paris	1914
Société des anciens élèves de l'école libre des sciences politiques	Paris	1914
British Cottage Hospital	Alger	1914
Association amicale des prix du salon et boursiers du voyage[2]	Paris	1915
Fondation Séverac-Guichot	Lodève	1916

[2] Ce décret, ainsi que le suivant, a été, comme les précédents, adopté par le Conseil d'État avant la déclaration de la guerre mais promulgué plus tardivement que les autres.

Annexe 2
Une typologie des établissements reconnus d'utilité publique entre 1879 et 1914

Comment construire une typologie à partir d'une liste sans imposer au réel une grille de lecture anachronique ? Parce que nous nous intéressions au travail du Conseil d'État, nous avons finalement décidé de retenir celle de la section de l'Intérieur (voir chapitre 5), dont les avantages et les limites nous renseignent sur les préoccupations de la haute assemblée. Dans un premier temps, nous nous étions plutôt efforcée de la faire émerger de la liste elle-même, avec des résultats qui confirment la pertinence de la typologie adoptée par le Conseil d'État.

À cette fin, nous avons constitué un corpus composé des objets des associations et fondations tels qu'ils étaient formulés dans leurs statuts (en général à l'article 1 ou 2) et nous l'avons soumis à l'analyse factorielle de correspondances proposée par le logiciel Iramuteq[1]. Pour éviter le bruit formé par les mots outils que sont les déterminants, les conjonctions, etc., nous n'avons retenu comme clés d'analyse que les adjectifs, les adverbe, les noms communs, les verbes et les « formes non reconnues » par le logiciel. Nous nous sommes par ailleurs contentée du paramétrage par défaut : taille de rst1 = 12, taille de rst2 = 14, nombre de classes terminales de la phase 1 = 10, nombre minimum de segments de texte par classe = 0 (automatique), fréquence minimum d'une forme analysée = 2 (automatique), nombre maximum de formes analysées = 3000, méthode pour svd = iriba.

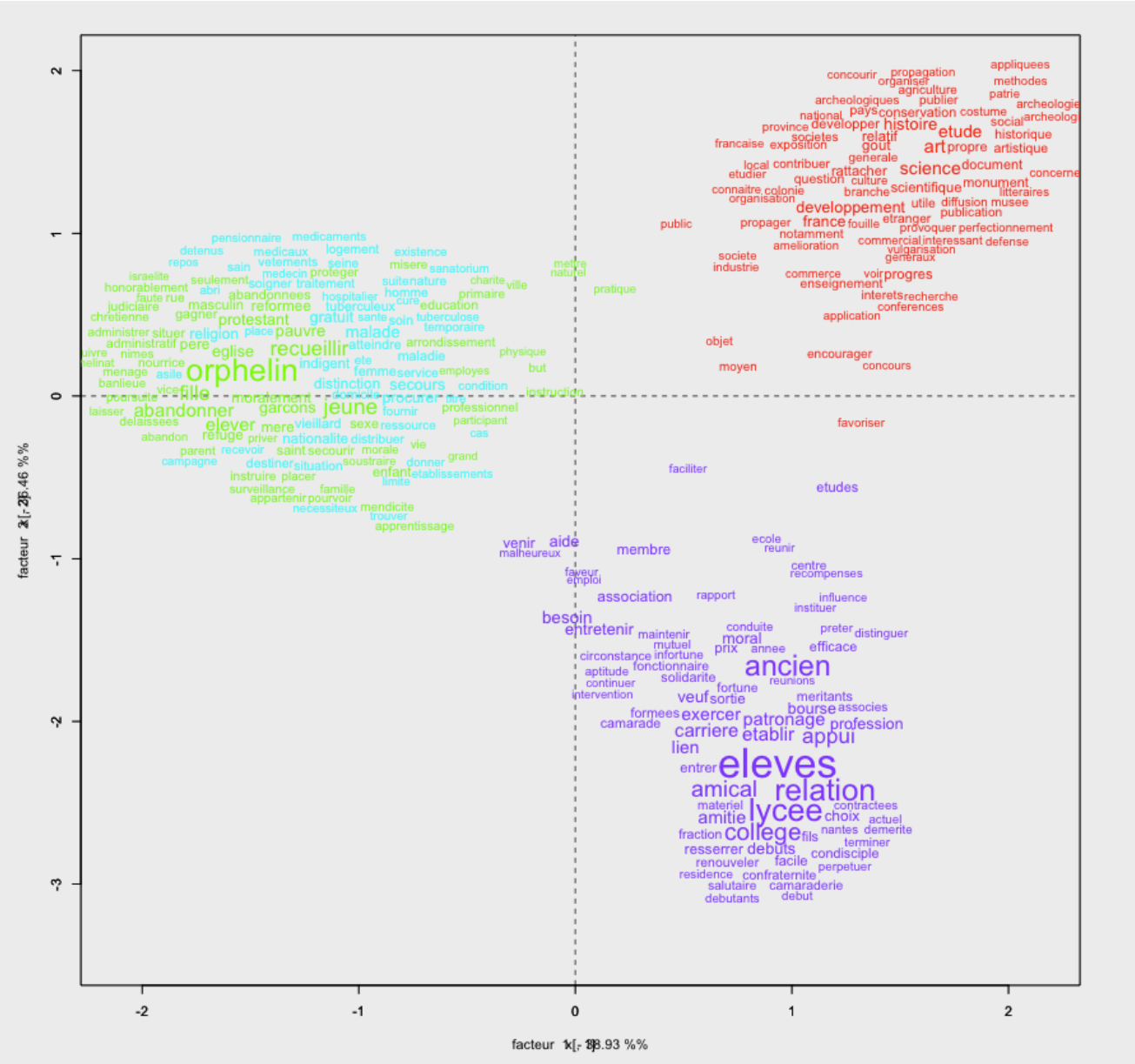
Le logiciel regroupe les mots du corpus en fonction de leur proximité au sein des énoncés qui lui sont soumis et met donc en lumière les collocations récurrentes du corpus. La visualisation graphique de l'AFC fait apparaître quatre groupes, dont deux entrelacés – ce qui signifie que la distance entre les mots de ces deux groupes est moindre qu'entre ces derniers et les mots des deux autres groupes – (en italiques, les termes mis en valeur par l'AFC) :

1) Celui des associations centrées sur les *relations* entre leurs membres (comme celles des *anciens élèves* par exemple), d'ordre *amical* et/ou de *patronage*, qui s'agit bien souvent de *resserrer*.
2) Celui des sociétés savantes ou d'éducation, centrées sur la *science*, avec des objectifs de *conservation* (de l'*art* ou de *monument*s) ou de *développement*, idéalement au profit de la *France*.
3) Celui des œuvres accueillant des enfants – *orphelins*, *jeunes* – qui ont été *abandonnés* et qu'il s'agit de *recueillir* et d'*élever*.

[1] Pierre Ratinaud, *Iramuteq : interface de R pour les analyses multidimentionnelles de textes et de questionnaires*, http://www.iramuteq.org

4) Ce dernier groupe est intriqué avec un autre groupe d'associations consacrées aux *secours* destinés cette fois aux *vieillards* et aux *malades*, qu'il faut *soigner*.

Il en ressort une typologie distinguant les associations d'assistance mutuelle, les sociétés savantes et les œuvres charitables à destination des plus faibles (enfants, vieillards, malades, etc.), qui, testée sur la liste des établissements reconnus d'utilité publique entre 1879 et 1914, permet en effet de les classer sans trop de difficulté. On le voit, elle est relativement proche de celle retenue par le Conseil d'État : lui aussi différencie l'assistance, l'assistance mutuelle et le progrès scientifique, artistique et littéraire. Il y ajoute simplement les exercices physiques et l'encouragement au bien, qui regroupent des œuvres trop peu nombreuses pour faire l'objet d'un repérage statistique.



Annexe 3
Projet de loi sur les associations adopté par le Conseil d'État le 3 juin 1899

Titre I. Dispositions générales

Article 1er.

L'existence légale est acquise à une association ou union d'associations par l'accomplissement des formalités prévues au présent article. Les statuts de l'union ou association doivent prévoir la désignation d'associés chargés de la représenter.

Les représentants de l'union ou association sont tenus de faire une déclaration énonçant :

1° Leurs nom, âge, profession, nationalité et domicile ;

2° Ceux de toutes les personnes qui, sous une dénomination quelconque, concourent à la direction ou à l'administration de l'union ou de l'association ; ceux des étrangers qui en font partie ;

3° Le titre, l'objet et le siège de l'union ou de l'association.

Doivent en outre être déclarés :

Par les représentants de l'association, les noms, âge, profession, nationalité et domicile des étrangers qui en font partie ;

Par les représentants d'une union d'associations, ayant une administration centrale, le titre et le siège des associations qui la composent ;

Par les représentants de toute section ou de tout groupe se rattachant à une association déjà déclarée, le titre et le siège de celle-ci.

La déclaration est accompagnée du dépôt des statuts en double exemplaire certifiés conformes par les déclarants.

Article 2.

Toute modification aux statuts, tout changement, toute addition portant sur l'une des énonciations prévues à l'article 1 doit être déclaré dans le délai de trois mois par les représentants de l'union ou association.

Ces modifications, changements et additions ne sont pas opposables aux tiers qu'à partir de la déclaration.

Article 3.

Le dépôt des déclarations prévues aux articles 1 et 2 sont faits à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement dans lequel l'union ou

l'association a son siège, et pour le département de la Seine, à la préfecture de police.

Il est délivré un certificat constatant l'accomplissement de ces formalités.

Article 4.

Les déclarations sont transcrites sur un registre spécial. Le registre et un exemplaire des statuts restent déposés à la préfecture ou à la sous-préfecture pour être communiqués sans déplacement à tout requérant.

Une copie des déclarations et le second exemplaire des statuts sont, par les soins du préfet ou du sous-préfet, transmis au procureur de la République.

Article 5.

Un décret d'autorisation rendu en Conseil d'État et publié au *Journal officiel* est nécessaire pour assurer l'existence légale aux unions et associations affiliées à d'autres associations ayant leur siège à l'étranger, à celles qui relèvent de chefs de nationalité étrangère ou résidant à l'étranger, et à celles qui sont composées en majorité d'étrangers.

L'autorisation ne pourra être donnée que par une loi aux associations mentionnées au paragraphe précédent et dont les membres vivent en commun.

Tout changement, tout acte, toute admission de nouveaux étrangers qui ferait rentrer une union ou association déclarée dans la catégorie de celles visées aux deux paragraphes précédents, doit être préalablement autorisé en la même forme.

La publication de tout acte d'autorisation doit être suivie des déclarations prescrites aux articles 1 et 2. Les actes des unions ou associations autorisées ne sont opposables aux tiers qu'à partir de l'accomplissement de ces formalités.

Article 6.

Les membres, de l'un ou de l'autre sexe, chargés de la représentation, de la direction ou de l'administration d'une union ou association doivent être Français majeurs et jouir de leurs droits civils.

Toutefois, pour les associations composées en majorité d'étrangers, l'acte d'autorisation fixera la proportion dans laquelle des étrangers majeurs pourront être admis dans les conseils de direction ou d'administration.

Article 7.

Tout membre d'une association, toute association adhérente à une union peut s'en retirer à toute époque et nonobstant toute clause ou engagement contraire.

Article 8.

La liste complète des associés, mentionnant leurs nom, profession, nationalité et domicile et faisant connaître les représentants ainsi que toutes

personnes chargées de la direction ou de l'administration doit se trouver au siège social.

Toute union ou association tient un état journalier de ses recettes et dépenses.

Elle dresse chaque année le compte financier en recettes et en dépenses de l'année écoulée et l'état inventorié de ses biens meubles et immeubles. Elle arrête son bilan.

Elle doit représenter, sans déplacement, sur toute réquisition du Préfet, à lui-même ou à son délégué, les listes et documents ci-dessus.

Titre 2. Capacité juridique

Article 9.

Les unions et associations ayant l'existence légale peuvent administrer leur biens et ester en jugement sous le nom de leurs représentants.

Leurs ressources consistent :

1° Dans le produit des souscriptions, des cotisations de leurs membres ou des sommes à l'aide desquelles les cotisations ont été rédimées, et des revenus de leurs valeurs mobilières ainsi que des subventions de l'État, des départements ou des communes dans les cas où celles-ci sont permises par les lois ;

2° Dans le payement des fournitures faites ou des services rendus par elles et prévus par les statuts.

Les unions et associations peuvent, sans autorisation spéciale, employer leurs économies sur le produit des souscriptions, cotisations, revenus et subventions, en achats de valeurs mobilières, qui doivent être immatriculées à leur nom, d'objet mobiliers rentrant dans le but de l'association tel qu'il est défini par les statuts, et d'immeubles strictement nécessaires à leur fonctionnement.

Il leur est interdit de posséder tout autre bien meuble ou immeuble, ainsi que d'accroître leur patrimoine social avec des bénéfices réalisés sur le payement des fournitures faites et des services rendus par elles.

Elles sont incapables de recevoir des libéralités.

Toute souscription, cotisation ou tout prix de rachat de cotisation supérieur à 500 francs, en un ou plusieurs versements annuels, est, pour le surplus, une libéralité. Toutefois, pour les associations dont les membres vivent en commun, la cotisation, y compris le prix de pension, peut-être de 1 500 francs au maximum.

Article 10.

Une capacité juridique plus étendue n'appartient qu'aux unions ou associations qui, après s'être conformées aux dispositions générale du titre 1er, auront obtenu l'approbation de leurs statuts.

Cette approbation est accordée :

Par la loi, aux associations dont les membres vivent en commun ;

Par décret, rendu en Conseil d'État, à toutes autres unions ou associations.

La capacité juridique étendue peut être retirée et toute modification aux statuts doit être approuvée dans les mêmes formes.

Tout acte accordant la capacité juridique étendue, toute approbation de modification de statuts est transcrit à la requête du représentant de l'union ou association sur le registre spécial prévu à l'article 4, et n'est opposable aux tiers, que du jour de la transcription.

Tout acte retirant la capacité juridique étendue est transcrit à la requête du préfet.

Les unions ou associations dont la capacité juridique a été étendue restent soumises aux dispositions générales du titre 1er.

Article 11.

Les unions et associations jouissant de la capacité juridique étendue peuvent faire tous les actes de la vie civile qui ne leur sont pas interdits par leurs statuts ; mais elles ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires à leur fonctionnement. Toutes les valeurs mobilières d'une union ou d'une association doivent être placées en titres nominatifs.

Elles peuvent recevoir des dons et legs, dans les conditions prévues par l'article 910 du Code civil. Les immeubles compris dans un acte de donation ou dans une disposition testamentaire, qui ne seraient pas nécessaires au fonctionnement de l'union ou association, sont aliénés dans les délais et la forme prescrits par le décret qui autorise l'acceptation de la libéralité ; le prix en est versé à la caisse de l'union ou de l'association.

Elles ne peuvent accepter une donation mobilière ou immobilière avec réserve d'usufruit.

Les associations dont les membres vivent en commun sont incapables de recevoir d'un de leurs membres, par acte entre vifs ou testamentaire, au delà du quart des biens du disposant, à moins que le don ou legs n'excède pas la somme de 10 000 francs

Article 12.

Les membres de l'association, dans leurs rapports entre eux, sont soumis aux règles du droit commun en matière de contrats et obligations.

Ils ne sont pas tenus des dettes sociales et les créanciers n'ont d'action que sur le patrimoine de l'union ou association.

Article 13.

Sont nuls tous actes faits, toutes acquisitions opérées par une union ou association n'ayant pas d'existence légale, ou, par une association ayant

l'existence légale, mais violation des articles 9 et 11, qu'ils aient été accomplis, soit directement, soit par des personnes interposées, ou par toute autre voie indirecte.

Sont réputés personnes interposées au profit d'une association dont les membres vivent en commun ; 1° les associés à qui des dons et legs ont été faits par d'autres membres de la même association, à moins que le bénéficiaire ne soit l'héritier en ligne directe du disposant ; 2° l'associé ou la société civile ou commerciale composée en tout ou en partie de membres de l'association, propriétaire de tout immeuble occupé par l'association.

Est également réputé personne interposée au profit d'une association dont les membres vivent en commun, mais sous réserve de la preuve contraire, le propriétaire, même étranger à l'association, de tout immeuble occupé par elle.

Article 14.

La nullité des actes visés à l'article précédent est poursuivie par le ministère public ; elle peut être poursuivie ou opposée par toutes personnes intéressées, même par les donateurs, vendeurs, leurs héritiers ou ayants droit et par les héritiers et ayants droit des testateurs.

Les biens qui ont fait l'objet d'une disposition à titre gratuit nulle, s'ils ne sont pas réclamés par les donateurs, leurs héritiers ou ayants droit ou par les héritiers ou ayants droit des testateurs dans le délai d'un an à partir de la publication en la forme des annonces judiciaires et légales du jugement définitif qui prononce, à la requête du ministère public, la nullité de l'acquisition, sont dévolus à l'État. Ils sont affectés, par décret rendu en Conseil d'État, à des établissements publics d'assistance ou à toute autre œuvre dont le but se rapproche de celui de l'union ou de l'association.

Sont également dévolues à l'État, pour être affectées dans les mêmes conditions, toutes sommes remboursées à une union ou association n'ayant pas d'existence légale à la suite de la nullité d'une acquisition à titre onéreux faite en son nom.

Titre III. Dissolution - attribution des biens.

Article 15.

En dehors des cas de dissolution volontaire ou statutaire, les unions ou associations autorisées dans les termes de l'article 5 perdent leur existence légale par la révocation de l'autorisation, et les unions ou associations déclarées par la dissolution prononcée en justice.

La révocation de l'autorisation est prononcée par l'autorité qui a donné à l'union ou à l'association sont existence légale.

Sont dissoutes par jugement du tribunal civil, à la requête du ministère public :

1° Toute union ou association dont les statuts ou le fonctionnement sont contraires aux lois, aux bonnes mœurs ou à l'ordre public, ou portent atteinte, soit à l'unité nationale, soit à la forme du gouvernement de la République ;

2° Toute union ou association qui a cessé de fonctionner.

La dissolution, dans ce deuxième cas, peut être poursuivie à la requête de toute partie intéressée.

Peuvent être dissoutes par jugement du tribunal correctionnel, toutes unions ou associations dont les directeurs, administrateurs ou représentants sont en ces qualités condamnés :

1° Soit pour actes contraires aux lois, aux bonnes mœurs ou à l'ordre public, ou portant atteinte à l'unité nationale ou à la forme du gouvernement de la République ;

2° Soit en vertu des articles 21 et 23 ci-après ou pour récidive dans les cas prévus à l'article 22.

Article 16.

Le préfet, quand l'ordre public lui paraît menacé, peut, par arrêté, interdire provisoirement le fonctionnement de toute union ou association ; il doit en référer, dans les quarante-huit heures, au ministre de l'Intérieur, chargé de provoquer de l'autorité compétente les mesures nécessaires.

L'interdiction d'une union ou association déclarée cesse de produire son effet si, dans un délai de huit jours, les représentants, directeurs ou administrateurs ne sont pas déférés à la justice, ou si, en cas de poursuites, la dissolution n'est pas prononcée par un jugement ou arrêt définitif.

Article 17.

En cas d'interdiction provisoire du fonctionnement d'une union ou association, le tribunal civil, en chambre du conseil, à la requête de toute partie intéressée peut désigner un séquestre chargé de l'administration des biens.

En cas de dissolution prononcée en justice ou de révocation de l'autorisation, le tribunal désigne un liquidateur, sur la requête des parties ou, à leur défaut, du ministère public. Le tribunal homologue, s'il a lieu, la liquidation, le ministère public entendu.

Article 18.

Les représentants d'une union ou association doivent, dans le cas de dissolution volontaire ou statutaire, en faire la déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement, dans lequel elle avait son siège.

La déclaration est transcrite sur le registre spécial prévu à l'article 4.

Sont également transcrits sur le même registre :

1° Par les soins du préfet, tout acte de révocation de l'autorisation prévue à l'article 5 ;

2° A la requête du procureur de la République, tout jugement de dissolution.

La dissolution de l'union ou association et la révocation de l'acte d'autorisation ne sont opposables aux tiers qu'à partir de cette transcription.

Article 19.

En cas de dissolution d'une union ou association, les biens reçoivent la destination prévue par les statuts ; si les statuts ne contiennent aucune disposition à cet égards, ils sont dévolus à l'État pour être affectés ainsi qu'il est dit à l'article 14.

Toutefois, si la dissolution résulte de la révocation de l'autorisation ou a été prononcée en justice, la dévolution à l'État des biens acquis à titre gratuit n'a lieu qu'après la reprise des biens donnés ou légués par les donateurs, leurs héritiers ou les héritiers du testateur, sur l'actif net de l'union ou association.

Ce droit de reprise ne peut s'exercer que pendant un délai d'un an après la publication en la forme des annonces judiciaires et légales du décret de retrait de l'autorisation ou du jugement ou arrêt définitif de dissolution.

Titre IV. Sanctions pénales

Article 20.

Est puni d'une amende de 200 à 500 francs et, en cas de récidive, d'une amende double et d'un emprisonnement de 1 à 3 mois ; quiconque prend part aux actes ou réunions d'une union ou association n'ayant pas d'existence légale, d'une union ou association qui, soit sous le même nom, soit sous un nom différent, n'est que la reconstitution d'une union ou association dissoute, ou d'une union ou association dont le fonctionnement est provisoirement interdit.

Est puni des mêmes peines quiconque consent, pour le fonctionnement d'une union ou association, dans les cas ci-dessus prévus, l'usage d'un local dont il dispose.

Article 21.

Sont punis d'une amende de 500 à 1 000 francs et, en cas de récidive, d'une amende double et d'un emprisonnement de 3 mois à 1 an, les représentants, directeurs et administrateurs d'une union ou association :

qui se rendent coupables de l'un des délits prévus à l'article 20 ;

qui auront poursuivi un objet étranger au but spécifié dans les statuts ou dans la déclaration, ou contrevenu aux conditions de l'acte d'autorisation ;

qui auront fait des déclarations ou communications mensongères ou auront appliqué des statuts modifiés avant la transcription, prévue par l'article 10, de l'acte d'approbation ;

qui auront refusé d'obtempérer aux réquisitions du préfet dans le cas prévu par l'article 8 § 4.

Article 22.

Sont punis d'une amende de 16 à 500 francs et, en cas de récidive, d'une amende double, les représentants, directeurs ou administrateurs d'une union ou association qui ne se seront pas conformés à l'une des prescriptions de l'article 2, du paragraphe 4 de l'article 5, des paragraphes 1, 2, 3 de l'article 8 ou de l'article 18.

Article 23.

Sont punis d'une amende de 500 à 5 000 francs tous directeurs, administrateurs et représentants de l'union ou de l'association, tous officiers publics et ministériels et généralement toutes personnes qui auront sciemment participé, à un titre quelconque, à une infraction aux dispositions des articles 9 et 11. Les officiers publics et ministériels pourront en outre, à raison de ces faits, être frappés des peines disciplinaires prévues par les législations spéciales qui les concernent.

Article 24.

Les dispositions de l'article 463 du Code pénal sont applicables aux délits prévus par les articles précédents.

Titre V. Dispositions transitoires

Article 25.

La présente loi est applicable aux unions ou associations actuellement existantes.

Néanmoins, celles qui ont obtenu antérieurement la personnalité civile, soit en vertu d'une loi, soit en vertu d'un décret, continuent à être régies par leurs statuts en tant qu'ils ne sont pas contraires aux dispositions de la présente loi ; elles conservent les biens régulièrement acquis dans les termes de leur acte d'institution.

Les associations n'ayant pas la personnalité civile, qu'elles soient autorisées ou non, auront un délai de six mois à partir de la promulgation de la présente loi, pour accomplir les formalités prévues par les articles 1er et 5.

Titre VI. Dispositions spéciales

Article 26.

Des règlements d'administration publique détermineront toutes les mesures nécessaires à assurer l'exécution de la présente loi, notamment :

1° La forme dans laquelle seront instruites les demandes introduites par les associations qui veulent obtenir la capacité juridique étendue ;

2° La procédure des demandes en dissolution poursuivies devant le tribunal civil.

Article 27.

Sont abrogés :

Les articles 291, 292 et 293 du Code pénal, ainsi que les dispositions de l'article 294 du même Code relatives aux associations ;

La loi du 10 avril 1834 sur les associations ;

Les lois et décrets relatifs aux congrégations et communautés religieuses dans celles de leurs dispositions qui sont contraires à la présente loi.

Article 28.

Ne sont pas soumises aux dispositions de la présente loi les sociétés qui comportent un partage de bénéfice entre les associés, - les associations syndicales , - les syndicats professionnelles, - les sociétés de courses , - les sociétés de secours mutuels, - les sociétés de crédit agricole mutuel, non plus que toutes associations qui ont été l'objet de lois spéciales non abrogées par l'article précédent.

Table des matières

REMERCIEMENTS 3

INTRODUCTION. UNE SOCIO-HISTOIRE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL 5
1. L'étatisme en question 7
2. L'utilité publique des associations et fondations 12
Les enjeux de la régulation du secteur non lucratif 12
Intérêt général et utilité publique 15
3. Le modèle républicain en principes et en actions 19
L'intérêt général contre la liberté ? 20
L'intérêt général au service des puissants ? 23

PARTIE I :

L'UTILITÉ PUBLIQUE SANS LA RÉPUBLIQUE (1870-1879) 27

CHAPITRE 1. LES ASSOCIATIONS CONTRE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL ? 29
1. L'intérêt général au péril des associations 31
Les dangers du désintéressement 31
La protection de la « chose publique » 35
2. L'engagement associatif sous contraintes 38
De l'autorisation à la reconnaissance d'utilité publique 38
Sous le droit, la vie associative : quelques chiffres 41
3. Des associations en quête de reconnaissance 45
Entre le droit et le fait, la jurisprudence 45
Contournements et consécrations 49

CHAPITRE 2. UNE RECONNAISSANCE D'UTILITÉ PUBLIQUE 55
1. Au bon plaisir du Gouvernement 56
Les déboires d'une association « éminemment utile » 56
La faute à l'ordre moral 62
2. La Société Franklin au Conseil d'État 66
Itinéraire d'un dossier 66
La mesure de l'utilité publique 70
3. L'utilité publique en débat 75
Une reconnaissance sous conditions 75
Une solution paradoxalement libérale ? 78

CHAPITRE 3. LE BON GRAIN ET L'IVRAIE 85
1. Définir l'intérêt général 86
Les critères impalpables de l'utilité publique 86
L'évidence de l'utilité publique 89
Une utilité d'ordre moral ? 92
2. Les bonnes œuvres 94
État des lieux 94
La charité d'abord ? 97
Ambivalence du savoir 102
3. Intérêts communs et intérêt général 105
Entraide et secours mutuels sous réserve de patronage 105
Les élites traditionnelles contre les nouvelles « corporations » 109

PARTIE II :

LES ASSOCIATIONS AU SERVICE DE LA RÉPUBLIQUE ? (1879-1901) .. 117

CHAPITRE 4. UNE PROCÉDURE MONARCHIQUE EN RÉPUBLIQUE 119
1. Un dispositif voué à disparaître ? 120
La nécessité du contrôle 120
La légitimité de la loi contre l'arbitraire du décret 125
2. Hommes nouveaux, pratiques nouvelles ? 129
L'épuration du Conseil d'État 129
Une « faveur » toujours aussi rare 131
Une procédure en quête d'impartialité 135
3. La République à l'épreuve du droit 141
L'Ancien Régime au service de la République ? 141
Les droits réaffirmés du pouvoir exécutif 144

CHAPITRE 5. L'UTILITÉ PUBLIQUE INTROUVABLE ? 153
1. Un usage partisan de la procédure ? 155
Le « vivier » républicain passé au crible 155
Reconnaissance à bas bruit de la charité catholique 160
2. La définition d'une utilité publique républicaine 165
La réinterprétation de critères hérités du passé 165
L'émergence de nouvelles règles 170
3. Du droit au fait : les incohérences de la procédure 174
Une jurisprudence à géométrie variable 174
Un groupe aux contours flous 178

CHAPITRE 6. L'ÉMERGENCE D'UN INTÉRÊT GÉNÉRAL D'ORIGINE PRIVÉE 185
1. Public ou d'utilité publique ? Reclassements et déclassements 186
Des affaires trop sérieuses pour les confier au privé 186
La privatisation de la charité confessionnelle 191
2. Les sources privées de l'utilité publique 196
L'utilité publique à la mesure du privé 196
Émulation ou concurrence ? L'« État-réseau » en question 202
3. Une « haute faveur »… en dernier recours 207
La complexification de la législation associative 207
Les faux-semblants du label 211

PARTIE III :

L'INTÉRÊT GÉNÉRAL À L'ÉPREUVE DE LA PHILANTHROPIE 217

CHAPITRE 7. LOI 1901 : LA RUP À L'ÉTAT PUR 219
1. Le patrimoine associatif, un bien d'intérêt général 222
Une propriété sociale plutôt que collective 222
La générosité publique comme affaire d'État 228
2. Le retour à une conception étroite de l'utilité publique 232
La consécration du pouvoir gouvernemental 232
Les réajustements de la procédure 237
3. L'utilité publique à la mesure de l'État social 243
L'essence publique du don 243
L'encouragement sous contrôle de la charité privée 249

CHAPITRE 8. LES FONDATIONS HORS LA LOI ? 257
1. La lente émergence d'une catégorie juridique 259
Un établissement d'utilité publique comme un autre 259
Nouvelles fondations, nouvelles règles ? 265
2. Les privilèges d'un régime juridique introuvable 271
Des fondations sans utilité publique ? 271
La loi 1901 ou la liberté par défaut 277
3. L'utilité publique sous réserve des intérêts privés 282
La hantise des biens sans maître 282
La propriété privée devant l'utilité publique 288

CHAPITRE 9. UN TOUT PETIT MONDE 297
1. L'utilité publique au-delà des critères affichés 299
Anatomie d'une décision 299
Les atouts qui comptent 304
2. L'utilité publique de proche en proche 310
Une opération de re-connaissance 310
L'entre-soi réformateur 317
3. Les marges de l'intérêt général 324
Le « bon féminisme »… et le mauvais 324
Les associations ouvrières hors-champ 330

CONCLUSION. DES GARDIENS SANS GARDE-FOUS 341

SOURCES 349
BIBLIOGRAPHIE 357

INDEX DES NOMS DE PERSONNES 379
INDEX DES NOMS DE GROUPEMENTS 385

ANNEXE 1. Associations et fondations reconnues d'utilité publique 1870-1914 393
ANNEXE 2. Une typologie des établissements reconnus d'utilité publique 417
ANNEXE 3. Projet de loi sur les associations adopté par le Conseil d'État 419