

## PROLOGUE

### La loi de 1901 et la culture

---

Pierre MAYOL \*

Les associations culturelles n'ont pas attendu l'installation du Ministère des affaires culturelles, en 1959, pour exister.

Les prémisses de la loi de 1901 affirment le principe de la liberté, consubstantiel à la culture. Trente ans avant sa promulgation, après la chute du Second Empire, sous Thiers et pendant la Commune, « d'honorables parlementaires » défendent la liberté d'association face aux rétorsions qui la menacent, et qu'il faut par conséquent abolir : citons en particulier la loi Le Chapelier du 14 juin 1791 qui interdit toute « agrégation entre sociétés » sous le prétexte que la Nation est le seul souverain – « loi scélérate » selon Jaurès, mais bien dans la lignée du Rousseau du *Contrat social*<sup>1</sup> –, les répressions de la Convention et du Directoire, les articles 291 et 292 du Code pénal napoléonien de 1810, les censures des Restaurations et de Napoléon III ; la liste est longue depuis 1789... Ainsi, le 28 mars 1871, le parlementaire Tolain déclare que « les droits de réunion et d'association ne sont qu'une application de la liberté de la parole et de l'action »<sup>2</sup>. Déclaration amplifiée plus tard par le député Cantagrel : « L'association, messieurs, répond à une tendance si essentielle à la nature humaine qu'elle est universellement admise comme constituant un droit naturel » (18 mars 1879). En même temps, le projet de loi ne peut s'appliquer à ceux qui, par leurs vœux dans les congrégations, se sont « frappés d'une sorte de mort civile » : la liberté d'association n'est pas pour les ennemis de la liberté (Marcel Barthe, député, 15 décembre 1879).

La lutte contre les congrégations, qui va occuper la République pendant trente ans (« le cléricalisme, voilà l'ennemi », Gambetta), masque le projet culturel de la future loi. Il est pourtant bien présent, et constamment répété, dans le vocabulaire de l'époque, comme un de ses piliers. En témoignent les nombreuses « Propositions de loi sur l'exercice du droit d'association », par exemple l'article 1<sup>er</sup> de celle du député Cantagrel à la séance du 16 janvier 1877 : « Toute association politique, religieuse, scientifique, littéraire, économique, domestique, commerciale, industrielle, professionnelle, éducative, de bienfaisance ou autre, peut (...) se constituer sans autorisation du Gouvernement, etc. ». Cet article est repris tel quel dans de nombreuses propositions ultérieures de députés et de sénateurs<sup>3</sup>. Lorsque l'avocat nantais, devenu député,

\* Chargé d'études au Département des études et de la prospective du Ministère de la culture et de la communication.

1. La *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, adoptée par l'Assemblée constituante du 20 au 26 août 1789, n'est guère favorable à la liberté d'association par méfiance des corporations. Voir son article III : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément ».
2. *L'avènement de la loi de 1901 sur le droit d'association. Genèse et évolution de la loi au fil des journaux officiels*, présenté par Jean-François MERLET, Paris, Les éditions des Journaux officiels, novembre 2000, p. 7.
3. *Ibid.*, p. 55, 57, 59, 61 (on trouvera à cette page les termes des articles 291 et 292 du Code pénal de 1810), etc.

Pierre Waldeck-Rousseau (1846-1904) prend les affaires en main en février 1882 – vingt ans avant la promulgation de la loi dont on le dit père – on trouve une rédaction de son article 1<sup>er</sup> qui changera à peine : « L'association est le contrat par lequel deux ou plusieurs personnes conviennent de mettre en commun leurs facultés, leurs *connaissances* ou leur activité dans un but déterminé » (texte de 1882). Au fil des disputes (trente-trois projets, vingt ans de polémique), « contrat » s'efface devant « convention », mot clé de la version finale, mais « connaissances » ne disparaît pas : « L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun *d'une façon permanente leurs connaissances* ou leur activité, etc. » (texte final du 1<sup>er</sup> juillet 1901 publié le 2 juillet dans le *Journal officiel*). La Troisième République consacre les grandes libertés. La loi de 1901 est en effet le grain d'un chapelet de lois qui, toutes, confirment la liberté et l'accès à la connaissance : liberté de réunion (21 mars 1881), gratuité de l'instruction primaire (16 juin 1881), liberté de la presse (29 juillet 1881), instruction primaire obligatoire et laïque (28 mars 1882), droit au divorce (27 juillet 1882), liberté syndicale (21 mars 1884), *liberté d'association (1<sup>er</sup> juillet 1901)*, liberté de conscience et des cultes (9 décembre 1905 ; c'est aussi la célèbre loi « portant sur la séparation des Églises et de l'État »).

Dans les différents projets, des mots comme « science », « littérature », « économie », « éducation », « connaissance » et d'autres encore dénotent les intentions culturelles du Législateur. Il faut dire que la pression sociale est forte. « En 1900, à la veille de l'adoption de la loi, l'Office du travail dénombre 45 148 associations », dont 2 468 associations scolaires, 2 203 associations d'étude, d'apprentissage et de sociétés savantes et 6 453 associations musicales et orphéons <sup>4</sup> (soit 11 124 associations nettement culturelles : un quart du total). À peine la loi promulguée, nombre d'associations, sociétés savantes, orphéons, compagnies artistiques, vont y trouver refuge. D'autres, nouvelles, en bénéficient aussitôt, comme la *Ligue française pour la défense des droits de l'Homme et du citoyen*, notre actuelle *Ligue des droits de l'Homme*, déclarée à la Préfecture de Paris le 5 juillet 1905. C'est la naissance des mouvements de jeunesse et d'éducation populaire : 1911, les *Éclaireurs de France* ; 1912, les *Éclaireurs unionistes* ; 1920, les *Scouts de France* ; 1922, la *Fédération des centres sociaux* ; en 1923, Marc Sangnier fonde la *Ligue pour les Auberges de la jeunesse* ; en 1925, création de l'*Union féminine civique et sociale* ; en 1937, dans la foulée du Front populaire, fondation des *Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active* (CEMÉA)... Ce ne sont que quelques exemples d'associations importantes dont la vocation éducative sociale et culturelle est évidente et reconnue. À la suite de longs accords et d'adaptations, le clergé tout entier, séculier et régulier, finit par bénéficier de la loi, ce qui lui permettra de créer d'innombrables associations éducatives (patronages...), culturelles (protection des sites religieux, architecture, environnement) et artistiques (chorales, organistes, liturgies) <sup>5</sup>.

4. Jean-Claude BARDOUT, *L'histoire étonnante de la loi 1901. Le droit d'association en France avant et après Waldeck-Rousseau*, Lyon, éditions Juris, 2001, p.150. Avant 1901, on disait « club », « confrérie », « fraternité », « corporation », etc.. Ces mots ont été absorbés par « association ».

5. *Ibid*, p.181. Voir aussi *Églises, chapelles et temples de France : un bien commun familial et menacé. État et utilisation des lieux de culte*, par Bernadette DUBOSCQ et Pierre MOULINIER, Paris, La Documentation française, 1987 (ET 284).

Le succès de la loi est immense. Jean-Claude Bardout parle à juste titre de la « Seconde victoire de Waldeck-Rousseau » et du « plébiscite populaire de la France associative »<sup>6</sup>, surtout depuis 1950 : contre quelques centaines au XIX<sup>e</sup> siècle, il se créait environ 5 000 associations par an dans les années cinquante. Ce nombre « passe à 10 000 dans les années soixante, puis au double après 1968 : 19 000 en 1970, 24 000 en 1975, plus de 30 000 à partir de 1977. En 1981, 34 000 associations sont enregistrées. L'expansion ne s'arrête pas là : 60 000 en 1990, 70 000 en 1992 ». Jean-François Merlet précise : « Le nombre exact d'associations en activités (...) ne peut être connu avec certitude (...). Les études statistiques récentes avancent qu'en France, 20 millions de personnes de plus de 14 ans sont membres au moins d'une association, que le rythme annuel de créations associatives est de 60 000 à 70 000 et qu'on peut estimer à environ 700 000 le nombre de groupements réellement en activité »<sup>7</sup>. Cette effervescence numérique peut être considérée comme une « nouvel âge de la participation »<sup>8</sup>. Elle peut aussi être un « attrape-tout » et susciter la suspicion d'un Pierre-Patrick Kaltenbach qui, dans un ouvrage polémique, fait état du même ordre de grandeur : 730 000 associations, dont 118 700 sont employeurs, pour un chiffre d'affaires estimé à 220 milliards de francs, en fustigeant le fait que des associations servent de paravents aux manigances politiques<sup>9</sup>. Dernier point, les étrangers. Dans sa version initiale, la loi de 1901 réservait aux étrangers une place que les conflits ont effacée. Il faudra attendre la loi du 9 octobre 1981 « relative au contrat d'association en ce qui concerne les associations dirigées en droit ou en fait par des étrangers », pour que celle-ci fût rétablie<sup>10</sup>. On en connaît les heureuses conséquences culturelles et artistiques, mais aussi les polémiques qu'elle suscitera (autour des accusations de communautarisme, « ghettoïsation », revendications identitaires).

---

6. J.-C. BARDOUT, *L'histoire étonnante...* *op. cit.*, p. 217-220.

7. Jean-François MERLET, *Une grande loi de la troisième République*, thèse en droit public, Université Paris II, octobre 2000, p. 2, note 7. L'auteur s'inspire d'une enquête du CREDOC de février 1999.

8. Martine BARTHÉLÉMY, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2000.

9. Pierre-Patrick KALTENBACH, *Associations lucratives sans but*, Paris, Denoël, 1995. L'auteur enfonce le clou p. 204 : « Rappelons (...) l'importance quantitative du dossier : plus de 250 milliards de chiffre d'affaires, 130 milliards déclarés à la TVA, dont 80 sont imposables, 1 290 000 salariés, 800 000 bénévoles équivalents temps plein, et 700 000 à 730 000 associations ».

10. *L'avènement de la loi de 1901...*, *op. cit.*, pp. 997-1001. Heureux hasard, la loi portant abolition de la peine de mort a été promulguée le même jour, voir p. 1001.