

LE DROIT D'ASSOCIATION

(Suite)

V

Sous la Monarchie Constitutionnelle (1830-1848)

Après la Révolution de juillet on put croire que la liberté du droit d'association devait renaître même pour les associations politiques. Il s'en forma quelques-unes, notamment la *Société des Amis du peuple* et celle des Saint-Simoniens. Contre elles, comme contre toute espèce d'associations ne se soumettant pas aux formalités légales exigées pour leur création, le gouvernement nouveau avait une arme dans les articles 291 et 292 du Code pénal. Il y eut recours pour faire condamner et pour dissoudre les associations politiques.

L'article deux cent quatre-vingt-onze qui exigeait l'agrément préalable et l'autorisation préventive du gouvernement, soumettait l'association se réunissant pour s'occuper d'objets *religieux, littéraires, politiques ou autres aux conditions qu'il PLAIRA à l'autorité publique de lui imposer*. Le législateur de 1810 imposait à la fois au droit de réunion et au droit d'association le régime du *bon plaisir*.

Les associations politiques qui n'avaient pas vu d'un bon œil l'escamotage de juillet et qui se refusaient à voir dans Louis-Philippe la *meilleure des Républiques*, tentèrent de se mettre en règle avec la lettre de l'article 291. Les associations dissoutes se reformèrent en se fractionnant en sections de moins de vingt personnes et constituèrent, sans se soumettre au bon plaisir de l'autorité royale, la *Société*

des driots de l'homme. Pour répondre à cette interprétation de l'article 291 du Code pénal, et boucher la fissure qu'elle y pouvait ouvrir, le gouvernement du roi-citoyen proposa et fit voter au Parlement la loi du 10 avril 1834 sur les associations.

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

Les peines sont naturellement renforcées et plus sévères, et on y ajoute même la surveillance de la haute police.

Le garde des sceaux, Barthe, disait le 20 mars à la Chambre des députés. « Les dispositions de l'article 291 du
« Code pénal sont maintenues quant au principe, on lui
« donne seulement une sanction nouvelle en demandant
« des dispositions qui ne permettent pas de l'é luder ou des
« pénalités qui soient une réalité. »

Le vrai et, pour ainsi dire, l'unique but de la loi du 10 avril 1834, c'était l'extirpation des associations politiques.

« Ce projet est sérieux et sincère, disait Guizot, ministre
« de l'Instruction publique, il veut *extirper les associations*
« *politiques* qui nous menacent : voilà le but. Qui veut la
« fin veut les moyens. »

C'est avec cette loi *sincère* que l'on fit le procès des TREIZE sous le second empire, et qu'il se trouva des juges pour l'appliquer aux clients de Gambetta.

Sous le règne de Louis-Philippe, si les associations religieuses n'eurent pas très favorisées, si l'on en autorisa fort peu, on pratiqua à leur égard une bienveillante tolérance. Cependant l'administration procéda à la dissolution de quelques congrégations d'hommes et de femmes. En 1831 eut lieu la dissolution des Trappistes de la Meilleraye.

En 1832, au sujet d'une congrégation de femmes non

autorisée, le conseil d'Etat consulté, émit le 4 juillet, l'avis suivant :

« Les lois de 1790 et de 1792 ont expressément défendu
« l'établissement en France des ordres monastiques et
« religieux des deux sexes. Les dispositions prohibitives
« de ces lois non abrogées ont été renouvelées par le
« décret du 3 Messidor an XII. »

« Si la loi du 24 mai 1825 a dérogé, en faveur des
« congrégations religieuses de femmes, au principe de la
« prohibition, cette loi exceptionnelle a formellement
« exprimé les conditions auxquelles les nouvelles commu-
« nautés pourraient être maintenues ou établies. Les
« termes impératifs de cette loi et les règles d'une législa-
« tion spéciale ne sauraient être éludés, sous prétexte de
« la liberté des cultes et de la liberté d'association qui
« résultent des principes généraux de notre droit public.
« Ainsi l'autorité peut dissoudre immédiatement une com-
« munauté de femmes non autorisée, en vertu des lois de
« 1790 et de 1792, toujours en vigueur. »

En 1839, l'autorité, toujours armée de ces lois de prohibition, prononça la dissolution de l'établissement de capucins installés à Lyon dans les bâtiments des Brotteaux et en 1842, la dissolution des trappistes du Tarn.

Mais, d'un autre côté, elle laissait se fonder, sans les reconnaître, les congrégations d'hommes tels que les Bénédictins de Solesmes (1833), les Maristes de Riom (1836), les Dominicains (1844). Bien plus, le ministre de la guerre, le 11 juillet 1843, concédait au père Joseph-Marie, abbé de la Trappe, une grande superficie de terrains en Algérie.

En 1839, au préfet du Cantal qui demandait des instructions sur la conduite à tenir à l'égard des congrégations non autorisées, le ministre de la justice et des cultes répondait : « Qu'il devait les laisser vivre en paix; que
« c'était l'intention du gouvernement, qui n'était qu'une
« conséquence des lois sur la liberté individuelle et qui

« rentre dans l'esprit de l'article 291 du Code pénal. »

L'année suivante, 3 juillet 1840. M. Vivien, ministre des cultes écrivait au préfet des Hautes-Alpes : « La loi du
« 24 mai 1825, se borne à attacher des avantages à la
« reconnaissance légale, sans atteindre par aucune dispo-
« sition les communautés qui ne régulariseraient pas leur
« position. La privation des droits conférés aux institu-
« tions reconnues doit donc être la seule conséquence du
« défaut d'autorisation. »

Nous voilà loin de la théorie de l'avis du Conseil d'Etat du 4 juillet 1832, qui reconnaît à l'autorité le droit de dissolution immédiate « en vertu des lois de 1790 et de 1792 toujours en vigueur. »

Ainsi, sous le régime de *Juste-milieu*, sous le régime censitaire, la politique d'arbitraire, en ce qui concerne les associations religieuses, oscille entre les rigueurs de la dissolution et la tolérance. Mais elle finit par incliner du côté de la tolérance, si bien que dans un article du *Correspondant*, par F. Béchard (avril-juin 1845) traitant de la *police des associations religieuses*, nous lisons ce conseil qu'on leur donne :

« L'intérêt religieux s'accorde avec l'intérêt politique
« pour prouver qu'en matière d'associations religieuses le
« système de la TOLÉRANCE TACITE est préférable à celui de
« l'autorisation expresse. »

Quant aux associations politiques, pour celles-la, ni la moindre faveur ni la moindre tolérance.

VI

Sous la Seconde République (1848-1851)

Ce fut l'honneur de la République de 1848, qui supprima le régime censitaire pour donner comme base à la souveraineté de la nation le suffrage universel, d'avoir, dans sa Constitution, proclamé les principes du droit d'association, du droit de réunion et de la liberté de la presse.

« Art 8. — Tous les citoyens ont le droit de s'associer, de
« s'assembler paisiblement et sans arme, de pétitionner, de
« manifester leurs pensées par la voie de la presse ou
« autrement. L'exercice de ces droits n'a pour limites que
« les droits ou la liberté d'autrui et la sécurité publique. La
« presse ne peut en aucun cas, être soumise à la censure. »

La réaction, puis le coup d'Etat de décembre 1851 ne donnèrent pas le temps de légiférer pour déterminer les limites des droits admis en principe par cet article 8, et d'en régler l'exercice de telle sorte qu'ils ne pussent empiéter sur la liberté d'autrui ou compromettre la sécurité publique, ce n'est que récemment, sous la troisième République, que nous avons eu des lois sur les réunions et sur la liberté de la presse. Nous attendons encore une loi démocratique sur les associations.

Il doit nous être bien permis de constater que ce ne sont pas ceux qui voulaient la pleine liberté des associations religieuses qui ont jamais proposé d'appliquer le principe de la constitution de 1848 et entrepris d'édicter une loi assurant le droit de s'associer à *tous les citoyens*.

Si l'on consulte, comme l'a fait M. le sénateur Eymard-Duvernay les procès-verbaux de la grande commission qui élaborait la loi sur l'enseignement secondaire du 15 mars 1850, on constate, à propos de la société des jésuites que les défenseurs des congrégations préférèrent garder un silence prudent, à leur sujet, plutôt que de hâter la préparation d'une loi sur les associations qui fut le développement et le commentaire de l'article 8 de la constitution.

« Vous demandez, disait M. Thiers, vous les défenseurs
« des congrégations, une seule chose, le silence à leur
« égard ; soit, ça pourra être pour le moment une satisfac-
« tion à votre amour-propre, mais cela ne changera rien
« à l'état des choses ; car les lois de l'Etat, relativement
« aux congrégations religieuses, ne sont pas, que je sache,
« rapportées. »

A cela, M. Dupanloup répond : « Si le silence nous

« paraît suffisant, pourquoi nous en refuser le bénéfice? »

« Si l'on se contente du silence, réplique M. Thiers, j'y consens, mais j'en appelle à l'avenir. »

Cet avenir, qui n'est pas encore arrivé, mais qu'il n'est plus permis de retarder, c'est une loi sur les associations.

D'accord avec Thiers, qui en 1850 était leur allié et leur donnait la main, les Montalembert, les Falloux, les Dupanloup et les Parisis, tous les partisans de la loi cléricale du 15 mars, sur l'enseignement, repoussèrent tout ce qui de près ou de loin pouvait toucher au droit d'association pour tous les citoyens, dont le principe était formulé dans l'article 8 de la Constitution.

« Oui, disait M. Thiers, à la séance du 13 février 1850, je tends la main à des hommes que je combattais et qui me combattaient; il me tendent également la main; j'ai dit pourquoi : à cause du danger de la société. »

L'amendement Bourzat donna à M. Thiers l'occasion d'expliquer à la tribune la convention intervenue, dans la commission, entre les prétendus libéraux dont M. Thiers était l'orateur et les cléricaux, pour garder le silence sur le droit d'association et ne rien laisser introduire dans la loi sur l'enseignement, qui fut la moindre attaque, la moindre atteinte aux privilèges des associations religieuses et à la tolérance dont jouissaient même les jésuites sous la seconde République.

Bourzat, Savatier-Laroche et d'autres républicains proposaient à l'Assemblée législative des paragraphes additionnels analogues au fameux article 7 de la loi Ferry sur l'enseignement (23 février 1850).

« Nul ne pourra tenir une école publique ou libre, primaire ou secondaire, laïque ou ecclésiastique, ni même y être employé, s'il fait partie d'une congrégation non reconnue par l'Etat. »

« Aucune congrégation religieuse ne pourra d'ailleurs s'établir que dans les formes et sous les conditions déterminées par une LOI SPÉCIALE. »

« La discussion de cette loi devra être précédée de la
« publication des statuts de la congrégation et de leur
« vérification par le conseil d'Etat qui donnera son avis. »

A l'appui de cet amendement, M. Savatier-Laroche
disait : « Je veux, moi, la liberté de l'enseignement, la
« liberté de la presse sans cautionnement, sans mesures
« préventives. (Approbations à gauche. Rumeurs à
« droite). Je veux que la Constitution nous donne le droit
« de réunion, le droit d'association

« La liberté des associations ! Eh bien il s'agit aujour-
« d'hui de la liberté des associations religieuses, demain
« il s'agira de toutes les associations, et, nous armant
« de votre décision, nous viendrons vous sommer alors de
« faire pour tout le monde ce que vous aurez fait pour les
« congrégations religieuses. »

— « Je sais que toute la question n'est pas là, répondait
« M. Thiers, à Savatier-Laroche. Aussi veut-on nous faire
« résoudre une question que nous n'avons pas entendu
« résoudre, celle de l'existence des associations religieuses
« en France. »

« Nous serions sortis de notre rôle, nous en aurions
« usurpé un autre, si nous avions voulu, comme on vous
« le propose dans l'amendement Bourzat, faire deux lois
« en une, faire avec une loi d'enseignement une loi
« d'association. (Nouvelle approbation à droite). »

Et à la même séance du 23 février 1850, raillant M.
Bourzat, il soulevait les rires de tous ses alliés de droite,
quand-il disait : « Je dis à M. Bourzat qu'il s'est privé d'un
« discours qui aurait été parfaitement placé le jour où on
« fera la loi des associations. »

Dans un précédent discours, à la séance du 18 janvier
1850, M. Thiers s'adressant à la gauche, qui voulait une
loi sur les associations et l'application du principe de
liberté de l'article 8 de la constitution lui disait :

« Si vous répliquez que les jésuites rentreront (dans les

« petits séminaires pour y enseigner) eh bien, je vous
 « demande, au nom de vos principes, comment vous ferez
 « pour empêcher que les jésuites entrent dans l'enseigne-
 « ment. Comment ferez-vous ? Ah ! si vous vouliez me
 « replacer dans ce que vous appelez le monde détruit, que
 « vous méprisez tant, si vous veniez lui emprunter la
 « *liberté limitée* qu'il croyait, lui, la bonne. Je le compren-
 « drais. Mais vous qui le déclarez méprisable, abominable,
 « à jamais renversé, vous venez prendre un de ses petits
 « moyens, un de ses petits ombrages, une de ses petites
 « jalousies, et vous dites : Nous ne voulons pas des
 « jésuites ! »

« A gauche : — Mais non, du tout. (Rires bruyants à
 « droite). »

— « M. Tiers : Je le savais bien, ce n'est pas vainement
 « que j'ai adressé la question. Je sais bien que quand on a
 « la main sur la vérité il n'y a qu'à la presser pour la faire
 « jaillir. Je savais bien qu'à la question posée nettement il
 « vous serait impossible de dire autre chose que : Non !
 « Eh bien ! oui, c'est vrai vous ne pouvez pas, avec vos
 « principes, ni arrêter le clergé, ni interdire les jésuites. »

— « Voix nombreuses à gauche : Non ! Non !

— « Un membre : A la loi sur les associations. »

— « Un autre membre : Rendez-nous le droit de
 « réunion. »

— « M. Thiers : On me dit, je m'y attendais bien, que
 « nous aurons à examiner ce point, lors de la loi sur les
 « associations. C'est vrai. Quand on fera la loi sur les
 « associations, on devra traiter des associations laïques et
 « des associations religieuses, et voilà pourquoi nous n'en
 « avons pas parlé, et il ne faut pas nous dire que par un
 « SILENCE PERFIDE nous avons cherché à introduire les
 « jésuites en France. Soit ! c'est une question d'association
 « religieuse que vous réserverez pour le jour où vous
 « discuterez la loi sur les associations ; seulement je me
 « permettrai de vous dire que je vous y attends, à ce jour-

« là, pour savoir comment vous vous y prenez pour
« interdire les jésuites. Vous! Vous! »

Quand on lit ces discussions sur la loi d'enseignement de 1850, auxquelles M. Thiers, président de la commission prit une si grande part, on reste convaincu que le législateur de cette époque n'a pas *entendu résoudre* la question *de l'existence des associations religieuses en France*, que tel n'a pas été *son rôle* qu'il l'a réservée pour la loi sur les associations, et que si les amendements Bourzat et Laurent de l'Ardèche ont été rejetés, c'est qu'il se refusait à *faire deux lois en une, à faire avec une loi d'enseignement une loi d'association*.

Ce qui est est non moins évident, c'est que les défenseurs les plus ardents des congrégations se *contentèrent du silence* que la commission entendait garder à leur sujet, et que ce pacte d'un silence, à la fois prudent et perfide, fut la base principale de l'argumentation de M. Thiers contre l'amendement Bourzat; car M. Thiers, partisan de la liberté limitée et qui ne *partageait pas les folies sur le droit absolu d'association sans contrôle aucun de l'Etat*, avait soutenu dans la commission que *les lois de l'Etat relativement aux congrégations religieuses n'avaient pas été rapportées*.

VII

Sous le Second Empire

Le crime de décembre 1851 qui supprima la constitution de la seconde République et son article 8, ajourna pendant de longues années toute proposition de loi sur les associations, et Louis-Napoléon, pour récompenser le cléricisme de l'avoir aidé dans l'œuvre odieuse de son coup d'Etat, et l'encourager à lui continuer son appui, lui octroya le décret du 31 janvier 1852.

Ce décret, contre-signé par l'ancien Saint-Simonien Fortoul, ce n'est pas la continuation du système de tolé-

rance généralement bienveillante, mais parfois aussi jalouse, du règne de Louis-Philippe; c'est le retour très prononcé au système de la Restauration relativement aux associations religieuses et aux autorisations par décrets et ordonnances de la loi du 24 mai 1825.

« Article premier. — Les congrégations et communautés religieuses de femmes pourront être autorisées par un décret du Président de la République. »

A quelles conditions ?

1° Adoption, quelle que soit l'époque de leur fondation, des statuts déjà vérifiés et enregistrés au conseil d'Etat et approuvés pour d'autres communautés religieuses;

2° Attestation par l'évêque diocésain que les congrégations, qui présenteront des statuts nouveaux au conseil d'Etat existaient antérieurement au 1^{er} janvier 1825;

3° Nécessité de réunir plusieurs communautés qui ne pourraient plus subsister séparément;

4° Justification par une association religieuse de femmes qu'après avoir été d'abord reconnue comme communauté régie par une supérieure locale, elle était réellement dirigée, à l'époque de son autorisation, par une supérieure générale, et qu'elle avait formé à cette époque des établissements sous sa dépendance.

Nul régime ne fut, plus que le second empire, prodigue d'autorisations aux associations religieuses. Dans l'enquête faite en 1880 pour frapper les biens de main-morte d'un droit de Mutation, on compte 227 congrégations autorisées par décrets, et ces congrégations nouvelles ont acquis cent trente-deux millions d'immeubles, sans compter les autorisations d'acquiescer accordées aux anciennes.

VIII

Sous la Troisième République

C'est l'honneur du parti républicain, nous tenons à le répéter, car nous venons de le prouver par les faits antérieurs à 1870, d'avoir toujours réclamé l'exercice du droit naturel d'association pour tous les citoyens, tandis que les partisans des congrégations ne se préoccupaient que de la liberté de leurs associations religieuses, comprises parmi les *libertés de l'église* qui ne sont en réalité que leurs privilèges,

C'est le parti républicain qui au lendemain de la réunion de l'Assemblée nationale à Bordeaux, à la séance du 8 mars 1871, proposa d'abroger les articles 291 et 292 du Code pénal et la loi du 10 avril 1834 qui sont les obstacles les plus apparents à l'exercice du droit d'association, et provoque ainsi la nomination d'une commission et l'ébauche d'une loi d'association.

La proposition Tolain est signée aussi par Lockroy, Cournet, Floquet, Greppo, Schœlcher, Brisson, Millière, Joigneaux, Peyrat, Edmond Adam, Buthier, Noël Parfait, Langlois, Martin-Bernard, Lepère.

« Considérant que toute restriction apportée au droit
« d'association est une atteinte au principe républicain : »

« Article unique. »

« Les articles 291, 292 du Code pénal et la loi du 10 avril
« 1834, sont abrogés. »

Si l'Assemblée, élue en un jour de malheur, avait été en majorité vraiment républicaine, elle se fut empressée de prononcer cette abrogation, qui déblayait le terrain sur lequel elle aurait pu établir une loi libérale sur les associations laïques et religieuses, reconnaissant le droit naturel de tous les citoyens, sauf à en régler l'exercice de manière que ni les unes ni les autres ne pussent nuire à la liberté d'autrui ni compromettre la sécurité de l'Etat.

Mais la nomination même de la commission choisie pour examiner la proposition Tolain et les noms de la plupart de ceux qui la composèrent, indiquent assez que son travail ne pouvait aboutir à faire une loi libérale, assurant à tous les citoyens, l'exercice d'un droit légal d'association (1).

A peine était-elle républicaine à dose homœopathique, et son rapporteur, jurisconsulte de grand talent, avait pris parti, comme avocat, en 1845, pour les congrégations, en signant l'adhésion motivée du barreau de Caen à la consultation de M. de Vatimesnil. Aussi, c'est M. Bertauld qui le déclare dans son rapport, la commission remplace-t-elle le projet radical de M. Tolain « par un projet inspiré d'un autre esprit. »

Il avait combattu, dans la commission, cela n'est pas douteux, les tendances exagérées de ceux de ses membres qui voulaient accorder des privilèges aux congrégations.

« Ce que nous disons des associations politiques le dirons-
« nous des associations religieuses? Ne serait-il pas con-
« venable, non plus de faire contre elles une exception de
« défiance, mais pour elles une exception de bienveillance
« et de protection? Si leur influence est salutaire, si elles
« rendent d'importants services à la société, pourquoi ne
« pas approprier à leurs besoins spéciaux, à leurs condi-
« tions spéciales d'existence un régime qui, sans aucune
« abdication de la société civile, les affranchirait de sujé-
« tions qui n'ont pas d'utilité vis-à-vis d'elles et les doterait
« de quelques avantages qui deviendraient un profit pour
« tous. »

« Cette opinion a été défendue dans notre sein avec une
« grande autorité de conviction et de talent, mais elle n'a
« pas prévalu. L'établissement de privilèges pour les

1. Edouard Charton, président, de Chabrol, secrétaire, Ernoul, Paul Besson, Baragnon, Delille, comte de Durfort de Civrac, l'Amiral Dompierre d'Hornoy, Target, de Tartarou, Villeneuve, Bertauld, Bottard, de Marcère, vicomte de Meaux.

« associations religieuses éveillerait dans beaucoup d'esprits des susceptibilités de plus d'un genre. La loi de l'égalité, le droit commun, voilà la meilleure protection pour la cause qui se recommandait à votre sollicitude. Une loi de faveur, pour des intérêts dignes de sympathie et de respect, les exposerait à trop de jalousies et de récriminations.

— « Nous ne voulons pas, disait encore M. Bertauld, de privilège pour les congrégations, nous n'en voulons pas contre elles. »

Au régime préventif de l'administration le projet de loi substituait le régime préventif judiciaire, puisqu'il donnait aux procureurs-généraux, la faculté de former opposition à la création des associations.

Mais ce n'était pas encore là son plus grand défaut, le rapporteur soutenant que la résurrection des abus des biens de main-morte n'était pas à craindre, les associations créées sans opposition judiciaire, ou admises par les cours, malgré cette opposition, étaient dotées de la *personnalité civile*.

Au mois de mai 1872, dans la discussion en première lecture du projet de loi sur les associations, M. Henri Brisson prononce un discours très remarquable, et déclara qu'il voterait contre, notamment parce qu'il accordait immédiatement la personnalité civile aux associations religieuses. Il avait bien raison de craindre que la fiction de la personnalité civile ne consolidât et ne ressuscitât les abus des biens de main-morte, dont les associations religieuses profiteraient bien plus que les autres.

« Nous donnons, répliquait M. Berthauld, à toutes les associations religieuses ou autres, la personnalité civile qui devient ainsi de droit commun. »

C'est là précisément la pierre d'achoppement d'une loi sur les associations, la personnalité civile ne pouvant être concédée par l'État qu'en vertu d'une loi qui crée un être moral parce qu'elle le considère comme d'utilité publique ;

et le danger d'un tel privilège est d'autant plus grand du côté de l'association religieuse que la loi civile générale ne saurait admettre ni reconnaître les vœux par lesquels se lient ses membres.

Les justes critiques du parti républicain et les événements politiques arrêtaient le nouveau projet de loi après l'épreuve de sa première lecture (mai 1872).

Il fut oublié dans les cartons de l'Assemblée et il n'en fut question que sept ans après lorsqu'apparut à l'horizon parlementaire le fameux ARTICLE 7 de M. Jules Ferry,

M. Dufaure, ministre de la justice de 1872, qui avait à cette époque, promis sa collaboration et même son initiative de jurisconsulte pour donner enfin au pays une loi sur les associations, ne mit au jour sa proposition au Sénat que le 17 juin 1880, après que l'Assemblée qui siège au Luxembourg avait repoussé l'article 7, et que le Pouvoir exécutif, sur un ordre du jour de la Chambre des députés, avait promulgué les décrets du 29 mars 1880 contre les jésuites et les congrégations non reconnues.

VIII

L'Article 7

Le 12 juillet 1875, l'Assemblée nationale avait voté une loi relative à la collation des grades; dans l'intérêt du cléricisme et des congrégations et facultés catholiques, elle portait une grave atteinte aux droits de l'État.

Après l'élection de la Chambre en 1876, le suffrage universel ayant donné la majorité aux républicains, M. Waddington, ministre de l'instruction publique, sous la présidence du conseil de M. Dufaure, garde des sceaux, présenta aux députés nouvellement élus un projet de loi en un article unique, pour demander l'abrogation des articles 13, 14 et 15 de la loi du 12 juillet sur la collation

des grades. Cet article fut voté à la Chambre par 357 voix contre 133.

Il s'en fallait que le Sénat fut aussi républicain que la Chambre des députés, et lorsque le projet voté par celle-ci lui fut porté, il nomma une commission dont la composition ne faisait guère présager l'accueil favorable d'une majorité. Elle avait pour président M. Kolb-Bernard, pour secrétaire M. Henry Fournier, pour rapporteur M. Paris et pour autres membres MM. le comte Roger, du Nord ; vicomte de Meaux, Depeyre, du Fournet, Edouard Charton et Jules Simon. Le rapport de M. Paris fut déposé au Sénat le 13 juillet 1876 ; il concluait au rejet du projet de loi voté par la Chambre et présenté par un ministère Dufaure-Waddington que l'on ne saurait taxer d'intransigeance ni de radicalisme. Après une vive et brillante discussion, le Sénat en vota le rejet par 144 voix contre 139, le 21 juillet 1876.

Le coup d'État parlementaire du 16 mai, la dissolution de la Chambre si facilement acceptée par le Sénat, le règne de l'Ordre moral, ce que l'on a appelé *le gouvernement des curés*, le cri de guerre de Gambetta : Le cléricisme voilà l'ennemi ! puis le retour des trois cent soixante-trois, le 14 octobre 1877 ; tout cela devait fatalement amener une réaction anticléricale.

Mais le Gouvernement et la Chambre avaient à compter avec les résistances du Sénat.

Le 15 mars 1879, M. Jules Ferry présenta à la Chambre un projet de loi relatif à la liberté de l'enseignement supérieur et, dans son exposé des motifs il disait que ses premiers articles étaient la reproduction des dispositions portées en 1876 à la Chambre, votées par elle le 7 juin et abrogeant les articles 13, 14 et 15 de la loi du 12 juillet 1875, puis rejetés par le Sénat à une majorité de cinq voix.

Le ministre de l'instruction publique reprenait dans son ARTICLE 7 la question des congrégations religieuses non

autorisées, soulevée, mais non tranchée par le législateur de 1850, au sujet des amendements Bourzat et Laurent, de l'Ardèche. L'article 7 visant particulièrement les jésuites, c'était l'esprit, sinon la lettre de l'amendement Bourzat.

« Article 7. — Nul n'est admis à participer à l'enseignement public ou libre, ni à diriger un établissement d'enseignement de quelque ordre que ce soit, s'il appartient à une congrégation non autorisée. »

M. Jules Ferry expliquant cet article dans son exposé des motifs, disait : « Il ne saurait s'élever de doute sur la situation des congrégations religieuses non autorisées dans notre pays. Elles sont dans un état de perpétuelle et imprescriptible contravention. »

« Le législateur de 1850, mis en demeure de se conformer à cette antique tradition, invoqua pour s'y dérober le principe général de l'association, so.ennellement inscrit dans la Constitution de 1848. Le silence de la loi de 1850, la complicité du gouvernement impérial, les défaillances des régimes précaires, hésitants ou contestés qui vinrent après, ont abouti à la résurrection officielle et universelle des ordres prohibés. »

« Quel est le but de notre article 7 ? Il renoue une tradition trop longtemps interrompue. Il ne crée pas une législation nouvelle ; il dégage et précise une doctrine manifestement obscurcie par les lois de 1850 et de 1875 (12 juillet). »

Dans la discussion qui eut lieu au Parlement, en mars 1880, M. Jules Ferry s'exprimait ainsi à la Chambre : « J'affirme et j'apporte ici la doctrine du Gouvernement, que non-seulement le décret de messidor an XII, mais les lois de 1790 et 1792, qui prohibent les congrégations, sont encore en vigueur.

« J'affirme que ces lois ont été confirmées et fortifiées par les lois de 1817 et de 1825. »

Et il citait à l'appui de sa thèse les arrêts de 1849, 1856, 1867 et surtout l'arrêt de Caen de 1849 contre les

rappistes de Briquibec. Il citait cette opinion de Bonjean sur la loi Falloux du 15 mars 1850 : « Le premier gouvernement qui aura la main assez ferme la supprimera. »

Enfin il démontrait que la complicité du gouvernement impérial n'était pas allée jusqu'à nier la tradition, la doctrine de gouvernement et que, sans en faire la stricte application, il affirmait que les lois de messidor an XII, 1790 et 1792, avaient continué à être en vigueur. Il citait un passage d'une lettre de 1852 du ministre du coup d'État, de ce Fortoul qui avait contresigné le décret du 31 janvier 1852 et qui écrivait au préfet du Jura, demandant d'établir les jésuites au collège de Dôle :

« N'oubliez jamais, mon cher ami, que la loi de 1850 a été faite par le parti légitimiste et pour le parti légitimiste seul, et ne mettez pas les jésuites à Dôle. »

Aux membres de la droite qui soutenaient que la loi de 1850 était l'abrogation implicite des lois qui prohibent les congrégations d'hommes non autorisées, il opposait une circulaire de Duruy, du 13 janvier 1869, et le passage suivant d'une circulaire de Rouland, du 6 mars 1860 : « La loi de 1850 sur la liberté de l'enseignement n'a point eu pour but d'éluder les prohibitions qui frappent les congrégations religieuses d'hommes. »

L'article 7 qui avait été voté à la Chambre à une grande majorité, fut repoussé le 9 mars 1880, au Sénat, par 148 voix contre 129, après un discours de Dufaure qui accusait Jules Ferry de l'avoir présenté comme un acte de guerre.

Acte de guerre, soit ; mais de guerre légitime, puisqu'il avait pour but de faire rentrer dans la légalité des associations qui prétendaient se maintenir *en état de perpétuelle et d'imprescriptible contravention* !

Rarement il se fit plus de bruit autour d'une question telle que celle de l'article 7 qui venait d'échouer devant le Sénat ; l'irritation était grande de part et d'autre entre les deux adversaires, le parti républicain de toutes nuances

et le parti clérical. Elle s'augmentait encore des souvenirs récents du triomphe de celui-ci au 16 mai, des menaces et des tentatives faites contre la République; et le Sénat qui déjà s'était associé au parti clérical pour prononcer la dissolution de la Chambre, menaçait celle-ci d'arrêter ses moindres pas en avant pour assurer l'autorité et l'avenir de la République, menaçait le pays de paralyser le suffrage universel en s'attribuant le pouvoir et prenant pour lui, pour les élus du suffrage restreint, la direction des affaires.

La majorité de la Chambre, ne pouvant directement engager le conflit avec le Sénat, n'eut pas de peine à trouver un moyen indirect de répondre très directement au vote du Sénat du 9 mars. Le 16 mars 1880, les trois groupes de l'*Union républicaine*, du *Centre gauche* et de l'*Extrême gauche*, chargeaient leurs présidents MM. Paul Devès, Philippoteaux, Georges Périn et Spuller d'adresser au ministère Freycinet-Ferry l'interpellation suivante :

« Nous demandons à interpeller le Gouvernement sur les
« résolutions qu'il compte prendre à l'égard des congré-
« gations non autorisées.

« *Signé* : PAUL DEVÈS, PHILIPPOTEAUX, GEORGES
« PÉRIN, SPULLER. »

Dans la discussion immédiate, acceptée par le Gouvernement, ce fut M. Paul Devès qui prit le premier la parole.

« Nous considérons, dit-il, qu'il y a dans le fonctionne-
« ment ILLÉGAL des congrégations quelque chose qui
« constitue un danger public. »

C'était pour conjurer ce danger que cette interpellation était apportée à la tribune de la Chambre.

M. de Freycinet, président du conseil répondit : « Nous
« appliquerons les lois, nous les appliquerons sous notre
« responsabilité, avec prudence et fermeté. Pour cette
« tâche nous demandons votre confiance. »

M. Renault-Morlière, député de la Mayenne, parla au

nom du Centre gauche « Il s'agit uniquement aux termes
« des déclarations ministérielles, et nous n'avons à nous
« préoccuper que de ces déclarations, il s'agit uniquement
« d'appliquer aux congrégations non autorisées des lois
« qui sont toujours en vigueur.

« Nous nous refusons absolument à reconnaître que la
« cause de la religion soit liée à celle des jésuites. »

L'ordre du jour Devès fut voté le 16 mars 1880 par 324
voix contre 135.

« La Chambre confiante dans le Gouvernement et comp-
« tant sur sa fermeté pour appliquer les lois relatives aux
« congrégations non autorisées passe à l'ordre du jour. »

L'ordre du jour pur et simple proposé par la droite
n'avait obtenu que 100 voix contre 358.

Le ministère, en exécution de cette résolution de la
Chambre, promulgua deux décrets également datés du
29 mars. Le premier visait spécialement les jésuites et leur
enjoignait de se dissoudre dans le délai de trois mois ;
néanmoins ce délai était prolongé jusqu'au 31 août 1880
pour les établissements dans lesquels l'enseignement
littéraire ou scientifique est donné par les soins de l'associa-
tion à la jeunesse.

Pour les congrégations de femmes et pour les associa-
tions d'hommes autres que celle des jésuites, le Pouvoir
exécutif, sur l'invitation de la Chambre, ne pouvait que
décréter l'application et l'exécution des lois antérieures, à
savoir, celles de 1790 et 1792, toujours en vigueur, du 18
germinal an X article 11, du 3 messidor an XII, du 24
mai 1825 et par le décret du 31 janvier 1852.

A l'égard des premiers il décrétait que les congrégations
de femmes seraient autorisées, suivant les cas, et les dis-
tinctions établies par la loi du 24 mai 1825 et par le décret
du 31 janvier 1852, soit par une loi, soit par un décret
rendu en Conseil d'État; à l'égard des congrégations
d'hommes, il serait statué par une loi.

Rien n'était innové et ne pouvait être innové ni modifié

dans la législation antérieure, si ce n'est par une loi; et cette loi émanant du Parlement tout entier, c'était une loi sur les associations que le ministère avait à préparer.

Malgré la concession d'un délai de trois mois, accordée aux congrégations sur le second décret du 29 mars 1880, pour régulariser leur situation et montrer leurs titres, « nous avons vu immédiatement, disait M. de Freycinet au Sénat le 25 juin 1880, les congrégations prendre au regard de l'État la situation de véritables belligérants. »

Une campagne de pétitions fut entreprise contre les décrets du 29 mars; le Sénat en avait reçu un grand nombre portant 135,000 signatures, dont 50,000 légalisées, qui donnèrent lieu à une discussion au Luxembourg les 24 et 25 juin 1880. Les pétitionnaires usaient d'un droit incontestable. Mais quand vint le moment de l'exécution, les couvents en vrais belligérants, opposèrent une vive résistance et parfois la rébellion à l'autorité.

Par une coïncidence au moins étrange et qu'il était difficile de ne pas remarquer, c'était quelques jours avant la discussion du rapport sur les pétitions congréganistes, le 17 juin 1880, que M. le sénateur Dufaure déposait sur le bureau du Sénat sa proposition de loi sur le droit d'association, qu'il avait en quelque sorte promise en 1872; et l'on s'étonnera moins qu'elle ait été repoussée par le parti républicain, quand nous montrerons que sous son apparence de libéralisme et d'égalité, elle consacrait les privilèges dont les associations religieuses avaient joui depuis près de cent ans, alors que les associations laïques n'avaient pas même le droit à l'existence. Examinons donc si le parti républicain eut si grand tort de considérer la proposition de loi Dufaure sur le droit d'association, comme une réplique à l'ordre du jour de la Chambre et une sorte de revanche contre les décrets du 29 mars.

IX

Proposition de loi de Dufaure sur le droit d'association

L'auteur de cette proposition était précisément l'orateur qui, au Sénat, avait accusé M. Jules Ferry et ses amis de faire un acte de guerre, et porté le dernier coup à l'article 7, repoussé ce jour-là même par 148 voix contre 129.

Parmi les motifs qui faisaient « sentir de nouveau et plus vivement la nécessité d'une loi sur les associations, » M. Dufaure indiquait « les luttes religieuses que l'on était parvenu à réveiller, » le retard apporté par le gouvernement à prendre l'initiative d'une telle loi, après le vote du Sénat le 9 mars, et sa préférence pour des mesures prises après l'ordre du jour de la Chambre du 16 mars et tout en déclarant s'abstenir pour le moment de les juger, c'était bien évidemment à ce Gouvernement et au parti républicain qu'il adressait ses critiques, particulièrement sur le *réveil des luttes religieuses*, qu'il leur imputait.

Néanmoins il admettait des principes dont le législateur devra tenir compte dans un projet de loi sur les associations politiques et religieuses.

Ainsi plus d'autorisation préalable pour se fonder et avoir droit à l'existence, « sous l'œil vigilant de l'autorité » à laquelle elles devront se faire connaître par la déclaration *avant tout acte*, du nom, du siège et de l'objet de l'association, des noms des sociétaires et des modifications successives apportées à la société.

Ainsi, le droit à la personnalité civile ne sera pas lié nécessairement au droit à l'existence de l'association et ne pourra être obtenu, à titre d'établissement d'utilité publique, qu'en vertu d'une loi spéciale.

Donc, abrogation des articles du Code pénal et de la loi du 10 avril 1834 contraires au droit d'association.

Mais comme la proposition Dufaure ne « portait aucune

atteinte aux reconnaissances accordées jusqu'à ce jour, « soit par décrets ou ordonnance du chef du Pouvoir « exécutif, soit en vertu des lois du 2 janvier 1817 et du 24 « mai 1825 et du décret du 31 janvier 1852, » elle maintenait dans leurs PRIVILÈGES, octroyés par tous les régimes passés, toutes les congrégations qui les avaient obtenus de la complaisance et de la complicité des monarchies tombées. Vainement ceux qui l'acceptaient, prétendaient apaiser les *lutttes religieuses* en faisant une loi d'association inspirée des sentiments de liberté et d'égalité, c'était du côté des congrégations qu'ils se rangeaient, c'était un renfort qu'ils apportaient au cléricisme, au milieu de la bataille que lui livraient le Gouvernement et le parti républicain, après leur première victoire remportée contre le 16 mai en 1877.

Le Sénat, en effet, n'était-il pas encore saisi des protestations de l'épiscopat et du clergé, qui avaient donné, en 1879, le signal d'un retour offensif contre le ministère et la République à propos du projet de loi Ferry et de l'article 7, de ces pétitions en faveur des congrégations, suscitées et encouragées par les congrégations elles-mêmes, de ces pétitions que M. le sénateur Eugène Pelletan, dans son rapport du 31 juillet 1879, appelait spirituellement un *rendez-vous donné aux hostilités contre la République* et un PÉLERINAGE SUR LE PAPIER ?

Le pétitionnement cléricale était l'objet d'une discussion au Luxembourg, aux séances des 24 et 25 juin 1880, quelques jours après le dépôt de la proposition de loi Dufaure, et le 15 novembre de la même année, après la crise ministérielle du mois de septembre, M. Buffet interpellait le ministère, dont M. Jules Ferry avait pris la présidence, à la place de M. de Freycinet, sur l'exécution des décrets du 29 mars.

Il ne semble pas que la commission du Sénat, nommée pour examiner la proposition Dufaure sur le droit d'association, ait eu grande hâte de terminer son travail. Son

rapporteur, M. Jules Simon, ne déposa son rapport que le 27 juin 1882, et il ne vint en discussion que le 3 mars 1883; le 8 mars, le rejet de l'article premier de la proposition Dufaure faisait échouer sa proposition entière sur le droit d'association.

Le rapporteur de la loi Dufaure, M. Jules Simon, reconnaissait que ce qu'il y avait à faire, c'était une *loi d'ensemble* et une *loi libérale*, la substitution d'une *loi unique aux lois multiples et incohérentes dont nous sommes encombrées*, la suppression de l'*autorisation préalable*, en entourant l'exercice du droit naturel d'association de *publicité et de lumière*.

Lorsqu'à la séance du 3 mars 1883, M. Jules Simon commentait et expliquait son rapport, il disait au Sénat : « J'aurais voulu un code absolument complet, un code unique », n'était-ce pas un demi-aveu que la commission n'avait pas réussi, volontairement ou non, à élaborer un *code absolument complet, un code unique* des associations ?

Aussi ajoutait-il plus loin : « Nous ne sommes pas ennemis des améliorations que l'on apportera à notre projet. »

Ce projet de loi Dufaure fut vivement combattu par les orateurs de la Gauche, MM. Corbon, Tolain et Clamageran.

« L'association, disait M. Corbon, n'est qu'un cadre pour y faire entrer... la congrégation qui une fois entrée dans ce cadre y tiendra toute la place, comme elle la tient dans l'exposé des motifs.

« Allons au fait; ce qu'on nous propose de voter c'est une loi réparatrice de l'exécution des décrets (du 29 mars 1880). »

« Par conséquent, concluait M. Corbon, il n'y a pas lieu à une loi réparatrice de ces mesures. »

M. Tolain soutenait la même thèse : « En réalité, c'est bien la dispersion des congrégations non autorisées qui a déterminé M. Dufaure à présenter un projet de loi sur le droit d'association. »

Et voici comment il l'appréciait : « Elle est, non une loi

« de liberté, comme le disait l'honorable rapporteur, mais
« une loi de *Privilège*. »

Telle est aussi notre opinion, et nous espérons en apporter la démonstration. Mais nous comptons bien pouvoir démontrer aussi, que contrairement à son argument tiré du concordat, quelque soit le sort de cette convention, qu'elle soit ou non dénoncée, la question peut être résolue.

« La question ne peut être résolue, disait M. Tolain dans
« son discours du 5 mars 1883, dans une Assemblée, qu'à
« la condition qu'on examine dans son ensemble la légis-
« lation qui règle les rapports de l'Eglise et de l'Etat. »

« Il est impossible, ajoutait-il, dans son discours du
« 8 mars, de séparer les séculiers des réguliers; tout cela
« forme un ensemble qui s'appelle l'Eglise catholique,
« laquelle vit sous un régime protecteur qui s'appelle le
« Concordat. »

M. Clamageran, dans un très remarquable discours, examine le problème législatif et juridique soumis au Sénat. Sans se dissimuler les difficultés d'une solution libérale et égalitaire à laquelle la loi Dufaure n'était point arrivée, il traça les grandes lignes qu'il faudrait suivre pour y parvenir.

« La publicité, disait-il, tout le monde la demandera,
« mais à une condition, c'est qu'elle soit complète, c'est
« qu'on découvre tout ce qui doit être découvert, qu'on ne
« laisse dans l'ombre rien d'essentiel. »

Le droit d'association ne comporte pas nécessairement le droit à la *personnalité civile*; et c'est parce que des corporations *privilégiées* « formées en corps par la permission du Prince » avaient eu seules l'exercice du droit d'association, que la Constituante « ne voulait plus de communautés, ne voulait plus de corporations ayant une personnalité civile. »

Ce privilège est « chose beaucoup plus grave pour les
« congrégations que pour les associations ordinaires qui, le
« plus souvent n'ont pas besoin de cette personnalité civile.

« Les congrégations ont nécessairement fatalement besoin
« de la personnalité civile, pour avoir la PÉRENNITÉ. »

Mais ces distinctions sont-elles un motif suffisant pour
exclure les congrégations du droit d'association ?

« Pour mon compte, disait l'orateur, tout en constatant
« ce qu'il y a de défectueux et de dangereux dans les
« congrégations je ne suis pas porté aux solutions extrêmes ;
« j'avoue que je ne serais pas d'avis de renouveler le
« décret de 1792 qui prononçait l'interdiction absolue des
« congrégations ; je crois qu'il y a des distinctions et des
« concessions à faire ; je crois qu'il y a des personnes très
« honorables, très respectables qui ont besoin de cette vie
« contemplative, et d'autres qui, éprouvant le besoin de se
« dévouer, ne se sentent capables qu'après avoir abdiqué
« toute direction d'elles-mêmes, toute responsabilité, et
« enfermé leur volonté personnelle dans un cadre extrê-
« mement rigide. »

Sur les concessions à faire aux congrégations pour leur
appliquer le droit commun, le jeune ministre de l'intérieur,
M Waldeck-Rousseau ne semblait pas éloigné de s'en-
tendre avec M. Clamageran.

« L'association m'apparaît, disait-il, comme l'exercice
« naturel, primordial, libre de l'activité humaine. »

Et après avoir exposé la doctrine de gouvernement de
tout le passé au sujet des congrégations, et en particulier
l'opinion de Lamartine, qui avait dit que « l'Etat ne devait
les admettre que comme association non protégée, non
possédant et viagère » — le ministre de l'intérieur s'exprimait ainsi :

« Mais, messieurs, cela revient-il à dire que dans notre
« pays, aucune personne conduite par l'intérêt ou le souci
« de la foi, ne pourra former une association ; que l'inter-
« dit sera mis sur tout ce qui est rayonnement et déve-
« loppement de la pensée religieuse ? Cela revient-il à dire
« que dans une loi faite sur les associations, on doive
« insérer cette clause exorbitante qui n'a jamais, que je

« sache, été demandée par personne , que toute association
« entre les citoyens sera permise, sauf celle formée par les
« citoyens appartenant soit au culte catholique, soit à tout
« autre culte qu'ils voudraient propager et soutenir?

« ... L'Etat doit s'assurer que tous les principes du
« droit naturel seront respectés (dans les associations) et
« qu'on y respectera aussi cette autre association supé-
« rieure qui s'appelle l'Etat. » (Séance du 6 mars 1883).

A la séance du 8 mars, au sujet de l'amendement de
MM. Marcel Barthe et Emile Labiche, M. le ministre de
l'intérieur fit la déclaration suivante :

« Le gouvernement a l'intention de déposer sur le bureau
« de cette assemblée un projet de loi relatif aux associa-
« tions qu'il élabore en ce moment. »

En même temps qu'il promettait d'en saisir le Sénat dans
le plus bref délai, le gouvernement, qui s'était proposé de
combattre l'article premier de la loi Dufaure, maintenait
encore cette résolution.

La proposition de M. Dufaure si éloquemment et si
habilement soutenue par M. Jules Simon fut repoussée,
l'article 1^{er} ayant été rejeté au Sénat par 169 voix contre
122, le 8 mars 1883.

RIVIÈRE

Député.