



HAL
open science

La reconnaissance d'utilité publique au fil de la plume : mentions marginales, ratures et ajouts manuscrits dans les documents échangés entre le Conseil d'État et les ministères, 1901-1914

Chloé Gaboriaux

► To cite this version:

Chloé Gaboriaux. La reconnaissance d'utilité publique au fil de la plume : mentions marginales, ratures et ajouts manuscrits dans les documents échangés entre le Conseil d'État et les ministères, 1901-1914. 12e congrès, Inégalités et démocratie, Association française de science politique (AFSP), section thématique 2 : "Saisir l'État" à travers ses écrits ordinaires : enjeux, méthodes, objets", Jul 2013, Sciences Po, Paris, 27 rue Saint-Guillaume, France. hal-00972737

HAL Id: hal-00972737

<https://sciencespo.hal.science/hal-00972737>

Submitted on 3 Apr 2014

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.

Congrès AFSP Paris 2013

ST2 : « Saisir l'Etat » à travers ses écrits ordinaires. Enjeux, méthodes, objets.

Chloé Gaboriaux, Sciences Po, CEVIPOF (Centre de recherches politiques),
chloe.gaboriaux@sciences-po.org

La reconnaissance d'utilité publique au fil de la plume : mentions marginales, ratures et ajouts manuscrits dans les documents échangés entre le Conseil d'Etat et les ministères, 1901-1914.

Les écrits de l'Etat peuvent-ils être qualifiés d'« ordinaires » ? Dans le cas des dossiers de reconnaissance d'utilité publique traités par le Conseil d'Etat, on peut en douter. Leur production est bien loin de s'inscrire dans ces « cultures ordinaires » qui ont suscité depuis les années 1970 l'attention renouvelée des chercheurs. Le conseiller d'Etat n'est pas Monsieur Tout-le-Monde et ses notes semblent avoir peu de choses à voir avec le flot quotidien des écrits anonymes et routiniers qui enserrant désormais l'individu lambda dans nos sociétés contemporaines¹. Elles se préparent au sommet de l'Etat, dans l'une de ses institutions les plus prestigieuses. Même griffonnées sur une carte de visite, elles sont marquées par la solennité du lieu et portent à chaque ligne leur visée ultime : produire un texte officiel, à même de s'inscrire dans une jurisprudence séculaire tout en proclamant le droit de la République.

Et pourtant. Être conseiller d'Etat n'est pas qu'une vocation, c'est aussi et avant tout un métier, qui n'échappe pas aux pratiques routinisées et qui a lui aussi ses techniques de fabrication². « Le flux est monté », disait Michel de Certeau. L'intérêt pour le langage ordinaire, d'abord appliqué aux masses, était voué à gagner les régions du génie le plus singulier comme celles de l'expertise la plus exigeante : « dans ses eaux, il roule et disperse les œuvres, jadis insulaires, muées aujourd'hui en gouttes d'eau dans la mer, ou en métaphores d'une dissémination langagière qui n'a plus d'auteur mais devient le discours ou la citation indéfinie de l'autre »³.

Dans le cadre de notre étude sur les dossiers de reconnaissance d'utilité publique sous la Troisième République, cette interrogation sur le caractère « ordinaire » des écrits de l'Etat est riche d'enseignements. Elle permet en effet de donner un nouvel éclairage à la notion d'utilité publique, en l'envisageant moins à travers sa définition, que le silence des textes conduit généralement à aborder à partir des décisions prises en son nom⁴, que par la façon dont elle émerge des pratiques qu'implique le traitement des dossiers, en amont du décret de la reconnaissance d'utilité publique. Elle conduit à s'intéresser à la production plus qu'au

¹ Daniel Fabre (dir), *Écritures ordinaires*, Paris, P.O.L., 1993, 374 p.

² Bruno Latour, *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'Etat*, Paris, La Découverte, 2002, 320 p.

³ Michel de Certeau, *L'invention du quotidien. I. Arts de faire*, Paris, Union générale d'éditions, 1980, 374 p.

⁴ La notion d'utilité publique en tant que telle a fait l'objet de travaux en droit administratif essentiellement, souvent consacrés d'ailleurs à l'expropriation plus qu'aux associations.

produit, orientant ainsi la réflexion sur ce que font les conseillers d'Etat lorsqu'ils examinent si telle ou telle association mérite d'être reconnue d'utilité publique⁵.

La question est cruciale au début du XX^e siècle. Alors que l'idée républicaine, longtemps hostile aux corps intermédiaires, reconnaît peu à peu et non sans tensions le rôle qu'ils pourraient tenir entre l'individu et l'Etat, la loi 1901 vient clore une série de mesures favorables aux groupements – syndicaux en 1884, mutuels en 1898, associatifs en 1901. Cette dernière témoigne cependant de la prudence des républicains en la matière. Si la liberté d'association est proclamée, elle ne dispose que de moyens limités, qui ne pourront être augmentés qu'en acceptant la tutelle de l'Etat. Tel est le sens des trois types d'association prévus par la loi : l'association de fait est libre de se constituer mais ne bénéficie pas de la personnalité morale, que seule la déclaration lui confère mais de façon limitée (on parle de « petite » personnalité), à moins qu'elle ne soit reconnue d'utilité publique, par décret en conseil d'Etat.

Les conseillers d'Etat, dont le régime s'est assuré la loyauté par la réforme de 1879⁶, sont donc appelés à mettre au service de la République une procédure séculaire – la déclaration ou reconnaissance d'utilité publique – dont les formalités ont été précisées par le décret du 16 août 1901, pris pour l'exécution de la loi relative au contrat d'association. En d'autres termes, c'est à eux que revient d'interpréter le rapport complexe établi par la nouvelle loi entre l'Etat et les associations. Depuis cette date, et à partir de l'entrée en guerre du pays, ils examinent un peu moins de 500 dossiers dont la moitié environ débouchera sur un décret de reconnaissance d'utilité publique avant le mois d'août 1914⁷. C'est à partir de la consultation de ces dossiers, souvent lacunaires, plus rarement pléthoriques, qu'on a scruté la production de l'utilité publique à travers les écrits produits par les conseillers d'Etat. L'attention portée à l'« ordinaire » de ces pratiques scripturales peut d'abord donner le sentiment que le Conseil d'Etat n'a finalement qu'un rôle très secondaire dans la définition substantielle de l'utilité publique, dans la mesure où son travail se réduit dans la plupart des cas à la vérification des critères formels permettant à l'association d'être reconnue d'utilité publique. Ce sont plutôt les cas qui résistent à l'usage – des cas « extra-ordinaires » – qui permettent de saisir la façon dont les conseillers d'Etat tentent de maintenir ou d'imposer, au fil des dossiers, la mise en ordre républicain de la société.

⁵ A cet égard, elle rejoint les réflexions menées en sociologie politique sur l'intérêt général et/ou, plus récemment, sur l'utilité sociale, même si ces dernières se situent généralement du côté de la société civile en prise avec l'Etat (alors que nous travaillons ici du côté de l'Etat en prise avec la société civile). Voir par exemple : Xavier Engels, Matthieu Hély, Aurélie Peyrin, Hélène Trouvé (dir.), *De l'intérêt général à l'utilité sociale : la reconfiguration de l'action publique entre Etat, associations et participation citoyenne*, Paris, L'Harmattan, 2006, 280 p. ; Jean-Michel Fourniau, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, XLV-136, 2007, p. 149-179.

⁶ Vincent Wright, « L'épuration du Conseil d'Etat en juillet 1879 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 1972, p.621-653.

⁷ Le taux de satisfaction des demandes est en réalité plus élevé, puisque les associations ayant déposé leur dossier entre 1901 et 1914 peuvent être reconnues d'utilité publique après 1914. A titre d'exemple, deux tiers des dossiers déposés entre 1901 et 1914 avaient débouché sur un décret de reconnaissance d'utilité publique en 1926.

L'écriture ordinaire de la reconnaissance d'utilité publique

La force de l'usage

Même s'ils ne sont pas très nombreux (entre 20 et 60 par an), les dossiers de reconnaissance d'utilité publique donnent lieu à un traitement standardisé, susceptible donc d'engendrer une certaine routine. Le dossier, transmis par le Ministère de l'Intérieur, comprend en principe les pièces suivantes, dont la liste figure dans le décret d'application de la loi 1901 : « un exemplaire du *Journal Officiel* contenant l'extrait de la déclaration, un exposé indiquant l'origine, le développement, le but d'intérêt public de l'œuvre, les statuts de l'association en double exemplaire ; la liste de ses établissements avec indication de leur siège ; 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 ; le compte financier du dernier exercice ; un état de l'actif mobilier et immobilier et du passif, un extrait de la délibération de l'assemblée générale autorisant la demande en reconnaissance d'utilité publique ». A ces documents, fournis par l'association, le Ministère de l'Intérieur ajoute parfois l'avis du maire et/ou le rapport du préfet, et, en général, la copie du rapport adressé au Ministre de l'Intérieur par le directeur de l'Administration départementale et communale qui a instruit le dossier ainsi qu'un projet de décret de reconnaissance d'utilité publique de l'association.

Le conseiller d'Etat désigné comme rapporteur du dossier étudie alors le dossier avant de le présenter à la section de l'Intérieur, des Cultes, de l'Instruction publique et des Beaux-Arts du Conseil d'Etat. Les archives portent la trace de cette étude. Le dossier doit en effet pouvoir être repris plus tard par un autre conseiller et il est indispensable qu'il puisse suivre le cheminement qui a conduit à telle ou telle décision : outre les annotations au crayon à même le dossier, des notes plus ou moins soignées, parfois simplement griffonnées au dos d'un formulaire ou d'un faire-part de mariage, sont ainsi versées au dossier. L'examen à la section de l'Intérieur conduit à la rédaction d'une note dont le caractère est plus officiel puisqu'elle est ensuite transmise au Ministère de l'Intérieur – directement s'il s'agit simplement de demander des informations supplémentaires ou des modifications au dossier, après avoir été adoptée à l'assemblée générale s'il s'agit d'un avis de rejet ou d'adoption du projet de décret de reconnaissance d'utilité publique.

Les archives présentent donc, en ce qui concerne le Conseil d'Etat, deux types d'écrits : les uns, à visée interne, sont autant d'indices du travail qui préside à la formation du jugement du conseiller d'Etat ; les autres, destinés à circuler du Conseil d'Etat au Ministère de l'Intérieur et à être consultés par les représentants des associations, donnent à entendre la voix du Conseil d'Etat ou de sa section de l'Intérieur, en des formules fermes et mesurées. Dans les deux cas cependant, ces écrits manifestent des régularités qui, sous quelques réserves, suggèrent qu'ils relèvent de pratiques ordinaires au sens d'« habituelles », « conformes à l'usage » voire « routinières ».

Dans le premier cas, les éléments soulignés au crayon dans les dossiers, les points d'interrogation en marge ou les notes prises au fur et à mesure de la lecture, manifestent dans la plupart des dossiers une attention portée non pas tant au caractère d'intérêt général du but poursuivi par l'association qu'aux critères essentiellement formels qui la rendent exigible à la reconnaissance d'utilité publique.

Ce premier constat peut étonner, mais il s'explique aisément. L'utilité publique de l'association est bien sûr exigée avant toute autre condition, mais elle n'est qu'un préalable nécessaire et non suffisant. Elle recouvre en outre un champ très large, qui offre une grande latitude aux associations et réduit ainsi les motifs d'exclusion : il leur suffit de ne pas tomber

sous le coup des interdictions énumérées par l'article 3 de la loi 1901 (« toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire ou à la forme républicaine du gouvernement est nulle et de nul effet ») – mais on imagine mal une telle association demander la reconnaissance d'utilité publique ; de ne pas être créées en vue de la défense exclusive d'intérêts professionnels ou du seul maintien de liens de sociabilité – mais les sociétés d'assistance ou d'étude fondées entre membres d'une même profession ou anciens camarades peuvent être reconnues d'utilité publique ; de ne pas poursuivre la propagation de doctrines spirituelles ou religieuses – mais elles peuvent tout à fait afficher leur appartenance confessionnelle. Ces quelques interdits sont enfin connus des associations concernées, dans la mesure où ils constituent une ligne de conduite suivie depuis longtemps, à laquelle la plupart des associations se soumettent d'elles-mêmes avant même de demander la reconnaissance d'utilité publique. Les cas qui prêtent à discussion sont donc en la matière relativement rares.

Ratures, annotations et notes sont en revanche plus souvent consacrées à la vérification de critères formels, dont certains viennent de la jurisprudence antérieure à 1901 et d'autres sont explicitement mentionnés dans le décret d'application – comme la déclaration préalable, la durée normale de la période probatoire ou certains éléments à introduire obligatoirement dans les statuts, dont un modèle est d'ailleurs mis à disposition des associations par le Conseil d'Etat : les dates de fondation et de déclaration sont ainsi systématiquement repérées, pour s'assurer que l'association a fonctionné un certain temps avant de demander la reconnaissance d'utilité publique ; le nombre des membres, leur qualité, ainsi que les ressources et l'affectation des dépenses sont soigneusement pris en compte, pour évaluer l'importance et la solidité de l'association et vérifier qu'elle consacre une proportion non négligeable de ses recettes à la poursuite de son but.

Les conseillers d'Etat mettent ainsi en place comme une technique de formation du jugement, dont la caractéristique principale est le respect des usages : la même attention portée aux mêmes critères nourrit la jurisprudence qui vient garantir l'homogénéité des décisions, la continuité de l'institution et l'équité entre les associations. A cet égard, il n'est pas rare de trouver dans les dossiers de reconnaissance d'utilité publique une liste plus ou moins exhaustive des associations analogues ayant ou non obtenu leur reconnaissance, généralement associées aux motifs principaux d'approbation ou de rejet : le conseiller d'Etat y trouve bien souvent de quoi confirmer son jugement et s'en inspire parfois pour proposer à telle ou telle association trop modeste ou décidément redondante de s'affilier à une union plus puissante déjà reconnue d'utilité publique.

A la systématisme du jugement répond la régularité des minutes de note ou d'avis destinées à être transmises au Ministère de l'Intérieur. Rédigées sur un formulaire pré-imprimé, elles présentent inmanquablement les mêmes formules, qui, avec quelques variantes, viennent encadrer les demandes de renseignements plus spécifiques à l'association : « la section de l'intérieur, des cultes, de l'instruction publique et des beaux arts du Conseil d'Etat, qui a pris connaissance d'un projet de décret / avant de statuer sur un projet de décret tendant à reconnaître comme établissement d'utilité publique l'association X, désire / estime / a remarqué / croit devoir faire observer que... » ; « la section de l'intérieur, des cultes, de l'instruction publique et des beaux arts du Conseil d'Etat, qui a pris connaissance d'un projet de décret tendant à reconnaître comme établissement d'utilité publique l'association X, vu... vu... vu..., considérant..., est d'avis qu'il y a lieu / qu'il n'y a pas lieu d'approuver le projet de décret ci-joint ».

Dans cette perspective, se dessine en effet une « culture ordinaire », où, pour reprendre les termes de Michel de Certeau, le langage « n'a plus d'auteur mais devient le discours ou la citation indéfinie de l'autre » : les conseillers d'Etat cherchent à s'effacer derrière la voix

unique de l'institution en s'imprégnant des décisions passées. « Ni ange, ni démon, ni surhomme : d'ordinaires énarques, sans aucun autre instrument que des textes et des mots ». La référence à l'ENA mise à part, la remarque de Bruno Latour à propos des hommes qui travaillent aujourd'hui au Conseil d'Etat vaut déjà au début du siècle, où un siècle de conseillers semblent « 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 »⁸.

Il faut néanmoins nuancer : quand la force de l'habitude qui travaille la culture ordinaire reste en général impensée, non réfléchie, machinale en somme, les écrits « ordinaires » des conseillers d'Etat renvoient explicitement au souci conscient et revendiqué de l'usage. Le rapporteur qui affirme « que c'est ainsi que l'on a toujours fait » ne répond pas à une question impromptue qui le surprendrait dans sa routine, mais produit un argument de poids dans un dialogue d'abord intérieur, avant de le poursuivre avec ses collègues, en section ou à l'assemblée générale.

Vérification et rectification

Les dossiers de reconnaissance d'utilité publique révèlent ainsi avant tout un minutieux travail de vérification, qui consiste à s'assurer que l'organisation du groupement est conforme non seulement au but qu'il poursuit mais aussi aux exigences des textes juridiques, qui imposent des statuts assurant à la fois le fonctionnement démocratique de l'association et sa soumission au contrôle de l'Etat. Bien souvent des modifications sont demandées aux associations. La vérification devient alors rectification, comme si le caractère « ordinaire » des écrits avait aussi vocation à produire des associations « ordinaires », au sens de « conformes à la règle ».

Quand l'association accepte de procéder aux modifications exigées pour obtenir la reconnaissance d'utilité publique, on assiste en effet à une mise en ordre, qui consiste pour ainsi dire à faire coïncider les mots et les choses. L'association doit désormais répondre à la définition d'une association d'utilité publique, et ce dans les moindres détails. Il suffit parfois de modifier un mot dans les statuts, afin qu'ils décrivent avec exactitude la nature du groupement : telle ou telle « crèche » doit abandonner son titre si elle accueille en réalité des enfants de plus de six ans (Sanatorium ou crèche des Cévennes, 1908) ; telle ou telle œuvre ne saurait persister à se définir comme une « association » dans la mesure où elle relève à l'évidence de la « fondation » (Œuvre de relèvement et de préservation de la femme malheureuse ou égarée à Paris, 1912). Dans d'autres cas, c'est la nature de l'association qu'il faut changer pour la faire accéder à la reconnaissance d'utilité publique : on demande ainsi aux Maisons de famille pour jeunes filles isolées de prévoir dans leurs statuts qu'un cinquième des lits offerts le sont à titre gratuit, pour contraindre l'œuvre à devenir réellement charitable.

Pour certains dossiers, cette mise en ordre est longue et difficile. Il arrive en effet que les demandes d'information et de modification soient nombreuses, en particulier au début de la période, qui voit les critères se préciser sous l'effet du décret d'application de la loi 1901, sans que les associations candidates y aient été vraiment préparées. Certaines résistent, sans abandonner néanmoins l'ambition d'être reconnues d'utilité publique.

C'est le cas de la Société française de navigation aérienne, fondée en 1872 à Paris, dont le dossier, transmis au Conseil d'Etat en 1899, est encore en cours d'instruction en 1901. Elle peut se targuer de son ancienneté et de la qualité de ses membres, ingénieurs et savants autant qu'aventuriers, ainsi que du soutien du gouvernement, soucieux d'encourager les progrès dans

⁸ Bruno Latour, *op. cit.*, p.80.

un domaine stratégique. Mais le conseiller d'Etat chargé du dossier veut des renseignements complémentaires (fonctionnement de l'école gérée par l'association, détails du budget, liste des membres, etc.) et invite l'association à procéder à la modification de ses statuts, beaucoup trop éloignés du modèle-type, et à se soumettre aux formalités d'usage, en faisant par exemple certifier conformes les documents produits. S'ensuivent plus de deux ans durant des échanges épistolaires nourris, qui témoignent de l'intransigeance tranquille du rapporteur et de l'agacement croissant du président de l'association. Ce dernier se réclame de lettres de recommandation toujours plus nombreuses mais peine à respecter les formes exigées et ne transmet qu'au compte-gouttes les documents demandés. Qu'on puisse par exemple exiger l'âge des membres d'une association qui contribue aussi évidemment que la sienne à l'intérêt général le sidère : c'est un « vice de rédaction dans la loi », répond-il en janvier 1902 au rapporteur, à qui il reproche encore en février son « interprétation de loi ».

Deux logiques s'affrontent : celle de l'honorabilité, qui rechigne à s'abaisser aux formalités mesquines et ne veut fournir pour gage d'utilité publique que les preuves de sa réputation, celle du légal-rationnel, qui ne remet jamais en cause sur le fond l'intérêt public du but poursuivi mais exige pour le reconnaître que les formalités soient remplies, quelle que soit la renommée de l'association. Pour peu que la reconnaissance d'utilité publique apparaisse indispensable – comme pour la Société française de navigation aérienne, qui en a besoin afin de recevoir un legs important –, c'est la logique du légal-rationnel qui triomphe. Le Conseil d'Etat, enfin informé de l'âge des membres de l'association, adopte aussitôt le projet de décret et la société est reconnue d'utilité publique en mars 1902.

Le travail de vérification et de rectification auquel se livrent les conseillers d'Etat n'est donc pas anodin. Les modifications demandées, y compris les plus minimes, y compris celles qui semblent de pure forme, contribuent à transformer la réalité – changer l'organisation des associations, qui doivent désormais adopter le fonctionnement que leur impose la République ; diffuser cette culture administrative propre à l'Etat moderne, impersonnelle et formaliste⁹, à laquelle les associations sont obligées de se soumettre. Alors seulement la reconnaissance d'utilité publique peut intervenir, qui procède elle aussi à un réarrangement du monde en faisant passer l'association de la société civile connue par l'Etat – celle des groupements déclarés – à la société civile contrôlée par l'Etat – celle des établissements reconnus d'utilité publique, d'initiative privée sous tutelle étatique.

Deux exemples problématiques : écrire l'ordre républicain

Le traitement lent et minutieux, apparemment plus attentif à la forme qu'au fond, que les conseillers d'Etat réservent aux dossiers de reconnaissance d'utilité publique ne laisse pas d'étonner quand on le compare avec la vivacité des débats qui ont débouché, trente ans après le dépôt du premier projet, à l'adoption de la loi relative au contrat d'association. Réserver la personnalité morale aux associations reconnues d'utilité publique avait alors été conçu comme le moyen – vigoureusement critiqué par les adversaires de la loi – d'affaiblir les groupements qui présentaient un danger pour la République tout en encourageant au contraire ceux qui lui étaient utiles, de distinguer en somme les bonnes associations des mauvaises¹⁰. Or là n'est pas le cœur du travail du Conseil d'Etat, dont la majeure partie du travail semble plutôt consister à repousser les demandes des associations trop petites ou trop fragiles et à amener les associations suffisamment robustes à se plier à une discipline qui paraît

⁹ Max Weber, *Economie et société*, Paris, La Découverte, 2001, 407 p. (Première édition : 1922).

¹⁰ Chloé Gaboriaux, « La loi 1901 faute de mieux. Les républicains face à l'association au tournant du XX^e siècle », *The Tocqueville Review/La revue Tocqueville*, vol.32, n°2, 2011, p. 53-65.

relativement indifférente à l'origine politique et religieuse des groupements. Il est néanmoins quelques cas de refus qui, pour être marginaux, témoignent cependant de la vigilance des conseillers d'Etat. On les voit alors rompre avec la routine ordinaire, se détacher un temps de la lettre de la loi pour en interroger l'esprit et faire ainsi retour aux grands principes.

La forme et le fond : qu'est-ce qu'une association républicaine ?

Le premier cas qu'on voudrait analyser ici est celui de l'Union compagnonnique du tour de France à Lyon, dont le dossier est transmis au Conseil d'Etat en novembre 1900. Fondée en 1889, l'association était le fruit d'un long travail d'unification des différentes sociétés de compagnonnage, jusqu'alors déchirées par des conflits anciens et parfois violents. Au début du XX^e siècle, elle semble reposer sur des bases solides : autorisée en 1896, elle compte plus de 2000 membres, près de 250 000 francs d'actif, des recettes annuelles tournant autour de 60 000 francs dont 50 000 affectés aux dépenses. La section de l'intérieur est cependant réticente à reconnaître l'Union compagnonnique comme établissement d'utilité publique et propose donc à l'assemblée générale de rejeter le projet de décret, dans une minute de note qui admet « l'intérêt que peut présenter cette association » mais qui soulève deux obstacles considérés comme insurmontables : le nombre des buts, si divers qu'ils couvrent tous les domaines de la vie des artisans membres de l'association, que l'Union se propose d'aider tout au long de leur existence, depuis leur apprentissage jusqu'à leur mort puisqu'elle prévoit de prendre en charge les frais d'obsèques ; l'organisation de l'association en quarante-trois sections fédérées, qui lui permet ainsi de couvrir tout le territoire. La section invoque la « jurisprudence », attachée au principe de spécialité (un « but limité et très nettement circonscrit par les statuts ») et généralement hostile aux fédérations.

Elle suit en cela l'esprit de la loi 1901, que les fondateurs de la République ont voulu marquer au fer de l'individualisme. L'association républicaine est un groupement volontaire, qui engage certes ses membres mais qui leur donne aussi le loisir de se retirer à tout moment : comme l'ont montré les débats qui ont présidé à l'adoption de la loi 1901, elle est conçue comme l'antithèse de la communauté religieuse, dont les participants ne s'appartiennent plus mais se livrent corps et âme à l'entité collective qu'ils constituent. Le compagnonnage n'est pas aussi exigeant, mais il revêt un caractère englobant qui inquiète manifestement les conseillers d'Etat, et ce d'autant plus qu'il se développe sur l'ensemble du territoire. Leur crainte est résumée dans la note en une expression qui ravive le spectre de l'ancien régime : « il n'a jamais été admis qu'une association puisse avoir une sphère d'action qui l'a constituerait dans une certaine mesure la représentation en quelque sorte officielle d'une ou de plusieurs *corporations* ». « Corporation », « fédération » : en choisissant ces termes – absents des statuts – pour qualifier l'Union compagnonnique, la section réactive une culture républicaine fondamentalement hostile et à l'une et à l'autre, qui la conduit inéluctablement à souligner le « danger » que la reconnaissance comme établissement d'utilité publique d'une telle association représenterait pour « l'ordre public ».

L'assemblée générale, qui consacre deux séances à l'Union compagnonnique, ne suit pourtant pas l'avis de la section. L'examen du compte rendu de ses débats souligne qu'en dépit des positions divergentes des uns et des autres, les conseillers d'Etat hésitent à engager la jurisprudence dans la voie proposée par la section, et ce d'autant plus que l'utilité publique de l'Union compagnonnique semble admise par nombre d'entre eux. Sont ainsi évoqués tour à tour le professionnalisme des compagnons, leur moralité, et, dans un registre plus politique, leur distance à l'égard du syndicalisme. La section de l'intérieur est alors invitée à reprendre ses travaux. Elle produit une nouvelle note, qui indique que le Conseil d'Etat ne voit « aucune objection de principe » à la reconnaissance d'utilité publique de l'association pourvu qu'elle modifie considérablement ses statuts pour les mettre en conformité aux statuts-types. Mais la question de la pluralité des buts demeure et la solution proposée par la section, qui invite

bientôt l'Union compagnonnique à prendre la forme non pas d'une association loi 1901 mais d'une société de secours mutuels loi 1898, n'aboutit pas, en dépit des nombreuses modifications opérées par l'Union durant toute la procédure, finalement abandonnée en 1903.

Ces difficultés nous renseignent sur la signification à donner à cette attention scrupuleuse que les conseillers d'Etat portent aux formes dans la procédure de reconnaissance d'utilité publique. Loin d'être le signe d'une indifférence à la question de fond, celle qui interrogerait la réalité du caractère d'utilité publique de l'association, elle apparaît ici y être intimement attachée. Face à une communauté dont l'organisation est au mieux inclassable, au pire enracinée dans un passé féodal, le conseiller d'Etat chargé du dossier s'efforce à plusieurs reprises de faire entrer l'Union compagnonnique dans une forme de regroupement admise par la République, association ou société de secours mutuels. L'échec n'est pas dû à la mauvaise volonté de l'Union, qui manifeste au contraire un zèle évident dans l'amendement de ses statuts. Il ne provient pas non plus d'un excès de prudence imputable au conseiller d'Etat, dont le souci de faire avancer l'affaire transparaît dans de longues notes préparatoires rédigées tout au long du traitement du dossier. Celles-ci montrent que l'enjeu pour le rapporteur du dossier est bien plutôt de circonscrire par les statuts une réalité sociale qui lui échappe et dont les traditions et les mœurs menacent à tout instant de déborder les dispositions statutaires. Dans ce cas précis, la rédaction « ordinaire » des articles, mis en conformité avec le modèle-type, apparaît en effet insuffisante : quel effet pourraient-ils avoir sur une organisation dont les traditions millénaires se sont jusqu'ici maintenues par le biais de liens mystérieux et de rites tenus secrets ? Contrairement au mot de Gambetta, qui semble être aussi celui du Conseil d'Etat, la forme ici échoue à emporter le fond. Et puisque les statuts ne sauraient garantir que l'Union compagnonnique, dont nul ne conteste *alors* l'utilité publique, ne dévie pas à *l'avenir*, la reconnaissance d'utilité publique est impossible.

On comprend mieux dès lors le fonctionnement de la tutelle administrative prévue par la loi 1901, qui visait à soumettre les associations qu'on autoriserait à se développer pleinement au contrôle étroit de l'administration. Il est pourtant apparu rapidement que la « surveillance administrative, assez étendue en théorie » était « peu gênante en réalité »¹¹. Ce que montre le cas de l'Union compagnonnique, c'est que ce contrôle s'exerce en fait essentiellement au moment du traitement du dossier, lorsque le Conseil d'Etat conditionne l'obtention de la reconnaissance d'utilité publique à telle ou telle modification de statuts. En ce qui concerne les établissements d'utilité publique, l'esprit de la procédure est celui de l'ancienne autorisation, qui fait primer la prévention sur la répression.

Les frontières de l'utilité publique : la société civile étatisée

Les réticences persistantes à reconnaître d'utilité publique l'Union compagnonnique n'ont bien sûr aucune conséquence sur le droit du groupement à se développer comme simple association. Elles conduisent « seulement » à lui interdire l'accès à la pleine et entière personnalité morale et en particulier à admettre dons et legs qui lui permettrait d'accroître son rayon d'action. C'est là l'un des motifs fondamentaux du système de la reconnaissance d'utilité publique : contrôler, en l'interdisant ou en l'encadrant, la montée en puissance des associations. Celles d'entre elles qui se prêtent bien à cet encadrement, *via* les statuts, peuvent entrer dans la sphère des associations reconnues d'utilité publique. Ce passage de la sphère des associations déclarées à celle des associations reconnues d'utilité publique a en outre une conséquence que la loi n'explicite pas mais qui pèse sur le traitement des dossiers de reconnaissance d'utilité publique : il confère à l'association reconnue d'utilité publique une forme de respectabilité, comme si certaines qualités étatiques lui étaient transmises au

¹¹ Henry Puget, *La reconnaissance comme établissement d'utilité publique*, Paris, Musée social, 1926, p.40.

moment où elle franchissait la frontière séparant les associations déclarées des associations déclarées *et* reconnues d'utilité publique.

Le cas de la Société française pour l'arbitrage entre les nations permet de préciser ce que produit la reconnaissance d'utilité publique, outre la personnalité morale et la surveillance administrative prévues par la loi. Là encore on a affaire à une association qui a déjà fait ses preuves et dont la solidité ne fait pas de doutes. Fondée en 1889, elle rassemble, sous la houlette du très respectable Frédéric Passy, environ 300 membres, le plus souvent issus du monde politique, tient un budget équilibré et dispose de nombreux soutiens : son action en faveur de la paix internationale est en particulier encouragée par le ministre des Affaires étrangères, qui réitère à plusieurs reprises au cours de l'affaire son avis favorable à la reconnaissance de l'association comme établissement d'utilité publique.

Mais le Conseil d'Etat adopte une position contraire. Une première demande, formulée en 1900, est repoussée aux motifs suivants : certaines associations pacifistes ont par le passé commis certains « excès de zèle », celle-ci est en outre composée pour partie de membres étrangers et risque enfin de compromettre l'action du gouvernement. Mais ce premier rejet n'arrête pas la Société, qui formule deux nouvelles demandes entre 1900 et 1902, toujours très soutenues par le ministre des Affaires étrangères. De nouveaux statuts sont joints à la dernière demande, qui prévoient que quatre cinquièmes au moins des membres du Conseil d'administration de l'association devront être Français. Les préventions de la section de l'Intérieur, qui portaient essentiellement sur le caractère international de l'association et sur ses rapports au gouvernement, sont ainsi levées, mais l'assemblée générale rejette quant à elle le projet de décret en janvier 1903, « considérant qu'à l'appui de la demande il n'est produit aucun fait nouveau de nature à modifier l'avis de rejet en date du 19 juin 1900 ».

La modification des statuts comme l'avis favorable du gouvernement d'alors ne changent en effet rien au problème majeur que poserait la reconnaissance comme établissement d'utilité publique de l'association : ses activités relèvent « du domaine de l'action gouvernementale et diplomatique », lui accorder la reconnaissance d'utilité publique serait une forme de « consécration officielle », qui ferait de la société une sorte de représentant de l'Etat et conférerait par avance à ses sentences l'autorité des positions gouvernementales. Le Conseil d'Etat n'a que faire de l'approbation présente du gouvernement actuel. Il est garant de l'Etat comme institution, qui transcende évidemment les gouvernements successifs et ne saurait déléguer sa souveraineté en matière diplomatique.

Le traitement du dossier de reconnaissance d'utilité publique de la Société française pour l'arbitrage entre les nations permet ainsi de saisir plus exactement les contours de cette partie très singulière de la société civile où se meut le millier d'associations alors reconnues d'utilité publique. Dotées de moyens de développement plus importants que les autres groupements, elles ont dû adopter une forme d'organisation standard et accepter la tutelle de l'Etat. Mais elles bénéficient également de l'investiture étatique, qui leur confère une respectabilité précieuse pour attirer à elles les dons et les legs, et leur donne surtout un caractère gouvernemental, comme si la reconnaissance d'utilité publique s'accompagnait d'une forme de transfert d'officialité de l'Etat à l'association. Elles ne sauraient donc empiéter sur les fonctions régaliennes de l'Etat ni même sur les missions dont il s'est arrogé le monopole, en matière éducative par exemple. Elles se déploient donc dans la sphère d'action qui commence alors à être celle de l'Etat-providence, pour suppléer l'absence de l'intervention publique¹², à un moment où la République, tout en reconnaissant la légitimité des demandes économiques,

¹² Françoise Roques, « La fondation d'utilité publique au croisement du public et du privé », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 6, 1990, p. 1755-1815.

sociales et culturelles qui lui sont adressées¹³, se trouve dans l'incapacité d'y répondre. La reconnaissance d'utilité publique vient alors donner à l'initiative privée les moyens de les satisfaire, tout en l'« étatisant », c'est-à-dire en encadrant son action – contrôle des statuts et tutelle administrative – et en la rapportant à l'Etat – consécration officielle par le label « reconnaissance d'utilité publique ».

Se pencher sur les écrits ordinaires produits au Conseil d'Etat dans le cadre des dossiers de reconnaissance d'utilité publique, c'est donc d'abord découvrir la trace de la formation d'un jugement, qui, dans l'individualité d'une écriture griffonnée sur des brouillons, avance par tâtonnements, analogies et contradictions vers la solennité des avis rendus en assemblée générale, où le rapporteur s'efface derrière l'institution. C'est aussi se plonger dans le travail d'écriture et de réécriture des textes – statuts et décrets – qui, derrière son caractère abstrait et formaliste, se révèle producteur de réalité. Il conduit les associations à changer de nom ou de forme pour entrer dans le monde à part des associations reconnues d'utilité publique, tout entier façonné par les décisions du Conseil d'Etat même si ces dernières ne s'appliquent qu'aux demandes nées d'une initiative privée. Mais l'écriture ordinaire échoue parfois à produire l'ordre espéré et il faut aussi s'intéresser à ces moments où la routine administrative n'aboutit pas, quand l'association résiste au moule dans lequel on s'efforce de la faire entrer. Ils constituent en effet des laboratoires où les frontières de l'utilité publique, qui restaient latentes sous les écrits ordinaires, émergent en pleine lumière et se laissent enfin examiner par le chercheur.

¹³ Jean-Fabien Spitz, *Le moment républicain en France*, Paris, Gallimard (nrf), 2005, 526 p.