

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

TH. DUCROCQ

Un nouveau progrès à réaliser dans la statistique des libéralités aux personnes morales

Journal de la société statistique de Paris, tome 31 (1890), p. 268-274

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1890__31__268_0

© Société de statistique de Paris, 1890, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
<http://www.numdam.org/>

II.

UN NOUVEAU PROGRÈS À RÉALISER DANS LA STATISTIQUE DES LIBÉRALITÉS AUX PERSONNES MORALES.

La Société de statistique a bien voulu garder le souvenir de la communication que nous avons l'honneur de lui soumettre dans sa séance du 20 mars 1889 et qui a été textuellement insérée dans le *Journal* de la Société du mois de juin suivant (1). C'est une suite à cette communication primitive que nous avons l'honneur de lui soumettre aujourd'hui.

Dans la première, en indiquant les améliorations dont la statistique des libéralités aux personnes morales était susceptible, nous avons principalement insisté sur l'utilité d'y introduire la distinction légale reconnue par la doctrine juridique et la jurisprudence de la Cour de cassation, entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique ; et, en second lieu, sur la division des autorités compétentes pour accorder l'autorisation d'accepter les libéralités.

L'Administration a bien voulu reconnaître la convenance et les avantages de l'adoption de ces distinctions par le service de la statistique. Une instruction adressée aux préfets, le 6 février 1890, par M. le Ministre du commerce, de l'industrie et des colonies, a prescrit de les suivre dès la présente année.

En faisant connaître à la Société cet heureux résultat dans sa séance du 16 avril dernier, nous avons profité de cette occasion pour exprimer nos remerciements à l'Administration et à ceux de nos confrères à qui leurs fonctions ont permis d'assurer la réalisation de ce premier progrès.

En venant aujourd'hui en demander un nouveau, nous sommes assuré de ne pas trop présumer du dévouement de tous au bien public dans ces graves questions. A la fin de notre première communication, à la suite des vœux actuellement exaucés,

(1) *La Statistique des libéralités aux personnes morales et les améliorations dont elle est susceptible.* (*Journal de la Société de statistique*, numéro de juin 1889, pages 213 et suivantes.)

nous avons dès lors ajouté ce simple mot : « Enfin, s'il était possible d'avoir aussi l'indication des libéralités pour lesquelles l'autorisation d'accepter est refusée, nos vœux seraient comblés. »

C'est le développement et la justification de ce dernier vœu que j'ai l'honneur de vous apporter.

La Statistique générale de la France se borne à faire connaître les libéralités aux établissements publics et aux établissements d'utilité publique dont l'acceptation est autorisée. Elle garde le silence en ce qui concerne les refus d'autorisation. Nous croyons qu'il y a là une lacune regrettable, et facile à combler, dans la statistique des libéralités. Nous vous demandons la permission de l'établir à l'aide des trois propositions suivantes :

1° Le silence des statistiques officielles relatif aux refus d'autorisation n'est pas logique, alors que la nécessité de la statistique des libéralités autorisées est universellement admise ;

2° La statistique des refus d'autorisation serait certainement utile ;

3° Elle ne présente ni difficultés particulières ni inconvénients.

I. — Première proposition

Le silence des statistiques officielles relatif aux refus d'autorisation n'est pas logique.

La nécessité pour les établissements publics et les établissements d'utilité publique d'une autorisation administrative ou gouvernementale à l'effet d'accepter des dons ou legs, est une institution de notre droit national, consacrée par l'article 910 du Code civil et par un grand nombre de lois d'administration générale ou locale. Cette institution a été d'ailleurs empruntée par ces lois au droit de notre ancienne France, où les mêmes dangers et les mêmes besoins avaient fait admettre des règles analogues.

Cette institution est d'ordre public au premier chef. Elle a un triple objet : Protéger les familles contre des influences puissantes dont l'action, sans tomber sous le coup de la loi, place les héritiers isolés dans une injuste situation d'infériorité qui leur serait fatale ; éviter l'accaparement des propriétés par les établissements de mainmorte ; parfois protéger ceux d'entre eux que des liens légaux rattachent aux services publics contre leur propre entraînement.

A quelque point de vue qu'elle soit envisagée, l'institution de l'autorisation d'accepter les dons et legs nécessaire aux personnes morales est donc d'une importance politique et sociale de premier ordre.

C'est pour cela que le service de la *Statistique générale de la France* a reconnu dès longtemps la convenance de faire connaître les résultats annuels et pratiques d'une telle institution.

Mais en ne parlant que des dons et legs suivis d'autorisation, l'Administration n'atteint qu'une partie du but, qui est de faire connaître les résultats entiers de l'institution. Une partie seulement de la tâche est accomplie. Sans doute, un incontestable service est rendu au public en lui apprenant que les libéralités dont l'acceptation est autorisée présentent une moyenne annuelle de 25 à 26 millions. Mais est-il logique de ne rien lui dire des refus d'autorisation ? Ce silence empêche de

connaître exactement le fonctionnement, les résultats de l'institution, l'effet de la protection légale qui en résulte pour les familles et pour l'État. L'institution n'apparaît pas dans son ensemble. Un seul de ses aspects est mis en lumière, une seule de ses conséquences est constatée. Les autres sont omises. Il y a là une grave lacune et un défaut incontestable de logique.

L'omission crée de plus, bien qu'involontairement, l'obscurité et l'équivoque. La science ne les aime nulle part. Elles doivent partout disparaître dans les documents officiels, surtout dans un pays de publicité, de démocratie et de liberté.

En un mot, sur ce premier point, il y a là un fait social grave, que la statistique, cette science des faits sociaux, doit faire connaître tout entier, et dont, en l'état actuel de ses tableaux, elle ne fait connaître que la moitié.

II. — Deuxième proposition.

La statistique des refus d'autorisation serait certainement utile.

Il y a là, ce nous semble, une vérité d'évidence, ce que les Anglais appellent, je crois, un *truism*.

S'il est utile au pays de savoir qu'il y a en France, bon an mal an, 25 millions de biens acquis, à titre gratuit, avec l'autorisation du Gouvernement, par les établissements publics et d'utilité publique ; que, dans ce chiffre total, les immeubles figurent pour plus de 4 millions et les capitaux et rentes pour 21 millions ; que la répartition est très inégale par départements ; que certaines années le département de la Seine, à lui seul, a absorbé le quart de ces libéralités ; que certaines catégories d'établissements en reçoivent plus que d'autres ; — toutes choses que les statistiques officielles nous rendent le grand service de nous apprendre, et qu'il nous serait impossible de savoir sans elles ; — si toutes ces constatations sont éminemment utiles, comment ne le serait-il pas également de savoir dans quelle mesure ces millions, acquis à titre gratuit par les établissements gratifiés, se seraient augmentés sans l'institution du droit d'autorisation ? Les tableaux de l'Administration peuvent seuls aussi nous l'apprendre.

La statistique des refus d'autorisation, que nous sollicitons, est indispensable pour faire connaître, pour les uns, dans quelle proportion l'institution restreint ce qu'on appelle la liberté de tester, et, pour les autres, dans quelle mesure elle protège les familles et la société contre l'extension de la propriété de mainmorte. L'utilité qu'il y aurait pour le pays à être éclairé sur ces points n'est pas contestable.

Au nom des établissements intéressés, on a mené des campagnes ardentes contre ce principe de notre droit. Des esprits éminents ont cherché ailleurs que dans l'autorisation administrative et gouvernementale une digue à l'accaparement des propriétés par les collectivités. D'autres, enfin, se plaignent que la digue légale manque d'efficacité et se plaignent de la reconstitution au XIX^e siècle de la propriété de mainmorte.

Les uns et les autres ont besoin d'être fixés sur l'importance des refus d'autorisation, tant pour s'éclairer sur le fait social dans sa plénitude, que pour étayer ou pour modifier leur argumentation ou leurs convictions.

Les défenseurs et les adversaires de l'institution, le Gouvernement et le Parlement eux-mêmes, comme les familles et le pays tout entier, ont besoin de connaître

tous ses résultats, les refus aussi bien que les autorisations d'accepter les dons ou legs aux établissements publics et d'utilité publique.

L'utilité de la statistique des refus ne le cède donc pas à celle des autorisations.

III. — Troisième et dernière proposition.

*La statistique des refus d'autorisation
ne présente ni difficultés spéciales ni inconvénients.*

Il suffit de jeter les yeux sur les tableaux de la *Statistique générale de la France*, et, en outre, tout spécialement sur l'état n° 13 et le bulletin modèle 13 bis, visés par la circulaire ministérielle n° 383 ci-dessus rappelée, en date du 6 février 1890, pour reconnaître que les moyens d'investigation dont dispose le Ministère du commerce et de l'industrie, en ce qui concerne les autorisations accordées, sont applicables de tous points aux refus d'autorisation.

Les autorités compétentes pour autoriser sont aussi celles qui refusent l'autorisation. Le service de la statistique peut donc être renseigné par les mêmes voies, et aussi facilement, pour les refus d'autorisation que pour les autorisations elles-mêmes.

Il suffit qu'une nouvelle instruction ministérielle réclame des préfets, sur les refus d'autorisation, les mêmes renseignements que pour les autorisations sur la nature de la libéralité, la désignation de l'établissement bénéficiaire, l'acte de refus, la valeur et l'objet de la libéralité refusée. De même que la circulaire du 6 février 1890 a modifié et complété les circulaires du 12 décembre 1888 et du 26 février 1872, la nouvelle circulaire que nous souhaitons viendrait compléter les précédentes en réalisant dans le service de la statistique un progrès et un bienfait de plus.

Il ne faut pas exagérer l'augmentation du travail pouvant en résulter pour les préfectures, puisque les demandes d'autorisation suivies de refus ont été soumises au même mode d'instruction que les demandes suivies d'autorisation. Ce sont les mêmes bureaux, les mêmes agents qui ont suivi les unes et les autres. En donnant les renseignements réclamés actuellement pour le service de la statistique générale de France relativement aux autorisations accordées, les préfectures répondraient aussi facilement et dans le même travail, bien que sur des états et bulletins distincts, en ce qui concerne les refus d'autorisation.

Dans de nombreux cas elles sont même actuellement obligées de se reporter aux dossiers contenant des refus d'autorisation pour répondre aux demandes de renseignements relatives aux autorisations données. En effet, l'institution, dans ses conditions de fonctionnement pratique, comporte trois solutions possibles : l'autorisation pour toute la libéralité, le refus pour le tout, et ce qu'on a appelé le droit de réduction. Ce prétendu droit de réduction n'est en réalité qu'une autorisation donnée pour partie de la libéralité et un refus opposé pour le reste par la puissance publique. De sorte que dans ces cas, qui seraient assez nombreux, les agents d'information du Ministère du commerce ne peuvent se reporter à l'acte administratif qui autorise, sans avoir en même temps sous les yeux l'acte qui refuse, puisqu'il s'agit de deux dispositions contenues dans un seul et même acte. Le travail ne serait donc pas augmenté. C'est ce que la circulaire ministérielle du 6 février 1890 a déjà fait ob-

server pour le premier progrès accompli : « Ces différentes distinctions n'augmenteront en rien le travail des préfectures. »

D'autre part, pourquoi, du même acte, constater, dans les statistiques, l'article qui autorise et omettre l'article portant refus ?

Pour les décisions contenant un refus total, la recherche ne serait pas moins facile, puisque l'acte qui refuse pour le tout a été précédé d'une instruction complète accomplie par les mêmes agents que celles portant refus partiel ou autorisation totale.

Au point de vue purement administratif, il n'y aurait donc aucune difficulté. Il n'y aurait même pas un supplément de travail appréciable. D'ailleurs en fût-il autrement, le progrès à réaliser en vaut certes la peine.

Il est donc évident que la statistique des refus ne présente pas plus de difficultés que celle des autorisations et que le travail fait pour l'une profiterait à l'autre.

Existerait-il enfin des périls ou même des inconvénients ?

Nous cherchons en vain comment, au point de vue politique et social, la statistique des refus d'autorisation pourrait avoir des inconvénients de nature à la faire repousser, tandis que la statistique des autorisations est admise et consacrée.

On reconnaît qu'il y a lieu de faire savoir pour combien de millions la puissance publique dit « oui » chaque année ; quel péril pourrait-il y avoir à ce que l'on sût pour combien de millions elle dit « non » ?

On a objecté qu'il y aurait des inconvénients à faire connaître les *causes* des refus. Mais qui donc a demandé au service de la statistique de faire connaître ces causes ? Elles tiennent souvent à la situation des familles, parfois à celle des établissements gratifiés, et aussi à l'intérêt économique ou politique de l'État. Ces choses délicates ne sont pas de notre domaine. Les causes échappent à la statistique. Elles ne sont d'ailleurs pas toujours l'objet d'une constatation ; l'acte qui refuse ne mentionne pas toujours les causes de refus, pas plus que l'acte qui autorise ne donne les causes d'autorisation. Les donneraient-ils d'ailleurs, que la cause d'un fait social reste distincte du fait social, qui seul appartient à la statistique.

Aussi nul n'a demandé, à notre connaissance, dans la Société, qu'il fût fait mention des causes de refus par la statistique. Un fait nouveau, et le seul nouveau dans cette question depuis que nous avons eu l'honneur de l'introduire au sein de la Société, serait de parler des causes des refus, dont nul ne réclame la publication, pour repousser la constatation des refus eux-mêmes, qui appartiennent à la science des statisticiens, au même titre que les autorisations.

Il ne saurait d'ailleurs échapper à personne que puisque les préoccupations des causes d'autorisation, qui tiennent également à la situation des familles, des établissements, aux intérêts politiques et économiques de l'État, n'ont pas fait obstacle à la statistique des autorisations, la préoccupation des causes de refus ne peut pas davantage constituer un obstacle à la statistique des refus d'autorisation.

Dans un cas comme dans l'autre, la statistique n'aura ni le droit, ni la mission, ni les moyens, ni la volonté de rechercher et constater ces causes.

D'ailleurs, et l'argument paraîtra sans doute sans réplique, ce que nous demandons à la *Statistique générale de France* de vouloir bien faire, le Conseil d'État, dans la statistique spéciale de ses travaux, le fait depuis longtemps, sans se préoccuper ni des causes de refus, ni des causes d'autorisation, constatées ou non, dans

les décrets par lui préparés. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter notamment au dernier *Compte général des travaux du Conseil d'État du 1^{er} janvier 1878 au 31 décembre 1882*, pages xvi et suivantes du rapport du Ministre de la justice, président du Conseil d'État, en date du 1^{er} mai 1888.

« Les dons et legs acceptés par les *bureaux de bienfaisance* figurent dans la statistique du Conseil pour une somme de 7,443,952 fr. ; il a été prononcé des réductions pour 95,529 fr., et des rejets pour 171,300 fr. Dans la période antérieure, les acceptations, les réductions et les rejets figurent respectivement pour 11,514,506 fr., 318,565 fr. et 12,200 fr..... On doit formuler les mêmes observations lorsqu'on compare pour les *hospices* les acceptations, réductions et rejets de la période actuelle, à savoir : 15,747,777 fr., 366,596 fr., 587,875 fr., aux indications portées à la statistique précédente et d'après lesquelles les acceptations se seraient élevées à 17,112,937 fr., les réductions et les rejets à 376,236 fr. »

A la page suivante, le même rapport donne les chiffres relatifs aux *congrégations religieuses reconnues* : acceptations, 6,055,681 fr. au lieu de 16,340,544 fr. pendant la période 1872-1877 ; rejets et réductions, 881,000 fr. contre 658,000 fr. dans la période antérieure.

Nous terminerons ces citations par la suivante (page xviii) :

« Le montant des libéralités faites aux *établissements des cultes* protestants et israélites et autorisées par le Conseil d'État est évalué respectivement à 557,198 fr. et à 328,780 fr. ; le compte précédent les évaluait à 823,902 fr. pour les établissements protestants et à 465,854 fr. pour les établissements israélites. Une seule décision de réduction était intervenue pour lesdits établissements de 1872 à 1877 ; il est intervenu 23 décisions de réduction ou rejet dans la période 1878-1882. »

Si le rapport du Ministre de la justice, président du Conseil d'État, au Président de la République, peut s'exprimer ainsi sur ces divers points, c'est que les tableaux de la statistique du Conseil, dont il met en relief les résultats, relèvent, en ce qui concerne chaque catégorie d'établissements, le nombre des décrets d'autorisation, de réduction et de rejet, et la valeur, en meubles ou immeubles, des libéralités acceptées, réduites ou rejetées.

On voit, en outre, par les comparaisons contenues dans les extraits qui précèdent, que ce n'est pas seulement le compte général des travaux du Conseil d'État publié en 1888 qui a fait connaître les rejets et les réductions en même temps que les autorisations ; on y voit qu'il en était de même du compte général publié en 1877. Mais ce n'est pas tout. Il faut constater, en outre, que ces comptes généraux n'ont fait à cet égard que continuer la tradition des statistiques du Conseil d'État, et que les comptes généraux publiés sous l'Empire, en 1862 et en 1868, en faisaient autant, suivant eux-mêmes l'exemple des comptes généraux antérieurs.

Nous ne demandons au service de la Statistique générale de France que de faire enfin, après 1890, ce que les statistiques spéciales du Conseil d'État font depuis cinquante ans.

Nous croyons avoir justifié nos trois propositions. La statistique des refus doit donc trouver sa place dans les statistiques officielles à côté de la statistique des autorisations, et comme son indispensable complément.

Les progrès récemment réalisés par une administration vigilante et dévouée au

bien public nous sont un sûr garant que le nouveau pas en avant que nous avons l'honneur de souhaiter sera fait également.

Nous serions heureux d'avoir, sur ce point, contribué à produire la lumière et activé le travail des esprits. N'est-ce pas un des avantages précieux de notre Société de nous mêler les uns aux autres, et, par l'échange des vues entre ceux qui font la statistique et ceux qui en profitent (dont je suis seulement), de travailler ensemble, par la seule force de la démonstration scientifique et de la discussion, à l'adoption des idées justes et à la constatation de plus en plus exacte et complète des faits sociaux ?

Th. DUCROCQ,

Professeur à la Faculté de Droit de Paris,
Correspondant de l'Institut,
Vice-Président de la Société de statistique.
