

# ARCHIVES

de l'Église de France



## L'Église concordataire en France, 1801-1905



# SOMMAIRE

Éditorial ..... p. 2

## Actes des journées d'études

M. Jacques-Olivier Boudon  
Le Concordat de 1801 et les Articles  
organiques ..... p. 4

M. Jean-Pierre Chantin  
L'évolution du régime des cultes,  
1802-1905 ..... p. 9

M<sup>sr</sup> Roland Minnerath  
Les régimes concordataires  
en Europe ..... p. 16

M. Francis Messner  
Le droit local des cultes alsacien-  
mosellan (1870-2014) ..... p. 22

M. Christian Sorrel  
Le statut des congrégations dans la  
France concordataire ..... p. 34

M<sup>me</sup> Séverine Blenner-Michel  
Figures d'évêques de l'époque  
concordataire ..... p. 40

M<sup>me</sup> Claire Willig  
Les relations entre l'État et les Églises ..... p. 48

## In Memoriam

M<sup>sr</sup> Henri Brincard, évêque du Puy-  
en-Velay et référent des archives auprès  
de la Conférence des évêques de France,  
et Père Félicien Machelart, ancien  
président de l'AAEF ..... p. 53

## Informations

Dates à retenir ..... p. 54

près la célébration des 40 ans de notre association, en 2013, occasion d'envisager les archives ecclésiastiques sous l'angle de la recherche historique et théologique, nos journées d'études 2014 nous ont permis de rafraîchir notre connaissance historique et juridique de *l'Église concordataire en France, entre 1801 et 1905*.

Constatant que nous n'avions jamais consacré de journées d'études à ce thème, le conseil d'administration a souhaité présenter le Concordat de 1801 et ses modalités d'application au cours du XIX<sup>e</sup> siècle à travers un programme scientifique riche et documenté grâce au concours d'universitaires et de chercheurs spécialistes de cette question. Une approche historique générale exposée successivement par Jacques-Olivier Boudon et Jean-Pierre Chantin a brossé le contexte de paix religieuse voulue par Bonaparte et les fluctuations de l'application du texte concordataire par les régimes politiques successifs. Les interventions de Christian Sorrel et de Séverine Blenner-Michel ont approfondi le sujet en présentant respectivement ce que fut alors le statut des congrégations religieuses et quelques figures marquantes de l'épiscopat concordataire dans notre pays. L'approche juridique confiée à Francis Messner nous conduisait à envisager le cadre du droit local des cultes alsacien-mosellan, tandis que M<sup>sr</sup> Minnerath élargissait son discours aux régimes concordataires en Europe. Enfin, Claire Willig, représentant le bureau des Cultes du ministère de l'Intérieur, a conclu nos travaux en exposant les liens que la République entretient de nos jours avec le culte catholique. Que tous ces intervenants soient vivement remerciés de la qualité et de la précision de leurs contributions largement reproduites dans ce nouveau numéro de notre bulletin semestriel.

Ces journées resteront marquées également par le lancement du projet de *Guide en ligne des services d'archives ecclésiastiques privés*, en partenariat avec le Service interministériel des Archives de France, ainsi que par la publication du *Directoire pour la gestion des archives diocésaines et l'exercice de l'office d'archiviste*. Ce texte, répondant au souhait exprimé par les évêques de disposer d'un cadre normatif pour la gestion des archives, est l'aboutissement d'un long travail collégial.

Ainsi, année après année, notre association poursuit son œuvre de formation au service des Archives de l'Église tout en favorisant une mutualisation des bonnes pratiques archivistiques. N'est-ce pas là le meilleur hommage à rendre à ceux qui, comme le Père Félicien Machelart ou M<sup>sr</sup> Henri Brincard rappelés à Dieu en novembre dernier, nous ont précédés dans cette belle et exigeante mission ?

M. Gilles Bouis  
Président

# CARDBOX

**BOITES ARCHIVES D'EXCEPTION  
GARANTIES pH NEUTRE**



**CARDBOX:**

Fabrication spéciale.

Modèle déposé.

Qualité exceptionnelle :

- classement AFNOR FNQ 12-008 attribué par le Laboratoire National d'Essai
- classement AFNOR FNQ 03-031 attribué par le Laboratoire National d'Essai
- garantie pH neutre.

Se différencie du premier coup d'œil : aspect plus noble et moins salissant que les autres fabrications.

Très résistante à l'écrasement ou à l'éclatement.

Boîte en carton ondulé / Coloris : blanc.

4 tailles :

- CARDBOX-10 350 mm x 255 mm x 100 mm
- CARDBOX-15 350 mm x 255 mm x 150 mm
- CARDBOX-20 350 mm x 255 mm x 200 mm
- CARDBOX RADIO 465 mm x 390 mm x 100 mm

**Très résistant  
à l'écrasement  
ou à  
l'éclatement**

**MAIS AUSSI**

Des serre-livres de qualité exceptionnelle

De nombreux modèles de chemises 220g/m<sup>2</sup>  
pH neutre



**ET BIEN D'AUTRES ARTICLES DE CONSERVATION...**

**SOMADO**

95, avenue Denis Papin - BP 80061 - 45802 Saint-Jean de Braye Cedex  
Tél : 02 38 86 01 18 - Fax : 02 38 83 71 60 - Mel : commercial@somado.fr

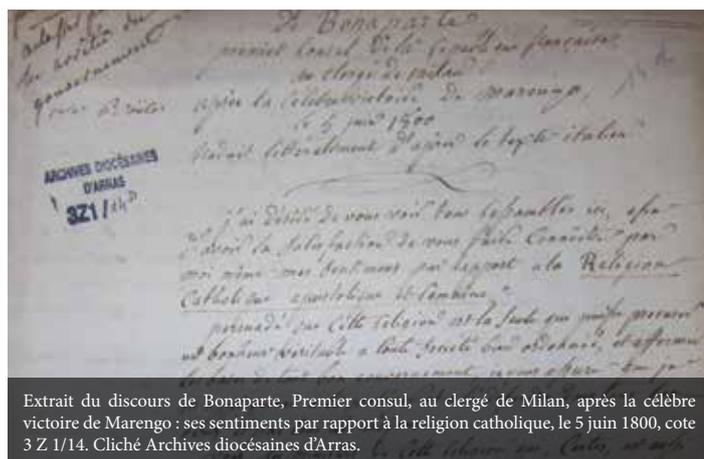
# Le Concordat de 1801 et les Articles organiques <sup>1</sup>

M. Jacques-Olivier Boudon  
Professeur d'histoire contemporaine  
Université Paris-Sorbonne

La mort du pape Pie VI en captivité à Valence, le 29 août 1799, avait pu laisser penser que l'Église catholique vivait ses dernières heures. Affaiblie par le schisme né de la création en France d'une Église constitutionnelle, la papauté avait également vu les armées françaises s'emparer tour à tour de quelques-uns des bastions du catholicisme, la Belgique et la Rhénanie, ou encore les États italiens. Dès lors toute ouverture de la France pour parvenir à la pacification religieuse en Europe est-elle vue avec intérêt du côté du Saint-Siège. En s'occupant de la question religieuse, Bonaparte répond donc à une attente.

## I. L'élection de Pie VII

Depuis son arrivée au pouvoir, Bonaparte a multiplié les gestes en direction des catholiques, en procédant à la pacification de la Vendée, en favorisant le retour des prêtres d'émigration ou en autorisant l'ouverture des églises le dimanche. Mais en Italie, il va beaucoup plus loin en envisageant une négociation directe avec Rome. Il exprime ses idées dans un discours prononcé devant le clergé de Milan le 5 juin 1800.



Extrait du discours de Bonaparte, Premier consul, au clergé de Milan, après la célèbre victoire de Marengo : ses sentiments par rapport à la religion catholique, le 5 juin 1800, cote 3 Z 1/14. Cliché Archives diocésaines d'Arras.

À ceux qui le soupçonnent d'athéisme, il rappelle qu'il a été baptisé et élevé dans la religion catholique et précise qu'il entend la protéger. Enfin il dit son espoir de pouvoir « s'aboucher avec le nouveau

pape », faisant allusion à la récente élection de Pie VII. Au retour de Marengo, Bonaparte s'arrête à Verceil, dans le Piémont, et demande au cardinal Martiniana, évêque du lieu, d'être son interprète auprès du pape. Il lui expose les grandes lignes de son plan de pacification religieuse : fin du schisme entre les deux Églises, renouvellement complet de l'épiscopat, diminution du nombre des diocèses et confirmation de la vente des biens nationaux. Le Premier consul demande que Pie VII lui envoie à Turin M<sup>gr</sup> Spina, le seul ecclésiastique romain qu'il connût pour l'avoir rencontré à Valence lors de son retour d'Égypte. Joseph Spina, né à Sarzana en 1756, était un juriste confirmé ; il avait accompagné Pie VI à Valence, l'avait assisté jusqu'à sa mort et se trouvait encore en France en octobre 1799 lorsque Bonaparte, de retour d'Égypte, passa par cette ville. Bonaparte avait apprécié son contact et émit donc tout naturellement le vœu que le pape le lui envoie. Quelque peu surpris par les avances du Premier consul, Pie VII, arrivé à Rome le 3 juillet seulement, accepte sans hésiter de traiter avec l'héritier de la Révolution, sans même consulter les cardinaux de son entourage. Toutefois, le départ de M<sup>gr</sup> Spina est différé jusqu'à la

*Depuis son arrivée au pouvoir, Bonaparte a multiplié les gestes en direction des catholiques*

fin octobre, ce qui lui permet de recevoir toutes les instructions nécessaires à sa mission. Dès la fin du mois de juillet en effet, la Congrégation pour les Affaires ecclésiastiques, qui avait été créée en 1790 pour donner son avis sur la Constitution civile du clergé, est réorganisée, avec cinq cardinaux, et reçoit

<sup>1</sup> Voir Jacques-Olivier BOUDON, *Napoléon et les cultes. Les religions en Europe à l'aube du XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Fayard, 2002, et ID. (dir.), *Le Concordat et le retour de la paix religieuse*, actes du colloque organisé par l'Institut Napoléon et la Bibliothèque Marmottan en octobre 2001, Paris, SPM, Collection de l'Institut Napoléon, 2008.

la mission d'analyser les propositions formulées par Bonaparte à Verceil. Cette Congrégation se dit prête à négocier sur ces bases, pourvu que le catholicisme soit reconnu comme la religion de l'État. C'est muni d'instructions en ce sens que M<sup>gr</sup> Spina arrive dans la capitale française le 5 novembre 1800.

Il est accompagné d'un théologien piémontais, le Père Charles-François Caselli, membre de l'ordre des Servites, qui était alors consultant de la Congrégation du Saint-Office et qui avait également participé aux travaux de la Congrégation pour les Affaires ecclésiastiques. Dès lors les négociations peuvent commencer.



M. Jacques-Olivier Boudon, intervention du 22 octobre 2014, Paris, CEF. Cliché A. Cassan.

## II. Dix mois de négociations

En arrivant à Paris, M<sup>gr</sup> Spina trouve face à lui Bonaparte qui entend bien prendre une part active aux négociations<sup>2</sup>. Le Premier consul le reçoit le lendemain de son arrivée et lui expose ses idées sur le rétablissement de la paix religieuse. Mais il a aussi choisi de se faire seconder par un ecclésiastique,

*Sans remettre en cause le principe de la pacification religieuse, il souligne la nécessité du pluralisme en matière de culte et commence donc à insinuer que le principe de religion d'État ne s'impose pas*

l'abbé Bernier, ancien curé de Saint-Laud à Angers, puis agent général des armées catholiques et royales, qui s'était rallié à Bonaparte et était devenu l'un des principaux artisans de la pacification de la Vendée, puis l'un des conseillers du

Premier consul en matière ecclésiastique. Bernier est donc l'interlocuteur privilégié de M<sup>gr</sup> Spina. Si les discussions permettent assez vite de trouver un accord sur les biens d'Église acquis comme biens nationaux, en revanche M<sup>gr</sup> Spina fait valoir les réticences romaines à accepter l'idée d'une démission collective de l'épiscopat d'Ancien Régime. Un premier projet rédigé à la fin du mois de novembre prend en compte ces observations et tient compte

des demandes de Spina concernant la définition du catholicisme comme religion d'État. Bernier prépare même alors la carte des diocèses. Mais ce premier texte est jugé insuffisant. En particulier, le ministre des Relations extérieures, Talleyrand s'immisce dans la négociation. Ancien évêque d'Autun, il n'est guère favorable aux négociations en cours. Il fait donc rédiger un rapport par l'un de ses collaborateurs, Alexandre d'Hauterive, ancien oratorien, chargé de la section du Midi au ministère des Relations extérieures. D'Hauterive transmet ce rapport à Bonaparte le 22 novembre 1800. Sans remettre en cause le principe de la pacification religieuse, il souligne la nécessité du pluralisme en matière de culte et commence donc à insinuer que le principe de religion d'État ne s'impose pas. À cette date, Bonaparte n'est pas encore pleinement convaincu. Il annote en effet le rapport d'Hauterive, en multipliant en marge les questions sur le nombre des diocèses, la manière de nommer les évêques ou leur rétribution<sup>3</sup>. De son côté, Spina fait encore quelques observations sur le premier projet, demandant en particulier que le clergé constitutionnel soit exclu de la nouvelle organisation, ce qui est proprement inacceptable pour Bonaparte qui précisément entend faire la fusion des deux clergés au nom de la réconciliation nationale. Or le Premier consul veut aller vite. Il souhaite que le concordat soit rédigé en décembre et envoyé à Rome. À la même époque, Bernier a déjà établi une première liste de candidats à l'épiscopat.

Un second projet est donc rédigé qui émane cette fois-ci de Talleyrand lui-même. Ce dernier s'est employé à remplacer l'expression « religion d'État » par « religion de la majorité des Français », modification de vocabulaire que Spina ne peut admettre dans la mesure où elle remet en cause



Procès-verbal d'une prestation de serment au gouvernement par le desservant de Wittes (Pas-de-Calais), le citoyen Desplanque, le 1<sup>er</sup> mars 1803, cote 3 Z 1/15. Cliché Archives diocésaines d'Arras.

<sup>2</sup> Sur les étapes de la négociation, voir Comte BOULAY DE LA MEURTHE, *Histoire de la négociation du Concordat de 1801*, Tours, Mame, 1920, 516 p.

<sup>3</sup> Jacques-Olivier BOUDON, « Bonaparte et le Concordat. La naissance d'une Église d'État », *Mémoires du Monde. Cinq siècles d'histoires inédites et secrètes au quai d'Orsay*, sous la direction scientifique d'Emmanuel DE WARESQUIEL, Paris, Sophie de Sivry - L'Iconoclaste, 2001, p. 150-151.

l'un des principes de base sur lequel devait se fonder la négociation. Sur ces entrefaites, intervient l'attentat de la rue Saint-Nicaise, le 24 décembre 1800, qui interrompt momentanément les négociations, M<sup>br</sup> Spina s'empressant d'adresser un message de sollicitude à Bonaparte. Pourtant l'envoyé du pape reste intraitable et critique les projets successifs

*Les grandes lignes du projet de janvier 1801 : la démission complète des deux évêchés, la refonte des diocèses, la nomination des évêques et des curés par le gouvernement*

qui lui sont soumis ; il ne se dit prêt à accepter l'idée d'une démission collective des évêques que si est confirmé le principe de la religion dominante. Mais finalement, c'est de Bonaparte que vient la première rupture. Après avoir reçu un quatrième projet

jugé insatisfaisant, il décide de prendre lui-même les choses en mains et, le 23 janvier 1801, dicte un nouveau projet de concordat, reprenant les grandes lignes qu'il avait tracées au cardinal Martiniana, à savoir la démission complète des deux évêchés, la refonte des diocèses, la nomination des évêques et des curés par le gouvernement, les premiers recevant l'investiture canonique du pape, les uns et les autres soumis à la prestation d'un serment de fidélité au gouvernement. Enfin Bonaparte ajoute l'idée de prière publique à l'intention des consuls de la République. Il envoie ce texte à Rome, où il a en même temps désigné un ambassadeur, chargé de suivre les affaires de la convention religieuse. Il a nommé à ce poste François Cacault, rompu à la diplomatie et fin connaisseur des affaires romaines puisqu'il avait été déjà ambassadeur à Rome à l'époque de la Révolution, avant de se faire élire au Conseil des Cinq-Cents et d'être choisi comme député au sein du Corps législatif. Il disposait de la pleine confiance du Premier consul. Cacault arrive à Rome le 6 avril.

À Rome, une commission de douze cardinaux examine ce nouveau projet de concordat. Plutôt que de repousser le texte, elle cherche à l'amender sur plusieurs points importants, sans toutefois en détruire l'architecture, quoique plusieurs dispositions lui paraissent inacceptables, mais prévaut alors le souci de parvenir au rétablissement du culte en France, d'autant plus que depuis la signature de la paix de Lunéville, la rive gauche du Rhin, à majorité catholique, a été intégrée définitivement à la France. Mais Bonaparte se refuse à envisager une reculade du Saint-Siège et pour mieux le lui faire savoir, il fait intervenir l'ambassadeur, qui a

reçu la mission de ne pas transiger sur les grandes lignes du texte. S'il l'avait oublié, Bonaparte le lui rappelle par l'intermédiaire d'une lettre de Bernier, parvenue à Rome le 8 mai et faisant état de la volonté du Premier consul d'en finir au plus vite. Bonaparte lance alors un véritable ultimatum au pape : soit le texte du concordat est ratifié en l'état, soit les négociations seront interrompues. C'est alors que Cacault intervient en suggérant au pape d'envoyer à Paris un négociateur de poids, en la personne du secrétaire d'État, le cardinal Consalvi.

Pour éviter la rupture, Pie VII se résout à cette solution qui revient à se priver pendant quelque temps de son principal collaborateur. Après quelques hésitations, le cardinal Consalvi accepte de gagner Paris. Il est reçu par Bonaparte qui, lors de leur première entrevue, lui annonce qu'un sixième projet lui sera remis et lui donne cinq jours pour aboutir. Il fallut encore plus de cinq semaines pour arriver au texte définitif. Le secrétaire d'État, toujours secondé par les négociateurs de la première heure, M<sup>br</sup> Spina et le Père Caselli, bataille notamment pour empêcher la démission collective des évêques d'Ancien Régime. Il échoue dans sa demande et n'obtient pas davantage que le catholicisme soit déclaré « religion de l'État » ; il doit se contenter d'une mention concernant la « religion de la grande majorité des Français ». Des écueils s'élèvent également concernant la tolérance religieuse, inscrite dans le texte, et *in fine* sur l'exercice du culte que le cardinal Consalvi refuse de voir soumis à des restrictions de police. Ce dernier point faillit faire capoter la négociation. Le 12 juillet, la rédaction paraissait terminée. Bonaparte nomma alors les plénipotentiaires français qui devaient faire face aux trois prélats romains. Il choisit son frère Joseph, qui avait été ambassadeur à Rome et venait de signer le traité de Lunéville, mais aussi Crétet qui représentait le Conseil d'État, et enfin l'abbé Bernier qui avait participé à toutes les phases de la négociation. Mais au moment de signer le texte définitif, le cardinal Consalvi se vit présenter un projet différent de celui qui avait

été préalablement négocié, puisqu'il comportait plusieurs remaniements apportés par d'Hauteville, agissant au nom de Talleyrand, parti prendre les eaux. Il fallut encore près de deux jours de négociations pour aboutir finalement à la signature de la convention définitive dans la nuit du 15 au 16 juillet 1801, chez Joseph Bonaparte qui signe le concordat, au nom de son frère, assisté du conseiller d'État Crétet et de l'abbé Bernier, tandis que les trois représentants du Saint-Siège, Consalvi, Spina et Caselli faisaient de même. La signature ayant eu lieu autour de minuit, la convention fut datée du 15 juillet.

« À peine la nouvelle de la signature du Concordat se répandit-elle dans Paris que la joie fut générale », écrit Consalvi dans ses *Mémoires*<sup>4</sup>. Rapporté à Rome par le cardinal Consalvi lui-même, le texte du concordat fut approuvé par le Sacré Collège, puis ratifié par le pape le 15 août 1801, lequel

*Le texte du concordat fut ratifié par le pape le 15 août, et par Bonaparte le 8 septembre 1801*

promulgua en même temps le bref *Tam multa*, demandant aux anciens évêques leur démission, et nommant un légat en France en la personne du cardinal Caprara pour régler toutes les questions soulevées par la mise en application du concordat. À son tour, après l'avoir soumis à l'examen du Conseil d'État, le concordat fut ratifié par Bonaparte le 8 septembre 1801.

Précédé d'un préambule dans lequel le gouvernement reconnaissait le catholicisme comme « la religion de la grande majorité des citoyens français », ce qui revient à admettre l'existence d'autres religions dans le pays, le Concordat réglait en dix-sept articles les conditions d'existence de l'Église de France. Reprenant les dispositions du concordat de Bologne de 1516, notamment en ce qui concerne les nominations d'évêques confiées au Premier consul, en qualité de chef de l'État, avant que le pape ne donne son investiture canonique, le concordat prévoyait aussi une refonte de la carte ecclésiastique, des évêchés comme des paroisses, et une recomposition complète du clergé, ce dernier s'engageant à prêter serment au gouvernement. Les points les plus délicats concernaient la vente des biens d'Église dont le pape avait accepté de confirmer le caractère irréversible, ce qui revenait à reconnaître *de facto* l'œuvre de la Révolution. Mais déjà en traitant avec le Premier

consul, héritier de la Révolution, Pie VII avait franchi le pas. C'était le prix à payer pour clore la page de dix années de guerres religieuses. Fruit d'un compromis, le concordat provoqua néanmoins des résistances qui ne sont pas toutes levées immédiatement.

### III. La loi du 18 germinal an X

Le caractère secret des négociations engagées entre le gouvernement français et les représentants du Saint-Siège n'empêche pas l'opinion d'être informée des tractations en cours. Or celles-ci sont loin de faire l'unanimité. Si une majorité de Français se satisfait de la perspective d'un rétablissement de la paix religieuse, plusieurs partis se mobilisent contre cet accord avec le Saint-Siège. L'opposition est interne et externe. Dans les milieux proches du pouvoir, beaucoup s'inquiètent de cette main tendue en direction de la papauté. Talleyrand et Fouché, ministres des Relations extérieures et de la Police, l'un ancien évêque d'Autun, l'autre ancien oratorien, redoutent cette réconciliation avec Rome et font tout pour la freiner. Ils expriment en outre le sentiment d'une opinion anticléricale très répandue dans les milieux républicains et dans l'armée. Mais parmi les partisans du régime, l'hostilité la plus franche vient sans conteste des membres de l'ancienne Église constitutionnelle, rangés derrière l'abbé Grégoire. Ils craignent en effet que la réconciliation avec le Saint-Siège ne s'effectue à leur détriment, ce qui ne manquera pas de se passer. Réunis pour la deuxième fois en concile à partir de janvier 1801, à Paris, ils font pression sur le gouvernement pour qu'il cède le moins possible à Rome, mais n'obtiennent pas satisfaction. Bien plus, à peine le concordat signé, Bonaparte ordonne la clôture du concile et les oblige à se soumettre à sa loi.

Mais les oppositions proviennent aussi des adversaires du régime. Les royalistes en exil, au premier



<sup>4</sup> *Mémoires du cardinal Consalvi*, édités par J. Crétineau-Joly et Jean-Emmanuel Drochon, Paris, Bonne Presse, 1895, p. 181.

rang desquels figure le futur Louis XVIII, voient d'un très mauvais œil une négociation qui équivaut à une reconnaissance de fait par le pape du Premier consul et de la Révolution dont il se proclame l'héritier, et lui accorde la légitimité dont jouissaient les anciens rois de France. Ces royalistes tentent de faire intervenir le cardinal Maury pour fléchir le pape, en vain. Au sein de l'émigration, les évêques d'Ancien Régime sont les plus actifs à dénoncer une négociation qui menace de les sacrifier sur l'autel de la réconciliation avec un régime qu'ils haïssent. Ils sont soutenus en France par une partie du clergé, tandis que, dans l'Ouest, quelques manifestations d'hostilité aux négociations se produisent, dont la plus spectaculaire est l'assassinat de l'évêque constitutionnel du Finistère, Audrein, le 22 novembre 1800, quelques jours donc après l'arrivée de M<sup>gr</sup> Spina en France. La grogne s'amplifie dans les milieux de l'émigration lorsque la signature est connue et surtout lorsque les évêques en exil apprennent que le pape leur demande leur démission. Parmi les 83 évêques encore en vie sur les 140 que comptait la France en 1789, 47 acceptent de donner leur démission, mais 36 refusent et forment la Petite Église, hostile au Concordat et au Consulat. Ils restent naturellement en émigration.

Après la signature du concordat, ce sont également les assemblées qui se mobilisent pour faire connaître leur mécontentement. Peuplées d'idéologues, héritiers de la philosophie des Lumières et méfiants à l'égard de l'Église, elles font connaître leur mécontentement par plusieurs signes dont

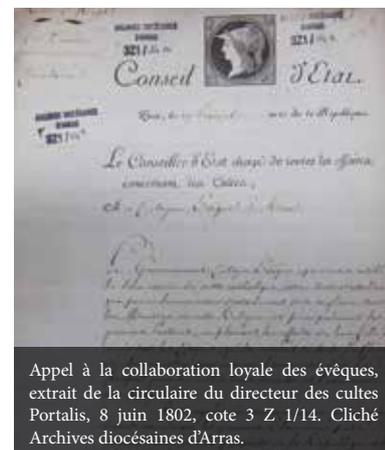
*Parmi les 83 évêques encore en vie sur les 140 que comptait la France en 1789, 47 acceptent de donner leur démission, mais 36 refusent et forment la Petite Église, hostile au Concordat et au Consulat*

le plus spectaculaire est l'élection à la présidence du Corps législatif, le 22 novembre 1801, d'un athée notoire, Dupuis, auteur d'un ouvrage intitulé *De l'origine de tous les cultes*. Bonaparte peut dès lors craindre que le concordat soit repoussé par les assemblées, d'autant

plus que celles-ci ont multiplié les gestes d'indépendance depuis 1800<sup>5</sup>. Il décide d'agir pour imposer par la force le concordat tout en donnant partiellement satisfaction aux adversaires de la

toute-puissance romaine.

Au début de 1802, Bonaparte procède à l'épuration des assemblées, ce qui permet d'en éliminer de nombreux adversaires du concordat. Puis, pour adoucir les réactions des autres, il fait rédiger un addendum au Concordat, suivant en cela les conseils de Talleyrand. Ce sont les articles organiques, dont la rédaction est confiée à Portalis, conseiller d'État, devenu en octobre 1801 directeur des cultes, et qui est à ce titre le principal artisan de la mise en œuvre du concordat. Ces articles restreignent fortement les droits de l'Église catholique, par toute une série de règlements, soumettant par exemple à une autorisation les communications du clergé avec le pape ou encore la tenue de réunions d'ecclésiastiques, synodes ou conciles. Ils comprennent aussi un volet prévoyant l'organisation des cultes protestants. Le texte ainsi amendé est ensuite proposé aux assemblées en avril 1802. Plusieurs orateurs, dont Portalis et Lucien Bonaparte, présentent le texte devant les assemblées, en mettant l'accent sur la nécessité de la religion comme garante de l'ordre social<sup>6</sup>. Néanmoins, malgré la récente annonce de la paix d'Amiens et les pressions de Bonaparte pour un vote unanime, la ratification de la loi soulève encore des réticences. Au Corps législatif, près d'un tiers des députés s'abstiennent ou votent contre. La loi est cependant adoptée le 8 avril 1802 (18 germinal an X). Il n'est pas certain en outre que ces manifestations d'hostilité aient été appréciées dans le pays où la promulgation du Concordat est au contraire accueillie avec une certaine ferveur, comme l'atteste le succès des fêtes organisées à Notre-Dame de Paris, et dans les principales églises du pays, le 18 avril 1802. Elle ouvre en tout cas la voie à la réorganisation des Églises. Les évêques nouvellement nommés peuvent dès lors prendre le chemin de leurs diocèses.



<sup>5</sup> Jacques-Olivier BOUDON, *Histoire du Consulat et de l'Empire (1799-1815)*, Paris, Perrin, 2000.

<sup>6</sup> Bernard PLONGERON, *Théologie et politique au siècle des Lumières (1770-1820)*, Genève, Droz, 1973.

# L'évolution du régime des cultes, 1802-1905 <sup>1</sup>

M. Jean-Pierre Chantin  
Religions, Sociétés et Acculturation  
Laboratoire de recherches historiques de Rhône-Alpes (Lyon)



Après la signature de l'accord international entre Rome et la France, en 1801, la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) ajoute au texte dit concordataire 77 articles organiques pour le culte catholique, ainsi que 44 autres pour les cultes protestants, ce qui mécontente aussitôt la papauté. On peut dès lors s'interroger sur la longévité de ce régime des cultes, d'abord au-delà de la chute de l'Empire en 1815, mais aussi à une demi-douzaine de régimes politiques aussi différents que la réputée cléricale monarchie de Charles X et la III<sup>e</sup> République qui, à partir de 1879, met en place sa laïcisation mais qui attend trente années pour mettre fin au système, ce que Ferdinand Buisson qualifiait dès 1904 de « dernier terme de la laïcisation de l'État ». Il s'agit donc de survoler ces cent années d'existence afin de comprendre en quoi le régime des cultes dit « concordataire » a paru utile aux uns et aux autres, avec quelques différences

d'application quand le contexte change ou que de nouvelles questions se posent. Ce sont, dans cette perspective, quatre périodes successives qui se distinguent.

## I. L'utilité du régime de Bonaparte

La loi de 1802 est complétée par l'ajout en mars et juillet 1808 de trois décrets concernant les personnes de confession juive. Portalis avait expliqué leur absence six ans plus tôt par le fait qu'elles étaient « bien moins une religion qu'un peuple ». Mais le regain d'agitation dans les départements de l'Est à

propos des questions d'usure a montré qu'il existait en fait un vide administratif qu'il fallait combler. On retrouve là l'esprit de l'accord concordataire de

*Bonaparte entendait réaffirmer la mainmise de l'État sur les instances religieuses en reconnaissant la pluralité des cultes*

1801 complété dans la loi de l'année suivante par lequel Bonaparte entendait réaffirmer la mainmise de l'État sur les instances religieuses en reconnaissant la pluralité des cultes qui sont, au moins formellement, sur un pied d'égalité, et ainsi compléter son encadrement de la société.

Quelques concessions sont d'ailleurs assez vite faites aux catholiques, même si le retrait des articles organiques non acceptés par Rome est inenvisageable. Trois instituts missionnaires (Lazaristes, prêtres des Missions étrangères et du Saint-Esprit), ainsi que des congrégations enseignantes ou hospitalières de femmes et les Frères des Écoles chrétiennes, sont autorisés en 1804 car le cas des congrégations n'a pas été évoqué, volontairement, dans l'accord de 1801. Mais la nécessité d'une autorisation préalable est réaffirmée pour les autres, et celles qui ne l'obtiennent pas sont dissoutes. Plus anecdotique, le calendrier grégorien est rétabli à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1806. Mais en sens inverse, le primat exclusif de l'Université sur l'enseignement est réaffirmé la même année. Les autres confessions non reconnues, tels les méthodistes ou les baptistes, ne relèvent pour leur part que du Code pénal, et donc des ministères de l'Intérieur ou de la Police, comme des associations de plus de vingt personnes qui doivent obtenir non une autorisation de culte, mais de simple réunion.

Cependant, très vite, les rapports se tendent entre Napoléon et Rome, ce qui paralyse le système : à partir de 1808, Pie VII refuse de donner l'institution canonique aux évêques nommés par l'empereur. Celui-ci tente vainement de se passer de son accord en faisant réunir une commission ecclésiastique puis un concile national (des 130 départ-

<sup>1</sup> Les références figurent dans : Jean-Pierre CHANTIN, *Le régime concordataire français. La collaboration des Églises et de l'État (1802-1905)*, Paris, Beauchesne, coll. « Bibliothèque Beauchesne », 2010, 299 p.



Pie VII bénit à Lyon la maison des Frères des Écoles chrétiennes et l'Institut renaissant, gravure de Trichon in Armand Ravelet, *Le Bienheureux Jean-Baptiste de La Salle*, Tours, Librairie Alfred Mame et Fils, 1888, p. 492. Cliché Archives lasalliennes Lyon.

tements) à Paris en 1811 ; il obtient la signature par le pape d'un nouveau concordat de 11 articles en 1813, mais Pie VII revient sur sa signature faite, selon lui, en état de faiblesse.

Au total, Rome y a gagné une reconnaissance comme interlocuteur pour les questions touchant à l'Église de France, et une expérience qui lui sert vite en Europe alors que son influence grandit et que de nouveaux textes concordataires vont être signés. Napoléon Bonaparte a réussi son pari de mettre fin aux divisions religieuses nées de la Révolution, tout en conservant les acquis, même si de petits groupes d'opposants se maintiennent ça-et-là longtemps. La seule perdante est l'Église de France, réduite à un rôle administratif et contrainte, désormais (et ce qui est inédit) à se tourner vers la papauté dans la recherche d'un contrepoids à l'État omniprésent.

## II. 1815-1848 : un régime contesté et... maintenu

Le régime concordataire est en sursis dès la première Restauration de 1814 : la Charte, qui réaffirme la liberté de religion et de culte (ce qui est une première pour un texte constitutionnel français), reconnaît « la religion catholique, apostolique et romaine comme étant la religion de l'État ». Il s'agit d'une alliance retrouvée entre le trône et l'autel qui se concrétise par de premières mesures : petits séminaires rendus plus autonomes de l'Université, repos du dimanche rétabli, interdiction de circuler pendant les processions et obligation de tapisser toutes les maisons au passage du Saint-Sacrement.

Une commission ecclésiastique est aussitôt nommée et composée de religieux émigrés très hostiles au régime concordataire, et un ambassadeur est envoyé à Rome afin d'obtenir l'annulation des textes signés depuis 1797. Avec la domination des ultras en 1815, la deuxième « poussée cléricale » se caractérise par l'abolition du divorce et des faveurs accordées aux missions intérieures. La

volonté du régime est de revenir au concordat de Bologne, de 1516, supprimé en 1790 par la Constitution civile du clergé. Mais l'ancien système consacrait le gallicanisme, ce dont Rome ne veut pas, Pie VII étant en outre réticent pour revenir sur sa signature de 1801. Les discussions se poursuivent jusqu'en 1817, à propos surtout du maintien ou non des articles organiques pour le culte catholique, et un accord est trouvé dit « Concordat de 1817 » qui est un retour au texte de Bologne en ne conservant que certains articles de 1802. Mais la Chambre des députés, qui seule peut revenir sur une loi pour l'abroger, présente un texte qui maintient l'essentiel des articles organiques, ce qui provoque le refus de Rome, le retrait du projet en 1818, et donc le maintien de la loi de 1802. Seule la création d'une trentaine de sièges épiscopaux survit dans l'aventure, ce qui les fait correspondre à peu près aux départements, c'est-à-dire au découpage de 1790.

Il reste donc à comprendre dans quel esprit le régime est appliqué. En fait, et c'est une constante sur le siècle, la pratique oscillera entre gages donnés à l'Église catholique et application stricte du régime. Pour l'enseignement par exemple, et donc les congrégations, les privilèges de l'Université sont peu à peu entamés, par exemple avec l'autorisation accordée d'enseigner remise par des comités présidés par l'évêque. Les congrégations féminines voient d'ailleurs leur autorisation plus facilement accordée par une loi de 1825. Dans un autre domaine, la loi sur le sacrilège de la même année ne concerne que la seule Église catholique puisqu'elle a trait à la profanation des vases et des hosties consacrées, ce qui entérine la réputation d'un régime gangrené par ce que Montlosier dénonce sous le nom de « parti prêtre » en 1826. Cependant, la nécessité de contrôle perdue, comme pour ces Frères des Écoles chrétiennes qui refusent en 1817 de demander l'autorisation d'ouvrir des écoles, ce qui conduit à la fermeture de leurs établissements quand l'autorisation n'a pas été faite.

Les ordonnances Martignac de 1828 restreignent aussi le rôle du clergé dans la surveillance de l'enseignement primaire et une demande de déclaration de non-appartenance à une congrégation non-autorisée doit être faite, le nombre des élèves dans les petits

*La volonté du régime est de revenir au concordat de Bologne, de 1516, supprimé en 1790 par la Constitution civile du clergé*

Mon Cousin, au moment où j'apprends l'heureuse conclusion de  
l'importante négociation que j'vous entame avec le S<sup>g</sup> Siège, mon premier mouvement  
est celui de la plus vive gratitude envers le saint Père, aux pieds duquel j'vous prie de  
répéter l'hommage de ma ferveur vénération, et ce sentiment j'en joins un autre, non  
moins juste ni moins doux, c'est celui de reconnaissance que la Religion, l'Église de France,  
mon Peuple, et moi en particulier, nous avons tous à sa confiance, à sa sagesse et à  
sa bonté de vos travaux dans la conduite de cette grande affaire. Recevez donc mes

Lettre de Louis XVIII au cardinal Consalvi au sujet de la négociation avec le Saint-Siège, 5 septembre 1819. Cliché Bibliothèque des Archives historiques du diocèse de Soissons, Laon et Saint-Quentin.

séminaires est restreint et ils sont astreints à porter un costume ecclésiastique. Il s'agit en fait d'un outil pratique pour les gallicans : le budget des cultes double de 1815 à 1819, le traitement des évêques et des curés est augmenté, les pasteurs protestants ayant un traitement trois fois moindre. Mais l'évêque de Poitiers, M<sup>gr</sup> Bouillé, voit sa publication d'un bref du pape déclarée abusive par le Conseil d'État en 1820, l'administrateur du diocèse de Lyon se voit rappeler en 1827 l'interdiction de correspondre directement avec Rome et l'archevêque de Toulouse est condamné en 1818 puis 1824 pour avoir réclamé la fin des articles organiques ; son traitement est supprimé.

Avec la Charte révisée en 1830 de Louis-Philippe, les mesures les plus cléricales sont annulées. Il est vrai que la révolution qui a chassé Charles X a été marquée par l'anticléricalisme. Le catholicisme n'est plus religion de l'État, on revient pour les traitements des évêques aux sommes prévues en 1801 (et un traitement est enfin assuré aux rabbins), la loi sur le sacrilège est supprimée ainsi que les postes d'aumôniers militaires. Rome tempère d'abord, le pape Pie VIII déclarant que le nouveau roi était toujours « très chrétien ». Mais son successeur Grégoire XVI refuse l'investiture comme évêques à quatre prêtres ralliés à la Monarchie de Juillet, pendant que le nonce à Paris, trop légitimiste, est contraint de partir – son poste reste d'ailleurs vacant jusqu'en 1843. L'application du régime des cultes varie alors au gré des volontés gouvernementales. Les Pères du Saint-Esprit se voient retirer leur autorisation, mais la loi Guizot de 1833 décrète que l'école est placée sous la coupe d'un comité local où collaborent les ministres des cultes, les maires et les notables, et les congréganistes peuvent y enseigner. Mais lorsque la direction des cultes s'organise efficacement à partir de 1839, alors que le régime de Juillet est de plus en plus contesté, on constate un retour à la lettre concordataire qui correspond à la centralisation des pouvoirs voulue par Guizot. Les frictions se

multiplient avec un épiscopat qui devient de plus en plus ultramontain, l'ancien gallican ayant été jugé trop inféodé aux légitimistes. Le traitement de l'archevêque de Lyon M<sup>gr</sup> de Bonald est supprimé après ses attaques contre le Manuel gallican de Dupin, alors qu'il est soutenu par 51 de ses confrères.

Quoi qu'il en soit, l'organisation des cultes a montré son utilité par-delà l'Empire, surtout dans la gestion des relations avec une papauté de plus en plus présente. Mais la conception utilitariste de la religion pour l'État se heurte de plus en plus à l'esprit de conquête de la nouvelle société par l'Église catholique. Des discours apparaissent fort logiquement pour réclamer l'abolition de l'organisation concordataire, tant du côté catholique avec Lamennais ou Maret, qui n'y voit qu'« une union de police générale », que pour les protestants évangéliques qui en sont exclus, ou les plus extrémistes des républicains. Le mot « anticlérical » n'apparaît-il pas en 1852 ?

### III. 1848-1876 : quelle alliance du trône et de l'autel ?

C'est avec la Deuxième République que toute référence à la religion catholique est définitivement abolie dans la Constitution, même si elle est toujours d'après le Concordat celle « de la grande majorité des Français ». La liberté de religion et de culte est par ailleurs réaffirmée. Un comité des cultes est installé pour discuter des « nouveaux rapports entre l'Église et l'État », mais il n'en ressort qu'un allègement des contraintes qui pesaient sur le « bas clergé » et dont celui-ci se plaignait depuis quelques années.

En vue des élections présidentielles à venir, le candidat Louis-Napoléon Bonaparte se montre disposé à appli-

quer la liberté de l'enseignement et à venir en aide au pape déchu du gouvernement temporel de ses États. Il est donc élu avec l'appui des catholiques, ce qui augure d'une alliance renouvelée.

Le soutien à l'Église catholique est effectif pendant les dix premières années de la République puis de l'Empire. Une aide est apportée à la construction des églises, nombre de congrégations sont autorisées (200 les trois premières années), des troupes sont envoyées à Rome, et une autorisation est donnée à la réunion de conciles provinciaux catholiques, et des synodes pour les réformés, pendant

#### *L'application du régime des cultes varie alors au gré des volontés gouvernementales*

que les actes du Saint-Siège sont promulgués sans l'autorisation du gouvernement. Les lois Parieu et Falloux établissent la liberté de l'enseignement secondaire et la dispense de brevet pour les ecclésiastiques et les religieuses. Les articles organiques sont appliqués *a minima* : selon Hébrart en

1870, seuls 13 des 77 catholiques ont réellement été mis en œuvre. Le traitement des ecclésiastiques est enfin augmenté, et le diocèse de Laval créé en 1855. Cependant, le retour sur les articles organiques demandé pour les catholiques par Montalembert est rejeté, comme les pétitions qui demandent la fin de la subordination du mariage religieux à celui civil en 1854. D'ailleurs les autres cultes sont aussi favorisés, ce qui permet de contrebalancer éventuellement les avantages consentis pour les catholiques : de nouvelles circonscriptions sont créées pour les juifs, un conseil central des Églises réformées apparaît afin d'apaiser les divisions internes, et un décret de 1859 permet l'ouverture de nouveaux temples, même pour les cultes non-reconnus.

Un tournant survient cependant à partir de 1859 lorsque Napoléon III intervient dans les affaires italiennes et froisse les plus ultramontains des catholiques. Une lettre de sept prélats aux journaux, rédigée par M<sup>sr</sup> Dupanloup en 1863, qui réclame que l'instruction soit laissée aux catholiques, est déférée au Conseil d'État pour délibération en commun sans autorisation du gouvernement. D'autres sont aussi poursuivis, comme M<sup>sr</sup> Pie à Poitiers qui a critiqué l'empereur, ou M<sup>sr</sup> Mathieu à Besançon. Enfin, la publication du *Syllabus* en 1864, qui contient notamment une condamnation du gallicanisme, n'est pas autorisée en France. C'est alors qu'apparaissent à la Chambre des députés les premières demandes d'« Églises libres dans un État libre », repris de Montalembert par le républicain Jules Simon.

Après la chute de l'Empire, la victoire des conservateurs royalistes et cléricaux qui élisent Adolphe Thiers comme « chef du pouvoir exécutif de la République », augure d'une nouvelle alliance entre

l'Église catholique et l'État. L'utilité du Concordat est réaffirmée comme gage de stabilité sociale, comme l'a montré *a contrario* l'exemple de la Commune de Paris qui a proclamé la séparation de l'Église catholique et de l'État et a laïcisé strictement tout l'enseignement. Cela se traduit assez vite dans les faits, avec la reconnaissance d'utilité publique de l'édification d'une basilique du Sacré-Cœur à Montmartre en 1873, l'augmentation du budget des cultes, le sommet atteint par les congrégations (deux fois plus qu'avant 1789) et les prières publiques à la rentrée du Sénat et de la Chambre qui sont inscrites dans l'une des lois constitutionnelles de 1875, entérinant une pratique de 1871. Le développement de la presse rend aussi illusoire la non-communication des évêques avec Rome. Enfin, la loi Laboulaye de 1875 proclame la liberté de l'enseignement supérieur, ce qui provoque la création rapide des cinq facultés catholiques de Paris, Lille, Angers, Lyon et Toulouse. Pour les protestants et les juifs, la perte de l'Alsace et de la Moselle leur fait perdre une grande partie de leurs coreligionnaires ; leur organisation est cependant revue.

Le régime des cultes reste un outil de paix sociale, même si les gouvernements, devenus de plus en plus républicains, s'éloignent de toute référence au catholicisme. Mais on ne peut que constater la défaite du gallicanisme dans l'Église de France avec la tenue du concile de Vatican. Il ne reste qu'un gallicanisme d'État qui défend les articles organiques sans perspective religieuse, dans un seul but de légalité, et qui s'oppose de plus en plus au cléricisme triomphant en religion, entreprenant sur le plan politique

*Un tournant survient cependant à partir de 1859 lorsque Napoléon III intervient dans les affaires italiennes et froisse les plus ultramontains des catholiques*

et social. D'après Adrien Dansette, on est passé d'une Église de France protégée des empiétements de Rome par le Concordat et l'État, à une Église de France qui se rapproche de Rome afin de se protéger de plus en plus de l'État. L'arrivée des républicains au pouvoir risque de parachever cette histoire, alors que Gambetta reprend le mot de son ami Peyrat pour dénoncer l'ennemi clérical et demander la Séparation dans le programme de Belleville des radicaux, en 1869. Jules Ferry ajoute la même année : « La France n'aura pas la liberté, tant qu'il existera un clergé d'État ».

## IV. 1876-1905 : la laïcité concordataire

À partir de 1876, les républicains occupent tous les postes clés de la république, chaque campagne étant marquée par l'anticléricalisme. Gambetta en 1878 encore a dénoncé à Romans « l'esprit

*Le régime des cultes reste un outil de paix sociale, même si les gouvernements, devenus de plus en plus républicains, s'éloignent de toute référence au catholicisme*

sensibilités de gauche. Une fois au pouvoir, le régime des cultes n'est pas remis en cause car il reste un instrument pratique de contrôle, et seule l'extrême-gauche multiplie les demandes d'abolition de la loi de 1802, sans succès.

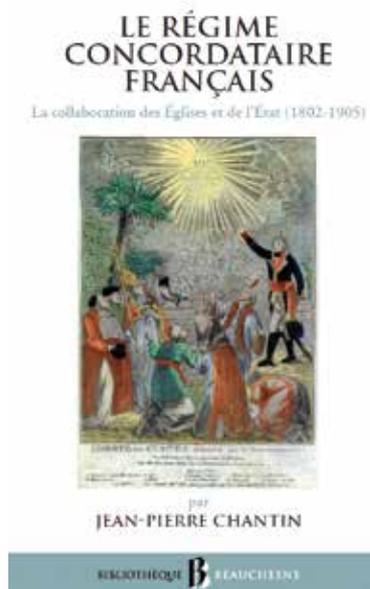
On constate cependant qu'il y a bien un ensemble de « séparations partielles » : les textes de laïcisation se multiplient de 1879 à 1889. Parmi la grosse vingtaine<sup>2</sup>, on note l'exclusion des ministres des cultes du conseil supérieur de l'Instruction publique et des conseils académiques, ainsi que la fin du titre d'université pour les facultés libres, la dissolution des Jésuites et l'obligation pour les congrégations de faire une demande d'autorisation, la fin du délit d'outrage à la morale religieuse, l'enseignement public rendu laïc, et surtout son personnel, le rétablissement du divorce ou la loi sur les libertés de funérailles. L'essentiel tourne autour de l'enseignement et des congrégations, 5 600 religieux étant expulsés et 261 établissements d'hommes fermés. Le Concordat est appliqué de manière stricte : l'évêque de Grenoble M<sup>gr</sup> Fava est traduit en 1879 devant le Conseil d'État pour avoir publié une décision papale, l'archevêque d'Aix M<sup>gr</sup> Forcade le suit pour avoir dénoncé une « guerre à tout l'enseignement chrétien », ainsi que cinq prélats en 1883 qui ont publié un décret de l'Index sur des manuels d'instruction civique et morale. Mais Jules Ferry recommande aux instituteurs de ne pas utiliser ces manuels ; d'ailleurs les décrets d'expulsion de 1880 ne sont plus appliqués cinq années plus tard. À partir de 1889, la République est plus modérée avec l'« Esprit nouveau » proclamé par le ministre de l'Instruction publique Spuller à la suite du Toast

non seulement clérical, mais vaticanesque, monastique, congréganiste, syllabique» avant de proposer un programme de laïcisation qui est l'un des seuls points communs aux différentes

d'Alger du cardinal Lavignerie qui annonce la décision du pape Léon XIII de se rallier à la volonté du peuple clairement exprimée », soit la république. Le gouvernement Méline applique à partir de 1896 avec lenteur la laïcisation des écoles, et ferme les yeux sur le retour des congréganistes, ce qui lui vaut d'être attaqué par les radicaux.

Le tournant des relations entre l'Église catholique et l'État intervient avec l'affaire Dreyfus qui met à jour les divisions internes au catholicisme entre tenants de l'esprit nouveau et les plus intransigeants qui s'opposent la République laïcisatrice. À partir de 1898, les gouvernements radicaux d'Henri Buisson puis de Pierre Waldeck-Rousseau se tournent contre le péril « nationaliste, antisémite et clérical ». L'attention est portée au rôle qu'ont joué certaines congrégations par leurs organes de presse (*Les Croix* des Assomptionnistes et *Le Pèlerin*), et leurs écoles à l'esprit jugé « contre-révolutionnaire » qui divise en deux la jeunesse française (discours célèbre de Waldeck-Rousseau en 1900). Les Assomptionnistes sont donc dissous en 1900, et le traitement de six évêques qui protestent contre la mesure supprimé. Un projet de loi sur les associations est enfin déposé depuis 1899 : il aboutit en 1901 à l'interdiction des associations dont le siège est à l'étranger, en rappelant que les vœux monastiques sont contraires, depuis la Révolution, à la libre adhésion associative.

En 1902, avec le renforcement de l'aile gauche aux élections, Émile Combes succède à Waldeck-Rousseau et accélère la politique anticongréganiste en passant d'une volonté de contrôle à une politique d'éradication. Un an plus tard, plus de 3 000 établissements sont autorisés sont fermés, et 3 000 autres en suspens, seules cinq congrégations d'hommes sont autorisées, mais la loi du 7 juillet 1904 interdit l'enseignement congréganiste (sauf dans les colonies), les noviciats étant dissous et les congrégations autorisées ayant dix ans pour s'exécuter. Pour Combes cependant, la Séparation n'est toujours pas d'actualité, comme



<sup>2</sup> La liste est donnée dans notre livre, *op. cit.*, p. 139-141.

il le déclare en janvier 1903 à la Chambre : « le temps n'est pas encore venu ». Ce regain de gallicanisme d'État a d'ailleurs été à l'origine des incidents qui se multiplient dans les relations avec la papauté : réaffirmation en 1901-1902 de la formule qui précise que c'est bien le président, et non le pape, qui nomme les évêques ; visite du président Loubet au royaume d'Italie à Rome en 1904, sans tenir compte des relations tendues de celui-ci et de la papauté ; protestation enfin de la convocation de deux évêques par Rome qui contredit l'article 5 du Concordat sur la soumission de ceux-ci au seul État, une déclaration qui provoque la rupture des relations diplomatiques.

Les avis ne sont cependant pas aussi tranchés dans ce contexte concernant une Séparation. Le président Loubet y est hostile par gallicanisme d'État, comme les modérés de la Chambre. Parmi les radicaux, qui représentent un tiers des députés, les radicaux-socialistes n'ont été que la moitié à placer la question dans leur profession de foi électorale, sans doute par prudence vis-à-vis de leurs électeurs. Les socialistes pour leur part ne s'y intéressent pas, la question étant selon eux secondaire dans un contexte de crise. Une proposition de loi est quand même déposée par le député radical de Charente Eugène Réveillaud, et une commission parlementaire composée en octobre 1902 avec comme président Ferdinand Buisson et pour rapporteur le socialiste Aristide Briand. Les propositions se multiplient alors depuis tous les bords. Lorsque Combes démissionne en janvier 1905, son successeur Maurice Rouvier

est un opposant à la Séparation. Mais la voie est ouverte à une solution libérale qui contente toutes les parties dans un contexte de relations tendues, ce qui aboutit au vote de la loi de séparation des Églises et de l'État le

*En 1902, Émile Combes accélère la politique anticongréganiste en passant d'une volonté de contrôle à une politique d'éradication*

9 décembre. Le deuxième article précise bien qu'il s'agit de la fin de la reconnaissance de certains cultes : « La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte », et le 1<sup>er</sup> janvier suivant, le budget des cultes est supprimé au niveau de l'État, des départements et des communes. Le dernier article, le 44, précise enfin que la loi du 18 germinal an X est abrogée, ainsi que d'autres textes du siècle écoulé. C'est donc davantage l'aboutissement d'une laïcisation débutée plus de vingt ans plus tôt, qu'une loi de laïcité dont le mot n'est jamais employé tout au long du texte.

Lorsqu'en 1905 les autorités diocésaines viennent voir les derniers anticoncordataires de Lyon pour leur signifier qu'ils peuvent revenir dans les églises de France car le texte qu'ils rejettent est caduc, ceux-ci font très justement remarquer que la loi de 1802 a bien été supprimée par l'État français, mais que Rome n'a pas dénoncé l'accord de 1801 qui a conduit à la démission forcée et illégitime des évêques d'avant 1789, ce qui rend les prélats concordataires illégitimes à leur tour ainsi que leurs successeurs et toute l'Église de France qui en est issue<sup>3</sup>. Ce hiatus a perduré pendant

*Lorsque l'ultramontanisme se développe, la situation devient de plus en plus difficile car État et Église entendent tous deux régenter la société*

tout le siècle et montre ce qu'a été la complexité des relations entre les Églises, et la catholique au premier chef, et l'État. On note quand même quelques constantes. Le gallicanisme d'État est dominant lorsque Rome est faible. Il insiste sur la fonction utilitariste du texte de 1802 et assure ainsi sa survie malgré les changements de régime

<sup>3</sup> Sur cette question : Jean-Pierre CHANTIN, « Anticoncordataires ou Petite Église ? Les oppositions religieuses à la loi du 18 germinal an X », *Chrétiens et Sociétés XVI<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, bulletin du Centre André Latreille (université Lumière-Lyon 2) et de l'Institut d'Histoire du Christianisme (université Jean Moulin-Lyon 3), UMR CNRS 5035, n° 10, 2003.

politique. Lorsque l'ultramontanisme se développe, la situation devient de plus en plus difficile car État et Église entendent tous deux régenter la société, ce qui met l'enseignement au cœur des querelles. Protestants et juifs enfin ont gagné une organisation qui est gage de leur reconnaissance dans la communauté nationale ; mais cette unanimité nuit aux expressions divergentes en leur sein. Après 1900 enfin, le contexte change : la religion est de plus en plus reléguée dans la sphère privée et la majorité des fidèles n'orientent plus leurs choix

politiques en fonction d'un engagement religieux. Il y a eu peu d'incidents lors de la crise des Inventaires en 1906, comme l'a montré Jean-Marie Mayeur, et la majorité de la Chambre de la Séparation est reconduite, et même un peu augmentée, lors des élections de cette même année. Il reste que l'application de la loi de 1905 est toujours d'actualité, par exemple dans les territoires où elle ne s'applique toujours pas (Alsace-Moselle, Guyane) ou confronté aux changements sociaux-culturels actuels.



# Les régimes concordataires en Europe

M<sup>gr</sup> Roland Minnerath  
Archevêque de Dijon

Par concordat il faut entendre tout traité de droit international conclu entre le Saint-Siège et un État, qu'il soit dénommé concordat, convention ou accord, qu'il porte sur des questions ecclésiastiques globales ou partielles. Les concordats supposent que chaque partenaire soit un sujet souverain dans son domaine. Ils sont négociés, signés et ratifiés selon les procédures du droit des traités. Les premiers concordats ont vu le jour au XII<sup>e</sup> siècle, au lendemain de la Réforme grégorienne. Ils connaissent à notre époque un développement inattendu, non seulement avec des États de tradition catholique, mais aussi avec des pays à très faible population catholique. Nous ne parlerons ici que des concordats en vigueur aujourd'hui en Europe.

## I. Trois époques. Trois conceptions de la souveraineté

Ces concordats appartiennent, en fait, à trois époques qu'il est important de caractériser pour en comprendre la philosophie.

A. Le plus ancien des concordats en vigueur est celui de Bonaparte (1801) pour les diocèses de Metz et de Strasbourg. Il correspond à l'époque du « juridictionnalisme » quand les États imposaient leurs conditions à l'Église et s'immisçaient dans son gouvernement interne. Cette période qui va des traités de Westphalie (1648) à la Première Guerre mondiale, est celle de l'absolutisme des États qui n'admettent pas de limitation à leur souveraineté ni à l'intérieur ni par rapport à l'extérieur, y compris dans le domaine religieux.

Le concordat de Bonaparte est le premier d'une série de conventions allant jusqu'en 1846, dans lesquels l'État libéral issu de la Révolution française entend dicter sa volonté à l'Église qu'il compte utiliser pour stabiliser la société et lui inculquer l'obéissance au régime. Bonaparte a arraché à Pie VII la refonte de l'épiscopat fran-

çais, le renoncement aux biens dont l'Église a été spoliée à la Révolution et le droit de nommer les évêques à l'instar de l'ancienne monarchie.

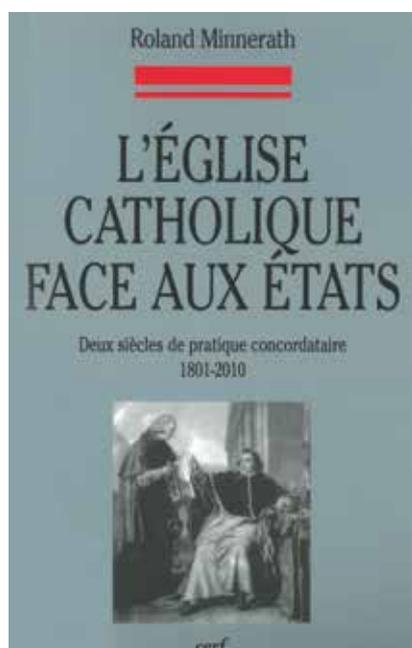
Ces normes ont été unilatéralement complétées par les articles organiques. Ceux-ci reflétaient le gallicanisme le plus archaïque, qui fut condamné par le concile Vatican I. Actuellement les articles imposant l'enseignement du gallicanisme ne sont bien sûr plus en vigueur dans les séminaires de Strasbourg et de Metz (où cette doctrine était d'ailleurs historiquement inconnue).

*Les concordats connaissent à notre époque un développement inattendu, non seulement avec des États de tradition catholique, mais aussi avec des pays à très faible population catholique*

La nomination des évêques par le chef de l'État se fait d'entente avec le Saint-Siège, et la rémunération du clergé bénéficie aux ministres des quatre cultes reconnus, comme c'est le cas au Luxembourg (où on veut y mettre fin) et en Belgique (où de nouveaux cultes en bénéficient).

Si le concordat de 1801 a pu survivre jusqu'à nos jours, c'est qu'il a toujours été appliqué avec souplesse selon les exigences changeantes des deux parties.

B. Viennent ensuite les concordats germaniques signés après la Première Guerre mondiale par Pie XI durant ce qu'on a appelé « la nouvelle



ère des concordats ». Ces concordats signés avec la Bavière (1924), la Prusse (1929), le Pays de Bade (1932), le Reich (1933), l'Autriche (1933) ont survécu aux vicissitudes du régime nazi et ont été confirmés par les concordats récents. C'est l'époque où prévalait en droit public ecclésiastique la doctrine des deux sociétés parfaites, chacune étant souveraine dans son ordre : l'Église et l'État. Cette période est celle de l'émergence d'un ordre international limitant quelque peu la souveraineté des États qui estiment ne plus avoir à légiférer sur les questions relatives à la vie et à l'organisation des religions.

L'Église catholique se fait reconnaître les trois dimensions de sa mission : culte, éducation, action caritative. Ce sont les états germaniques qui bénéficient encore de ces conventions. Les normes adoptées coïncident avec la constitution de la République de Weimar. Notamment, les Églises y sont reconnues comme des corporations de droit public, habilitées à lever l'impôt sur leurs membres, avec le concours de l'administration fiscale si elles le désirent. Il y a séparation des Églises et de l'État, mais aussi coopération organisée, notamment dans les domaines de l'éducation – la religion est matière d'enseignement scolaire – et les œuvres d'assistance hospitalière. La religion a pleinement droit de cité dans l'État. Il y a des facultés de théologie confessionnelles dans les universités d'État.

Ces concordats accordent à l'État un droit de manifester une opposition à une nomination épiscopale pour des raisons de politique générale.

C. La période ouverte par le concile Vatican II développe une compréhension nouvelle de la liberté de religion : non plus axée d'abord sur la liberté institutionnelle des Églises, mais sur la liberté individuelle comme droit fondamental reconnu par les États. La grande majorité des concordats en vigueur sont donc postconciliaires et se caractérisent par la référence des deux partenaires au droit à la liberté religieuse. De l'après-concile datent

le concordat de Saxe (1965, 1973) et les accords espagnols de 1976-1978. Tous les autres sont des conventions postérieures à 1984, date de la signature de l'accord de révi-

sion du concordat italien de 1929. Cette date est une césure dans la période. Car tous les concordats porteront la marque de la précision du traité avec l'Italie. Il s'agit, dans l'Europe latine, des conventions signées avec Monaco, le Portugal, Andorre, Malte, Saint-Marin. Dans la République fédérale d'Allemagne des dix accords conclus avec les *Länder* de l'ex-République démocratique, et dans l'Est européen, des conventions signées avec les États baltes (Lituanie, Estonie, Lettonie), la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Croatie, la Slovaquie, la Slovénie, la Bosnie-Herzégovine, l'Albanie, le Monténégro et dernièrement avec la Serbie.

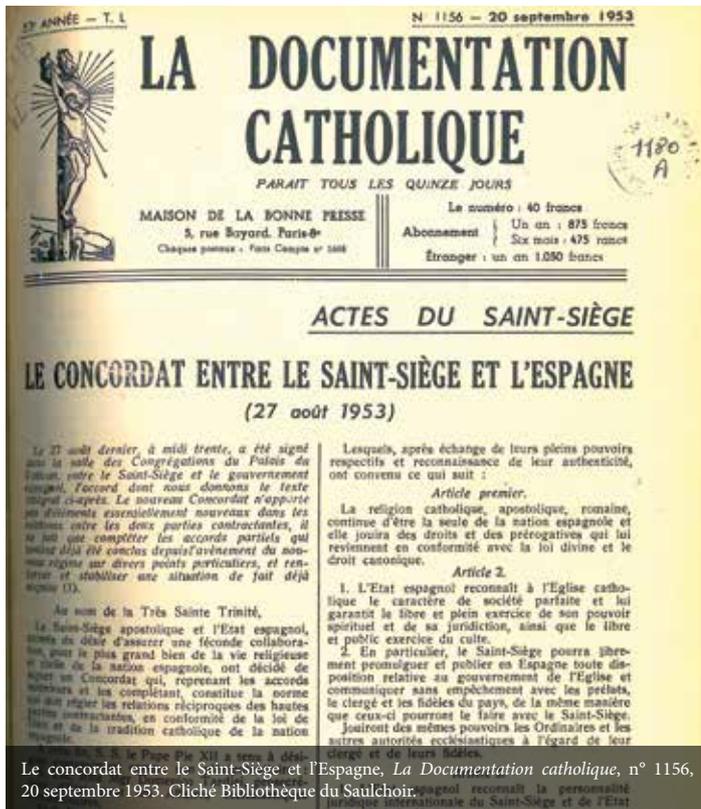
## II. Les concordats d'après Vatican II

Les concordats sont signés avec les États qui tous sont censés appliquer le droit à la liberté religieuse. Les concordats révisés après le concile en portent la marque : le premier fut l'Espagne en 1976, l'Italie en 1984, le Portugal en 2004. On passe de la doctrine des deux sociétés parfaites – qui reste implicite à la doctrine du droit commun à la liberté religieuse. Dès lors les concordats comportent des préambules déclaratifs dans lesquels chaque partie énonce les documents qu'elle tient pour normatifs : la Déclaration *Dignitatis humanae* pour le Saint-Siège et la constitution pour l'État concerné.

Il vaut la peine de citer le préambule de l'accord juridique espagnol de 1976. Il est le premier de la série. On pourrait aussi citer le préambule de l'accord de révision italien de 1984.

« Le Saint-Siège et le Gouvernement espagnol, devant le profond processus de transformation que la société espagnole a connu ces dernières années, même en ce qui concerne les relations entre la communauté politique et les confessions religieuses et entre l'Église et l'État ; considérant que le Concile Vatican II quant à lui, a établi comme principes fondamentaux auxquels doivent se conformer les relations entre la communauté politique et l'Église, à la fois l'indépendance mutuelle de chacune des deux Parties, dans son ordre respectif, et une saine collaboration entre elles a affirmé la liberté religieuse comme droit de la personne humaine, droit qui doit être reconnu dans l'organisation juridique de la société et enseigné que

*C'est l'époque où prévalait en droit public ecclésiastique la doctrine des deux sociétés parfaites, chacune étant souveraine dans son ordre : l'Église et l'État*



Le concordat entre le Saint-Siège et l'Espagne, *La Documentation catholique*, n° 1156, 20 septembre 1953. Cliché Bibliothèque du Saulchoir.

la liberté de l'Église est le principe fondamental des relations entre l'Église et les pouvoirs publics ainsi que tout l'ordre civil ; attendu que l'État espagnol a accueilli dans sa législation le droit à la liberté religieuse, fondé sur la dignité de la personne humaine (loi du 1<sup>er</sup> juillet 1967) et a reconnu dans son propre droit qu'il doit y avoir des normes adéquates qui tiennent compte du fait que la majorité du peuple espagnol professe la Religion catholique... jugent nécessaire de réviser le concordat de 1953. »

Les concordats postconcordiaires se caractérisent par trois traits communs :

1) Ils enregistrent le désir des deux parties de mettre fin au principe de la confessionnalité de l'État.

Ainsi l'Espagne avait accordé la liberté religieuse en 1967, mais maintenait la confessionnalité catholique de l'État. La Constitution de 1979 stipule maintenant « qu'aucune confession n'aura un caractère étatique ». Elle ajoute seulement que « les pouvoirs publics prendront en compte les croyances religieuses de la société espagnole et maintiendront en conséquence les relations de coopération avec l'Église catholique et les autres confessions » (article 15 § 3). Le nouvel Accord de 1979 ne parle plus de confessionnalité de l'État.

L'Italie, en 1984, précise simplement au Protocole additionnel à l'article 1 : « Est considéré comme n'étant plus en vigueur le principe, originairement rappelé par les accords du Latran, de la religion catholique comme unique religion de l'État italien. » L'Argentine, la Colombie, le Pérou, ont fait de même. Seuls Monaco et Malte maintiennent la confessionnalité dans leur constitution.

2) Ces concordats mettent aussi fin aux régimes des immunités ecclésiastiques. Un des tests les plus révélateurs de la reconnaissance de l'Église comme société parfaite était la manière dont les législations civiles recevaient la doctrine canonique des immunités. La question des immunités met en jeu le principe de l'égalité juridique de tous les citoyens devant la loi. Dans l'esprit du droit canonique, il s'agissait bien d'immunité et non de « privilèges ».

Depuis la révision du concordat italien en 1984, on observe cependant que divers aspects des antiques privilèges ont été maintenus. Les exemptions fiscales accordées aux institutions ecclésiastiques à finalité culturelle, éducative et sociale sont justifiées par homologation avec les organismes civils à but non lucratif. On note un progrès très net de la protection non seulement du secret sacramentel de la confession mais plus largement du secret professionnel ecclésiastique, notamment de la part des pays ex-communistes. Le service militaire est encore objet de dispense en faveur des clercs en Europe centrale et dans les pays baltes. Quelques accords maintiennent l'exemption des charges de juré.

Le droit de nomination ou de présentation des candidats à l'épiscopat n'est plus consenti. Si, depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, le Saint-Siège n'a plus concédé aux chefs d'État catholiques, à la seule exception de l'Espagne, de droit de présentation des évêques, c'est que cette pratique était de moins en moins consonante avec la croissante laïcité de l'État. Haïti et Monaco renoncent de leur côté à leur droit de présentation. Seule la France maintient ce privilège pour Strasbourg et Metz. Les séquelles du patronat sont éliminées, en Argentine, en Colombie, au Pérou et en Espagne.

Le droit d'objection à des nominations épiscopales, introduit sous Léon XIII pour « raisons politiques », est devenu la règle dans les concordats de Pie XI. L'Aide-mémoire français de 1921 se limite au fait que le gouvernement soit consulté pour savoir « s'[il] a quelque chose à dire au point de vue politique »

*Le droit de nomination ou de présentation des candidats à l'épiscopat n'est plus consenti*

sur le candidat préconisé. On précisera : « de politique générale » à partir du concordat de Bade (1932). Ce privilège a été accordé pour la dernière fois en 1964 au Venezuela. Renouvelé en 1973 pour la Colombie, il est abandonné en 1992. Il n'est plus envisagé aujourd'hui que pour certaines nominations d'ordinaires militaires.

Il est remarquable que depuis 1990, les *Länder* allemands, où sont toujours en vigueur les concordats d'avant-guerre, renoncent spontanément au droit d'objection qui y est inscrit. Le Saint-Siège recouvre sa liberté complète, la norme étant désormais l'information préalable des gouvernements à titre de simple courtoisie. Après 1984, tous les

*Plusieurs États attribuent à l'Église catholique comme telle, non seulement la notion, mais le terme de « souveraineté »*

c o n c o r d a t s envisagent une simple communication préalable aux gouvernements du nom du nouvel évêque, sans que le gouvernement ait à formuler une observation.

### III. Les concordats d'après 1984

A. Le concordat italien révisé de 1984 introduit dans le langage concordataire la notion de souveraineté de l'Église dans le domaine qui est le sien. Il est remarquable qu'à partir de l'Accord de révision du concordat italien, signé en 1984, plusieurs États attribuent à l'Église catholique comme telle, non seulement la notion, mais le terme de « souveraineté ». L'Accord italien (article 1) reprend la formule de l'article 7 de la constitution de 1947 et énonce que « l'État et l'Église catholique sont, chacun dans son ordre, indépendants et souverains. » La République de Saint-Marin, dans son Accord du 2 avril 1992, affirme que l'Église catholique et l'État désirent poursuivre leur collaboration « dans le respect réciproque de l'indépendance et de la souveraineté que chacun possède dans son ordre. »

De semblables formules sont à relever dans les concordats avec le Gabon (1997), Israël (1997) et l'OLP (2000), le Brésil (2008). Cette reconnaissance de souveraineté et d'indépendance est l'aboutissement le plus heureux de la doctrine des deux sociétés parfaites, née dans les controverses avec l'État absolutiste.

B. Deuxième caractéristique des conventions postérieures à 1984, les deux parties ne font plus seulement référence à leur système normatif respectif, mais au droit international. Ce type de référence ne se rencontre que lorsque le partenaire est un État dont la société est peu marquée par le catholicisme. Cette démarche n'est pas dénuée de risques. Il n'échappe à personne que les conventions internationales ne partagent pas la même éthique des droits de l'homme de l'Église catholique et peuvent être utilisées contre elle. Ainsi la Bosnie-Herzégovine (2006) mentionne : « les principes internationalement reconnus de la liberté religieuse » ou « des droits de l'homme et des libertés fondamentales » ou « de la distinction entre religion et État ».

C. L'étendue des compétences de l'Église, souvent présente dans les concordats précédents, est explicitement mentionnée dans les concordats plus récents. C'est un point capital. L'Église considère que sa mission couvre trois domaines : la sanctification par le culte, l'enseignement et l'action caritative. Les concordats récents ont soin de le préciser.

Italie 1984, art. 2,1 : « La République italienne reconnaît à l'Église catholique la pleine liberté d'accomplir sa mission pastorale, éducative et caritative, d'évangélisation et de sanctification. En particulier, est garantie à l'Église la liberté de s'organiser, l'exercice public du culte, l'exercice du magistère et du ministère spirituel ainsi que de la juridiction en matière ecclésiastique. »

Le nouveau *Land* de Mecklembourg-Poméranie antérieure (1997) a une formulation remarquable :

« Conscients de l'autonomie de l'Église et de l'État, dans le respect réciproque de leur droit à l'autodétermination et dans la disponibilité à coopérer, dans le respect de la liberté religieuse individuelle, dans le commun désir de respecter et de sauvegarder la dignité humaine et les droits de l'homme, dans la conviction que, dans une société pluraliste, la foi chrétienne, la vie ecclésiale et l'action caritative offrent une contribution au bien commun et au lien moral entre les citoyens (*Gemeinsinn*) [...] Art. 1. Le *Land* assure la protection de la Constitution et la loi à la liberté de professer et de pratiquer la foi catholique et à l'action caritative de l'Église catholique. »

On peut multiplier les exemples.

D. Plus important pour la liberté de l'Église est la reconnaissance par les États signataires des entités canoniques dans l'ordre juridique des États. Ne citons ici que les concordats européens, même si on pourrait aussi illustrer le propos par des références à Israël, au Gabon, au Kazakhstan, au Brésil, etc.

1) L'impact de l'Accord de révision du concordat italien (1984) sur la rédaction des conventions ultérieures est frappant. La reconnaissance de l'indépendance et de l'autonomie réciproque de l'Église et de l'État entraîne la prise en considération de l'Église catholique et de ses institutions locales pour ce qu'elles sont. Jamais avec autant d'unanimité que dans les concordats de l'ère postcommunisme, le statut des institutions de l'Église dans le droit des États n'a été aussi fortement affirmé.

Le Protocole signé le 15 novembre 1984 avec l'Italie résout la délicate question du statut juridique des entités canoniques et du rôle de l'État dans le financement de l'immobilier culturel. Il est précisé que peuvent prétendre à la reconnaissance civile les entités ecclésiastiques qui ont une finalité principale de religion ou de culte, y compris celles qui ont une finalité connexe de type caritatif. Les églises ne seront reconnues comme édifice du culte que si elles sont effectivement ouvertes au public et dotées de moyens nécessaires d'y assurer un service.

2) Les cinq Accords conclus par les nouveaux Länder fédéraux allemands développent toute la gamme des reconnaissances juridiques dont bénéficient l'Église et ses institutions canoniques. « Les

diocèses, les sièges épiscopaux, les chapitres cathédraux, les paroisses, les communautés ecclésiastiques ainsi que les associations formées par eux sont des corporations de droit public ; leur service est un service public<sup>1</sup> ». Le Prot. add. (article 11,1) du Brandebourg explique que « le caractère de service public attaché au service ecclésial découle du statut

de corporation de droit public. Cela ne signifie pas que le service ecclésial est un service public au sens du droit du service public étatique ». Pour cette raison les règles du service public étatique ne s'appliquent pas immédiatement au service ecclésial qui demeure autonome. Elles sont reçues dans l'Église pour autant que son caractère propre soit pris en compte.

3) En Europe centrale, prenons le cas de la Pologne. D'après le concordat de 1993 (article 4), la République de Pologne reconnaît la personnalité juridique de l'Église catholique d'une part et « la personnalité juridique de toutes les institutions ecclésiastiques, territoriales et personnelles, qui jouissent d'une telle personnalité selon les normes du droit canonique ». Il appartient à l'autorité ecclésiastique d'en faire notification à l'État. À la demande de cette même autorité, des entités ecclésiastiques qui n'ont pas la personnalité canonique peuvent solliciter la personnalité juridique selon le droit polonais.

4) Dans l'Europe balkanique, un pays à faible population catholique, l'Albanie, adopte les mêmes normes. L'Accord conclu avec le Saint-Siège en 2002 applique les normes constitutionnelles en reconnaissant « la personnalité juridique publique des institutions de l'Église catholique qui jouissent de ce statut en droit

*Plus important pour la liberté de l'Église est la reconnaissance par les États signataires des entités canoniques dans l'ordre juridique des États*

*L'État de droit ne déroge pas au principe de l'égalité des citoyens et de la liberté des organisations religieuses s'il reconnaît en droit civil les structures canoniques de l'Église catholique*

<sup>1</sup> Saxe, art. 15,1 ; Saxe-Anhalt, art. 14,1 ; Schleswig-Holstein, art. 12 ; Brandebourg, art. 11 ; Brême, art. 14.

canonique, comme les archidiocèses, les diocèses ou administrations apostoliques, les paroisses, les communautés religieuses, les missions, les associations, les séminaires, les écoles, les institutions éducatives de tout niveau, les institutions médicales, après leur enregistrement auprès des organes judiciaires. » (article 2).

5) La Lettonie (2000), pays balte avec à peine 20 % de catholiques, proclame de son côté : « La République reconnaît la personnalité juridique publique de l'Église catholique en Lettonie. » (article 2,1) Les personnes juridiques publiques de droit canonique jouissent de la personnalité juridique en droit civil d'après la législation du pays

(article 2,2). Toute nouvelle érection, modification ou suppression de personnalité juridique publique ecclésiastique sera communiquée à l'autorité civile compétente si elles affectent la situation de l'Église en Lettonie.

On pourrait aussi citer l'exemple du Portugal (2004), de la Croatie (1996), de la Slovaquie (2000), de la Lituanie (2000), de Saint-Marin (1992). Bref, il est acquis que l'État de droit ne déroge pas au principe de l'égalité des citoyens et de la liberté des organisations religieuses s'il reconnaît en droit civil les structures canoniques de l'Église catholique.



M<sup>re</sup> Roland Minnerath, intervention du 22 octobre 2014, Paris, CEF. Cliché A. Cassan.

# Le droit local des cultes alsacien-mosellan (1870-2014)

M. Francis Messner  
Directeur de recherche au CNRS  
Professeur conventionné à l'Université de Strasbourg

L'histoire a joué un rôle déterminant dans les évolutions et les aménagements du droit local des cultes alsacien-mosellan dont la compatibilité avec la Constitution a été récemment confirmée par le Conseil constitutionnel. Ce mode d'organisation des religions prenant en compte le pluralisme religieux est fondé sur la coopération entre les cultes et les pouvoirs publics, lesquels soutiennent économiquement les institutions et les personnels des cultes et organisent un enseignement religieux dans les écoles publiques et privées.

## I. Évolution historique

### A. Les sources à notre disposition

Les particularités du régime des cultes en Alsace et en Moselle remontent à l'Ancien Régime. L'Alsace a bénéficié dès le XVI<sup>e</sup> siècle de la paix religieuse. La Paix d'Augsbourg (1555) entérine la situation religieuse existante en consacrant le principe de la bi-confessionnalité (catholique et luthérienne) dans les États de l'Empire dont l'Alsace fait alors partie. La paix impose toutefois l'unité confessionnelle de chaque territoire et cet accord fixe dans ses grandes lignes la géographie confessionnelle

#### *L'Alsace a bénéficié dès le XVI<sup>e</sup> siècle de la paix religieuse*

de l'Alsace. Lors de la cession de celle-ci au royaume de France en application des traités de Westphalie de 1648, l'article 5 du traité d'Osnabrück<sup>1</sup>, maintient la situation religieuse *ante quo* « jusqu'à ce que par la grâce de Dieu, il soit convenu d'une seule religion ». Il fixe également au premier jour de l'an 1624 la date à partir de laquelle chaque confession retrouve ses biens et ses droits. De plus, les réformés, appelés membres de la « confession helvétique », obtiennent la reconnaissance juridique au même titre que les luthériens. Ils échappent ainsi aux conséquences induites par la révocation de l'Édit de Nantes de 1685. Quarante-huit Églises territoriales autonomes, en grande partie luthériennes, ont été créées en Alsace. Elles se sont maintenues jusqu'à la Révolution. Leur organisation était fixée par les autorités civiles concernées. Ces Églises

étaient contrôlées, dirigées et stipendiées par les magistrats ou les seigneurs par le biais de diverses institutions : convent ecclésiastique à Strasbourg, surintendant et consistoire dans les principautés.

Deux mondes cohabitaient dans l'Alsace religieuse d'Ancien Régime : une terre de Réforme avec des enclaves catholiques au nord et un territoire marqué par le catholicisme des diocèses du Sud de l'Allemagne et surtout de la Haute Autriche au sud (Sundgau). En terre protestante, le roi de France favorise les catholiques suite à la cession de l'Alsace à la France en 1648. La cathédrale est rendue au culte catholique, l'évêque retourne à Strasbourg « dans les fourgons du roi », l'université catholique est transférée de Molsheim à Strasbourg. Par contre, l'intervention du roi de France est limitée à des pressions indirectes mais efficaces sur les chanoines électeurs de l'évêque de Strasbourg dont la nomination relève du Concordat de Vienne de 1448, alors que le Concordat de Bologne de 1516 lui accorde le droit direct de nomination des évêques dans le royaume de France<sup>2</sup>. Les droits accordés aux différentes communautés juives d'Alsace varient selon les magistrats et les seigneuries. Les villes sont le plus souvent fermées aux juifs alors que l'évêché de Strasbourg, les villages de noblesse immédiate et le comté de Hanau-Lichtenberg leur étaient plutôt favorables. Ces communautés sont dirigées par des préposés et des rabbins qui les représentent auprès des autorités. Une assemblée générale de la nation juive d'Alsace fut convoquée pour la première fois en 1777 à Niedernai<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Francis MESSNER, « Le système concordataire », in *Revue d'Alsace*, 2003, p. 129.

<sup>3</sup> André Marc HAARSCHER, *Les juifs du comté de Hanau-Lichtenberg entre le XIV<sup>e</sup> siècle et la fin de l'Ancien Régime*, Strasbourg, Publication de la Société Savante d'Alsace, 1997.

<sup>1</sup> Jean-Pierre KINTZ et Georges LIVET (dir.), *350<sup>e</sup> anniversaire des Traités de Westphalie - 1648-1998*, Strasbourg, PUS, 1999.

## B. L'adaptation du système des cultes reconnus

Le statut des cultes établi par la loi du 18 germinal an X aux fins d'instaurer la paix religieuse n'est pas, loin s'en faut, une création *ex nihilo*. Il s'adosse à la fois aux lois de la Révolution et à des dispositions d'Ancien Régime, tout en instaurant par rapport à ce dernier une rupture en « reconnaissant », c'est-à-dire en donnant un statut aux minorités religieuses les plus représentatives. La Constitution

*La Constitution civile du clergé ne s'appliquait en effet qu'à la seule Église catholique transformée en une sorte d'Église nationale dans le cadre d'un gallicanisme d'État triomphant*

civile du clergé ne s'appliquait en effet qu'à la seule Église catholique transformée en une sorte d'Église nationale dans le cadre d'un gallicanisme d'État triomphant<sup>4</sup>. Cette tension entre ces deux éléments a priori

antinomiques d'une même architecture se retrouve au début du XIX<sup>e</sup> siècle dans le choix du vocabulaire. Doit-on parler de « reconstruction concordataire » ou de « réorganisation concordataire » ? Dans la première hypothèse primerait une continuité avec l'Ancien Régime momentanément ruiné par la Révolution. Dans la seconde, la Révolution instaurerait une rupture principielle reléguant au rang des accessoires les dispositions émanant de l'Ancien Régime.

Citons au titre de cette permanence de l'Ancien Régime le droit, dans certaines circonstances, à la nomination directe des chanoines titulaires par le chef de l'État. Pour Portalis, premier ministre des cultes après la Révolution, le rétablissement de ces prérogatives devait accompagner la transition entre la royauté d'Ancien Régime et l'Empire. Il déclare par l'article 16 du Concordat passé entre « votre Majesté impériale et le Saint-Siège, [qu'] il est formellement déclaré que Sa Sainteté reconnaît dans votre Majesté les mêmes droits et prérogatives dont jouissait l'ancien gouvernement<sup>5</sup> ». Il revient au souverain de nommer directement les chanoines titulaires lors de la vacance du siège épiscopal, de l'avènement de la couronne et enfin à l'occasion du serment de fidélité prêté par un nouvel évêque. Sous la seconde Restauration, en 1814, Louis XVIII invoqua le droit de régale et nomma à tous les canonicats vacants des diocèses. Charles X fit de même. Mais, suite à la révolution de Juillet, les souverains ne firent plus usage de cette possibilité qui ne fut pas récusée par les évêques de France ou le Saint-Siège.

*De facto et de jure*, la réorganisation l'a fort logiquement emporté sur la reconstruction. Le pluralisme religieux est institutionnalisé, l'état civil et le mariage sont sécularisés. Le divorce est inscrit dans le Code civil. Les cultes sont contrôlés par l'État qui rémunère les ministres de la religion et redécoupe les circonscriptions religieuses sur le modèle de la carte des départements et des communes<sup>6</sup>.

*La « réorganisation concordataire » a finalement soudé les esprits en créant un consensus difficile à remettre en cause, et cela tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle*

La « réorganisation concordataire » a finalement soudé les esprits en créant un consensus difficile à remettre en cause, et cela tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle. Toutes les tentatives entreprises aux fins de remettre en cause l'équilibre instauré par le Concordat (1801) ont échoué. Ainsi la convention provisoire conclue entre Napoléon et Pie VII connue sous le nom de Concordat du 25 janvier 1813 fit long feu. Son objectif était de régler la

<sup>4</sup> Brigitte BASDEVANT-GAUDEMET, « Le régime général de la France », in Brigitte BASDEVANT-GAUDEMET et Francis MESSNER (dir.), *Les origines historiques du statut des confessions religieuses*, Paris, PUF, 1999, p. 58.

<sup>5</sup> Jean-Étienne-Marie PORTALIS, *Discours... Rapport adressé à sa Majesté Impériale et Royale sur le droit du joyeux avènement de 6 ventôse an XIII*, p. 375.

<sup>6</sup> Bernard PLONGERON, « Naissance du Concordat de 1801 : le droit et le fait dans l'Europe napoléonienne (1801-1813) », in Joseph DORÉ et Pierre RAFFIN (dir.), *Le bicentenaire du Concordat*, Strasbourg, Éditions du Signe, 2001, p. 43 et s.

querelle des « investitures » dans une perspective néo-gallicane<sup>7</sup>.

Cet essai de renforcement de l'étatisation des cultes sombre avec l'Empire. Le retour à « l'ancien régime des cultes » ardemment souhaité par Louis XVIII grâce à la restauration du Concordat de Bologne de 1516 ne connut guère plus de succès. La reconstitution de l'Église de France d'avant la Constitution civile du clergé était un objectif dont la convention ratifiée le 19 juillet 1817 a constitué une première étape. Elle ordonne le rétablis-

*Les pouvoirs publics se contentaient de protéger la liberté de culte en évitant pour les membres des autres cultes reconnus toute forme de contrainte liée aux manifestations extérieures du culte*

sement du Concordat de Bologne, l'abrogation des articles organiques du culte catholique (articles premier, 26 et 36), le rétablissement des sièges épiscopaux supprimés, la levée des obstacles qui s'opposaient à l'exécution des lois de l'Église. Face à la levée de bouclier des gallicans, Pie VII

admit le 23 août la suspension du Concordat de 1817. Le Concordat de 1801 est remis en vigueur. Cette mesure fut compensée par la création de 30 nouveaux sièges épiscopaux.

La législation des cultes issue de la loi du 18 germinal an X et des textes organisant le culte juif s'est appliquée jusqu'en 1905 à l'ensemble du territoire français à l'exception de certaines colonies. Certaines des dispositions ont été aménagées en raison des particularités religieuses de l'Alsace. L'existence d'importantes communautés protestantes et israélites et la découverte tardive du gallicanisme en Alsace en tant qu'instrument de la politique religieuse sont les éléments pivots qui ont motivé ces « accommodements ». Contrairement à d'autres régions de France, l'Alsace, terre de Contre-réforme, a tardivement été confrontée aux doctrines gallicanes (1648). De ce fait, ce gallicanisme d'importation trop récente n'a jamais pris racine. Ainsi, le premier évêque concordataire, M<sup>gr</sup> Jean-Pierre Saurine, a essayé de former les séminaristes aux rudiments du gallicanisme aux fins d'éradiquer l'ultramontanisme ecclésiastique ambiant. Cette tentative fit long feu et dès 1816 les thèses gallicanes ne structurent plus la formation du clergé. Bien plus, les professeurs du grand

séminaire refusent de signer la Déclaration gallicane. Or l'adhésion à celle-ci est une obligation<sup>8</sup>.

L'importante présence de protestants dans les départements de l'Est, et plus spécialement en Alsace, a contraint l'administration à dégager des solutions propres à garantir à la fois l'ordre public, la paix religieuse, les pratiques cultuelles et les coutumes régionales. La pratique du *simultaneum*, introduite massivement en Alsace entre 1683 et 1688, consiste à affecter les édifices du culte protestant à la religion catholique dans les localités comprenant au moins sept familles catholiques, tout en maintenant l'affectation cultuelle initiale. Or cette cohabitation de deux religions chrétiennes, voire de trois (catholiques, réformés et luthériens), dans un même édifice religieux, dont le chœur est exclusivement utilisé par les catholiques, a été prohibée par les textes à l'occasion de la réorganisation des cultes. L'article 46 des articles organiques dispose que « Le même temple ne pourra être consacré qu'à un même culte ». Mais faute de solution alternative, le *simultaneum* a été toléré par l'administration qui a fixé au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle les règles à suivre en la matière, aux fins d'éviter les troubles à l'ordre public.

Le pluralisme religieux caractérisant l'Alsace, et dans une moindre mesure la Moselle, n'a pas été sans effet sur l'organisation des processions. La sévérité des textes a été progressivement tempérée par des dérogations accordées par l'administration. Il est dit qu'« aucune cérémonie religieuse n'aura lieu hors des édifices consacrés au culte catholique dans les villes où il y aura des temples destinés à différents cultes<sup>9</sup> ». Cette restriction a été limitée aux communes, siège d'une église protestante consistoriale reconnue. Dans les faits, cette disposition n'a pas été appliquée dans toute sa rigueur pendant la Seconde Restauration. Les pouvoirs publics se contentaient de protéger la liberté de culte en évitant pour les membres des autres cultes reconnus toute forme de contrainte liée aux manifestations extérieures du culte. La révolution de Juillet par contre marque un tournant car désormais l'article 45 est pleinement appliqué. Dans le Bas-Rhin, le préfet dresse une liste de 23 communes dans lesquelles aucune cérémonie religieuse extérieure ne saurait être organisée. La procession de la Fête-Dieu a été, après quelques hésitations, interdite à Strasbourg en 1831. L'administration adopte une position plus objective à partir du Second Empire. Les

<sup>7</sup> « Concordat de 1817 », in J.H.R. PROMPSAULT, *Dictionnaire raisonné de droit et de jurisprudence en matière civile ecclésiastique*, Paris, Migne, 1, 1862, col. 983 et ss.

<sup>8</sup> Article 24 des articles organiques du culte catholique de la loi du 18 germinal an X.

<sup>9</sup> Article 45 de la loi du 18 germinal an X.

restrictions à la liberté d'exercice du culte, dont font partie les cérémonies religieuses extérieures aux édifices culturels, doivent être motivées par le maintien de l'ordre public. La situation s'est inversée : l'administration qui a dans un premier temps interprété l'article 45 comme un principe d'interdiction des processions dans les villes comprenant des temples consistoriaux préconise à partir de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle le principe de l'autorisation, sous réserve de l'absence de trouble religieux.

### C. Le II<sup>e</sup> Reich allemand

Suite à la défaite française de 1870, le traité de paix de Francfort (10 mai 1871) prévoit que les départements du Rhin et de la Moselle soient cédés au II<sup>e</sup> Reich allemand en retranchant le territoire de Belfort qui reste français. Si dans un premier temps les lois d'origine française ont été maintenues dans le *Reichsland Elsass-Lothringen* (terre d'Empire d'Alsace-Lorraine), le droit allemand remplaça progressivement le droit français. En sus des lois fédérales nouvellement appliquées, des lois propres à la Terre d'Empire d'Alsace-Lorraine ont été élaborées, auxquelles se sont ajoutées des dispositions réglementaires<sup>10</sup>. Pour exemple la loi communale du 6 juin 1895 dont plusieurs articles fixent les relations entre les communes et les établissements publics du culte représentant les circonscriptions paroissiales, ainsi que la loi du 15 novembre 1909 relative aux traitements et pensions des ministres du culte rétribués par l'État et de leurs veuves et orphelins. Cette loi locale confirme la légitimité du droit ecclésiastique alsacien-lorrain dans le II<sup>e</sup> Reich allemand,

<sup>10</sup> Jean-Marie WOEHLING, *Perspectives sur le droit local*, Jurisclasseur administratif Alsace-Moselle, fasc. 30, p. 2-6.

quatre ans après le vote de la séparation de 1905 par le parlement français.

Les autorités allemandes n'ont pas souhaité supprimer en bloc la législation française appliquée aux cultes, aux congrégations et à l'enseignement en 1871. Mais la question de l'abrogation du Concordat, suite au changement de souveraineté, s'est cependant posée. Une situation confuse s'est installée au cours des deux premières années de l'annexion. Par un mandatement du 3 janvier 1872, le cardinal secrétaire d'État Antonelli a fait savoir à M<sup>gr</sup> Raess, évêque de Strasbourg, que le Concordat était abrogé en raison du changement de souveraineté<sup>11</sup>. Le maintien du *statu quo* fut finalement entériné en février 1872 par le cardinal secrétaire d'État qui, contrairement à ses déclarations antérieures, a affirmé que le Saint-Siège n'avait jamais songé à dénoncer le Concordat de 1801. La préservation de l'architecture juridique française a contenté l'ensemble des partenaires et plus spécialement l'*Ober-Präsident* von Möller, représentant l'Empereur en Alsace-Lorraine, grand admirateur de l'œuvre de Portalis, et soucieux d'encadrer les cultes par la puissance publique. Les autorités allemandes n'ont pas par ailleurs imposé le statut des Églises territoriales, alors en vigueur en Allemagne, aux Églises luthériennes et réformées territoriales. Le Prince exerçait en tant qu'évêque chef de l'Église la souveraineté spirituelle sur ces Églises. La « législation dite religieuse » fut maintenue dans sa totalité. Elle a toutefois été progressivement modifiée par l'adjonction de textes législatifs et réglementaires et par une pratique administrative favorable aux cultes reconnus. Le droit provincial alsacien-mosellan, devenu en 1911 un droit ecclésiastique d'État fédéré, s'est ainsi distancié du droit administratif des cultes français dont le caractère « séparatiste » s'affirma à partir de 1879 avec la République des Républicains.

Une première modification des textes fondateurs du régime des cultes reconnus s'imposa en raison du tracé des nouvelles frontières. Les circonscriptions religieuses des cultes reconnus furent remodelées et dans certains cas de nouveaux organes directeurs créés. Les consistoires départementaux israélites du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle furent séparés du consistoire central de Paris. Aucune institution centrale ne fut recréée pour cette religion en Alsace-Lorraine, chaque consistoire restant autonome. L'article 6 du traité de Francfort de 1871 détache l'Église réformée et l'Église de la Confession d'Augsbourg de France

<sup>11</sup> Philippe KESSLER, *Régime concordataire et droit public en Alsace Lorraine*, Thèse de droit, Université de Strasbourg, 1954.

des Églises réformées et luthériennes situées dans la terre d'Empire d'Alsace-Lorraine. Elles conservent la même dénomination avec un ajout signifiant leur nouveau rattachement territorial : Église réformée d'Alsace et de Lorraine (ERAL) et Église de la Confession d'Augsbourg d'Alsace et de Lorraine (ECAAL). Ces changements n'entraînent

*Entre 1870 et 1919,  
le droit des cultes ne  
sera pas bouleversé*

que peu de modifications pour les luthériens (ECAAL) dont le siège est à Strasbourg. Les luthériens des inspections ecclésiastiques de Paris et de Montbéliard ont créé l'Église évangélique luthérienne de France (EELF) en 1872 qui a été reconnue par le parlement français en 1879. Par contre, l'Église réformée d'Alsace et de Lorraine, organisée avant l'annexion de 1870 dans le cadre de synodes régionaux regroupés dans un synode national flanqué d'un corps consultatif – le conseil central siégeant à Paris – est décapitée. À l'instar du culte juif, chaque consistoire fonctionne de manière autonome en l'absence d'un organisme central. Une loi du 21 juin 1905 confère cependant une organisation d'ensemble à l'ERAL en instituant un synode représenté par une commission permanente, le conseil synodal. Enfin, les diocèses de Strasbourg et de Metz ont été retranchés de l'Église de France, et plus précisément du siège métropolitain de Besançon, pour être chacun directement rattachés au siège apostolique. La modification des frontières a entraîné un redécoupage des circonscriptions diocésaines, et cela conformément au traité de Francfort et en accord avec le Saint-Siège dont les décrets pontificaux des 10 et 14 juillet 1874 ont été enregistrés par le Conseil d'État et publiés sous la forme de trois décrets présidentiels.

Entre 1870 et 1919, le droit des cultes ne sera pas bouleversé. Par contre, de nombreuses améliorations viendront enrichir l'architecture existante. Le nombre de paroisses curiales et succursales sera augmenté et le traitement des ministres des cultes reconnus bénéficiera d'une augmentation substantielle. Ils pourront, à partir de 1909, bénéficier d'une pension de retraite à l'instar des fonctionnaires d'Empire. Des postes affectés aux cellules administratives des cultes reconnus seront créés en 1911. Enfin, une faculté de théologie catholique verra le jour en 1902 au sein de l'Université impériale qui comportait déjà une faculté de théologie protestante.

## D. La désannexion

Le *statu quo* en matière religieuse s'impose d'emblée pour des raisons politiques lors du retour de l'Alsace-Moselle à la France en 1918. Le gouvernement français n'a pas voulu s'aliéner la population alsacienne-mosellane en supprimant un régime qui pouvait, par ailleurs, servir de levier à sa politique de francisation. Le général Joffre déclare à Thann dès 1914 : « La France vous apporte avec les libertés, le respect de vos libertés à vous, de vos traditions, de vos convictions, de vos mœurs. »

Par la convention d'armistice du 11 novembre 1918, l'Allemagne abdique tous ses droits et pouvoirs sur l'Alsace-Lorraine. Le traité de Versailles du 26 juin 1919 ratifié par une loi du 12 octobre 1919 proclame solennellement le rétablissement de la souveraineté française sur l'Alsace-Moselle. L'article 5 d'une loi du 17 octobre 1919 organise le régime transitoire d'Alsace et de Lorraine : « Les territoires d'Alsace continuent jusqu'à ce qu'il ait été procédé à l'introduction des lois françaises à être régis par les dispositions législatives et réglementaires qui y sont en vigueur. » Les droits des cultes, de l'éducation et des congrégations sont provisoirement sauvegardés. Enfin, deux lois du 1<sup>er</sup> juin 1924 introduisent les lois civiles et commerciales dans les trois départements en confirmant le maintien de certaines lois locales. Le droit local de l'éducation a été maintenu définitivement par les lois d'introduction du 1<sup>er</sup> juin 1924.

Mais dès le 17 juin 1924, suite à la victoire du Cartel des gauches, Herriot, président du Conseil, annonce dans son discours d'investiture à la Chambre l'introduction des lois dites laïques dans les départements du Rhin et de la Moselle. La réaction des populations locales, encadrées par des associations confessionnelles, est très vive. Le projet est abandonné et les gouvernements ultérieurs feront dorénavant montre d'une grande

prudence en la matière. Le Conseil d'État a levé toute ambiguïté sur le plan juridique en déclarant dans un avis du 24 janvier 1925 que le régime concordataire tel qu'il résulte de la loi de germinal an X est toujours en vigueur en Alsace-Moselle. Cet avis consacre le maintien en vigueur du Concordat (1801) en tant qu'accord international.

### E. Suppression du droit local des cultes par le III<sup>e</sup> Reich et rétablissement de la légalité républicaine

Suite à la défaite de 1940, l'Alsace et la Moselle furent annexées de fait au III<sup>e</sup> Reich allemand. Aucun acte international n'a entériné cette conquête. Les lois et règlements allemands de l'époque ont été massivement introduits. En matière religieuse, le Concordat de 1801 et la convention de 1902 portant création d'une faculté de théologie catholique ont été dénoncés unilatéralement. L'ensemble des textes s'appliquant aux cultes reconnus a été abrogé par une ordonnance du 28 octobre

*Durant la période nazie, les cultes catholique, réformé et luthérien sévèrement encadrés sont les seuls à être autorisés*

1940 pour l'Alsace et par une ordonnance similaire pour la Lorraine. Mais le régime des cultes reconnus, tout comme le statut des facultés de théologie catholique et protes-

tante et le régime de l'éducation religieuse ont été maintenus dans un premier temps en zone libre.

L'abrogation du droit local des cultes a entraîné d'importantes modifications dans le fonctionnement des Églises catholique, luthérienne et réformée. Leurs établissements perdent leur statut de droit public. Elles se constituent en associations et sont tenues de s'autofinancer par ordonnances. Ces textes prévoyant de nouvelles modalités de financement des cultes entrent en vigueur en 1941. Les membres des trois Églises chrétiennes précitées ayant atteint l'âge de la majorité sont soumis au paiement d'une cotisation. Ils peuvent toutefois démissionner de leurs Églises. Durant la période nazie, les cultes catholique, réformé et luthérien sévèrement encadrés sont les seuls à être autorisés. Le culte juif est interdit et ses membres sont persécutés et déportés.

Les opposants au droit local souhaitaient l'abrogation de la législation locale au moment de la Libération. Mais dès le 25 août 1943, le Conseil

pour les affaires d'Alsace-Lorraine, installé à Alger, avait émis l'avis que les textes concordataires n'avaient pas cessé d'être en vigueur. La solution du maintien de l'abrogation décidée par les nazis fut écartée. L'article 3 de l'ordonnance du 15 septembre 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine a maintenu la législation locale. Le régime des cultes, des congrégations et de l'enseignement religieux dans les écoles publiques, ainsi que le statut des écoles primaires confessionnelles furent rétablis dans les trois départements de l'Est<sup>12</sup>. Le droit local des cultes fait ainsi partie de la légalité républicaine.

Il fut à nouveau question d'une remise en cause du droit local des cultes entre 1952 et 1957, à l'occasion d'une négociation menée par Robert Lecourt tendant à régler le problème de l'école confessionnelle privée et du régime des congrégations sur l'ensemble du territoire français. Le droit des cultes et le statut scolaire d'Alsace-Moselle auraient servi de monnaie d'échange en contrepartie de la mise en œuvre d'une solution favorable à l'Église catholique sur l'ensemble du territoire français. Finalement, l'évolution fut différente. Elle a débouché sur la consolidation, sinon sur la cristallisation, du régime local des cultes.

La période couvrant les années 1919-1970 a été peu propice à l'aménagement du droit local des cultes. Mais l'archaïsme d'un nombre croissant de dispositions confrontées à l'évolution de la société, la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme, une meilleure connaissance des statuts des confessions religieuses des autres pays européens ont entraîné, à partir des années 1970-1980, une réforme du droit local des cultes qui s'est poursuivie jusqu'à nos jours<sup>13</sup>.

## II. Principes constitutionnels

Les sources incontestées du droit constitutionnel des religions sont l'article premier de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion », l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, mêmes religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre établi par la loi » et le préambule de la Constitution du

<sup>12</sup> Francis MESSNER, « Les évolutions du droit local alsacien-mosellan entre 1870 et 1945 », in *Les origines historiques du statut (...)*, op. cit., p. 77-92.

<sup>13</sup> Francis MESSNER, « L'histoire du droit local alsacien-mosellan », in F. MESSNER, P.-H. PRÉLOT, J.-M. WOEHLING (dir.), *Traité de droit français des religions*, Paris, Litec, 2013, 2<sup>e</sup> éd., p. 267-283.

3 octobre 1946 : « Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances [...]. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État. » Il revient en outre au Conseil constitutionnel de dégager des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR) qui ont valeur constitutionnelle. Ils résultent d'une tradition juridique homogène et doivent figurer dans une loi républicaine

*« La laïcité n'est pas une philosophie ou une doctrine, mais la coexistence de toutes les philosophies et de toutes les doctrines, le respect de toutes les croyances »*

antérieure à 1946. Le Conseil constitutionnel a dégagé cinq PRFLR plus ou moins liés au droit des religions : la liberté de l'enseignement, la liberté de conscience, le respect de la vie privée, la liberté d'association et la

liberté de communication des idées.

Le Conseil d'État, dans un arrêt du 6 avril 2001 (SNES), a quant à lui déterminé un PFRLR, le principe de laïcité, assurant une stabilité au droit des cultes alsacien-mosellan qui a été maintenu par une loi du 1<sup>er</sup> juin 1924 suite à la désannexion. La position du Conseil d'État peut s'interpréter de la manière suivante : le principe de laïcité avait une valeur constitutionnelle avant son inscription dans la constitution en 1946 et était en vigueur au moment où le législateur a maintenu le droit local. Il rappelle, dans son rapport public de 2004, que le principe de laïcité implique la neutralité de l'État, la liberté religieuse et le pluralisme. Le président de la commission de la Constitution déclarait en 1946 : « la laïcité n'est pas une philosophie ou une doctrine, mais la coexistence de toutes les philosophies et de toutes les doctrines, le respect de toutes les croyances. » Si les textes constitutionnels ne donnent pas de définition de la laïcité, le Conseil constitutionnel dans une décision récente<sup>14</sup> précise que le principe de laïcité exclut toute compatibilité avec un régime de reconnaissance et interdit le salariat des cultes, mais sans prohiber les subventions publiques aux cultes. Le droit local des cultes est ainsi déclaré compatible avec la Constitution même s'il constitue une exception à la laïcité. Si le maintien du droit local alsacien mosellan n'est pas remis en cause, son extension à de nouveaux cultes semble cependant problématique au regard de la décision Somodia<sup>15</sup> du Conseil constitutionnel.

### III. Caractères généraux et organisation des cultes

#### A. Caractères généraux

En droit local, quatre cultes sont organisés par les pouvoirs publics et soutenus financièrement par l'État et les collectivités territoriales : l'Église catholique (diocèse de Metz et archidiocèse de Strasbourg) ; deux Églises protestantes fédérées dans l'Union des Églises protestantes d'Alsace et de Lorraine (UEPAL) : l'Église de la Confession d'Augsbourg d'Alsace et de Lorraine (EPCAAL), l'Église réformée d'Alsace et de Lorraine (EPRAL) ; et le culte juif. Les cultes statutaires ne relèvent pas d'un statut unique, mais d'une pluralité de statuts issus de dispositions différentes qui se sont échelonnées dans le temps. Il convient cependant de

distinguer les règles différenciées régissant l'organisation de chaque culte des modalités relatives au subventionnement des activités, des bâtiments cultuels et de la rémunération des ministres du culte et assimilés. Ces dernières dispositions vont dans le sens d'un traitement égalitaire entre les différents cultes statutaires. Les textes juridiques<sup>16</sup> fixant l'organisation propre à chaque religion tiennent compte de leur auto-compréhension respective et de leur enracinement historique. La constitution hiérarchique de l'Église catholique et les prérogatives de l'évêque et du curé en matière spirituelle sont notamment respectées. De même,

<sup>14</sup> N° 2012-297 QPC, 21 février 2013.

<sup>15</sup> N° 2011-157 QPC, 5 août 2011.

<sup>16</sup> Convention de messidor, articles organiques, décret du 17 mars 1808.

le fonctionnement démocratique des institutions culturelles et la gestion du spirituel par les représentants élus des communautés locales font partie des dispositions régissant les cultes protestants et israélites.

Le fondement juridique du statut de l'Église catholique ne réside pas dans le seul droit interne français, mais également dans la convention internationale que constitue le Concordat. Le poids spécifique du culte catholique, qualifié de « religion de la grande majorité des citoyens » par le préambule du Concordat<sup>17</sup> et le statut international du Saint-Siège donnent aux relations entre le gouvernement français et l'Église catholique une dimension de rapports de pouvoirs.

Les cultes protestants, divisés entre les partisans d'une structuration de type épiscopal et une autre de type presbytéral, étaient dans une situation plus faible pour négocier leur statut au début du XIX<sup>e</sup> siècle, à l'exception toutefois des protestants d'Alsace organisés en Églises territoriales jusqu'à la Révolution. Les contraintes imposées par les articles organiques des cultes protestants de la loi du 18 germinal an X sont importantes. Ces articles consacrent leur titre premier aux dispositions générales communes à toutes les communions protestantes reconnues, le titre second aux Églises réformées et le titre troisième à l'organisation des Églises de la confession d'Augsbourg. À la tête d'une minorité influente<sup>18</sup>, les autorités protestantes ont su dépasser les hésitations du début du XIX<sup>e</sup> siècle. Des modifications et des compléments furent apportés au Concordat, notamment en 1852 avec la création maintes fois revendiquée des paroisses et des conseils presbytéraux. Plus récemment, des décrets ont aménagé l'organisation et le fonctionnement des consistoires, des conseils presbytéraux et des organes centraux de ces Églises.

Le culte israélite<sup>19</sup> n'a pas bénéficié d'une grande sollicitude de la part des pouvoirs publics au début du XIX<sup>e</sup> siècle. Il fut reconnu tardivement en 1808 par un décret qui a ordonné l'exécution du règlement sur les juifs du 10 décembre 1806 et a créé les consistoires départementaux. Les ministres du culte ont perçu un traitement suite à la révolution de Juillet. Enfin, l'ordonnance du 25 mai 1844 a définitivement organisé cette confession religieuse. À certains égards, ce statut plus tardif est

moins avantageux que celui des autres cultes statutaires. Ainsi, l'application du principe de subsidiarité aux consistoires israélites rencontre souvent des obstacles liés à l'étendue des circonscriptions rabbiniques englobant de très nombreuses communes. Les textes régissant le culte juif ont été également modifiés en 2001.

## B. Organisation

Les cultes statutaires disposent d'établissements publics du culte pour leur fonctionnement et pour la gestion du matériel du culte. Le culte israélite est organisé dans le cadre d'un seul établissement par département, appelé consistoire israélite. Les deux Églises protestantes (EPRAL et EPCAAL) disposent de deux établissements. Les conseils presbytéraux<sup>20</sup> représentent les paroisses. Les consistoires<sup>21</sup> sont des institutions intermédiaires placées entre la paroisse, communauté essentielle des Églises protestantes, et les organismes centraux. Les deux diocèses catholiques disposent de fabriques créées en 1802 et définitivement organisées en 1809<sup>22</sup> ; elles administrent le temporel des paroisses. Les institutions de formation des ministres du culte catholique sont également des établissements publics, administrés par un bureau des séminaires. Enfin, avatars de l'ancien système bénéficial, des menses ont été créées<sup>23</sup> en vue de pallier l'insuffisance des revenus des ministres du culte catholique.

La mense épiscopale sert actuellement de support juridique pour la gestion des biens diocésains et la mense curiale représente les communautés de paroisses.

*Les cultes statutaires disposent d'établissements publics du culte pour leur fonctionnement et pour la gestion du matériel du culte*

Un ensemble hétérogène composé des Églises protestantes libres et des Églises évangéliques membres de la FPF ou encore de la FNEF, des Églises orthodoxes, des nouveaux mouvements religieux parfois socialement controversés, des communautés bouddhistes en pleine expansion et des associations musulmanes d'origine nationale et d'obédience doctrinale diverses – regroupées pour la plupart d'entre elles dans les conseils régionaux du culte musulman (CRCM) – constitue les

<sup>17</sup> Environ 2 millions de membres présumés actuellement en Alsace-Moselle.

<sup>18</sup> 210 000 luthériens et 30 000 réformés estimés actuellement en Alsace-Moselle.

<sup>19</sup> Environ 15 000 membres dans le Bas-Rhin, 3 000 dans le Haut-Rhin et 2 500 en Moselle aujourd'hui.

<sup>20</sup> Créés par un décret du 26 mars 1852.

<sup>21</sup> Créés conformément aux articles 18 à 24 des articles organiques des cultes protestants de la loi du 18 germinal an X.

<sup>22</sup> Article 76 des articles organiques du culte catholique de la loi du 18 germinal an X et décret du 30 décembre 1809.

<sup>23</sup> Décret du 6 novembre 1813.

cultes non statutaires. Ceux-ci relèvent pour l'essentiel du droit local et non du droit général. Ils s'organisent dans le cadre de l'association inscrite, conformément au Code civil local. À la différence du droit général<sup>24</sup>, le Code civil local ne prévoit pas de statut associatif particulier pour l'exercice du culte. Le droit local offre cependant des mécanismes similaires. L'association inscrite de droit local jouit *de jure* de la grande capacité, sans se voir imposer d'adoption de statuts-types. Elle peut bénéficier en outre des mêmes exonérations fiscales que les associations culturelles de la loi de 1905 lorsque son objet est exclusivement culturel, un but essentiellement culturel n'étant toutefois pas suffisant. Le Code civil local ne s'oppose pas à la liberté d'organisation des cultes. Les membres d'associations ayant un objet exclusivement culturel rédigent leurs statuts en respectant un contenu minimal, c'est-à-dire l'existence d'une direction et d'une assemblée de membres. Il n'y a pas à cet égard de différence avec les associations culturelles et les associations diocésaines. Les conditions de nominations de la direction peuvent être fixées librement par les statuts. La nomination est donc susceptible d'être confiée à d'autres organes que l'assemblée générale, voire même à des tiers.

#### IV. Le personnel des cultes

Les autorités, ministres et employés des secrétariats des quatre cultes statutaires relèvent d'un statut particulier fixé pour les premiers par une loi



M. Francis Messner, intervention du 22 octobre 2014, Paris, CEF. Cliché A. Cassan.

locale du 15 novembre 1909 et pour les seconds par une loi locale du 20 mai 1911. En 2013, ces 1 393 personnels sont rémunérés par le ministère de l'Intérieur selon des grilles de classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'État. Les ministres du culte et les employés des secrétariats, qui n'ont pas la qualité de fonctionnaires, sont des agents de droit public qui n'ont pas d'obligation d'obéissance hiérarchique et de

devoir de réserve envers les autorités publiques. Il n'y a pas d'inéligibilité, ni d'incompatibilité pour les ministres du culte dans quelque domaine que ce soit, y compris pour les fonctions de juré. Les ministres des cultes statutaires, tout comme les ministres des cultes non statutaires, sont à cet égard des « individus ordinaires ».

#### A. Nomination

Les procédures de nomination des autorités, ministres et employés de secrétariat des quatre cultes reconnus varient en fonction de l'importance de la responsabilité exercée. Conformément au Concordat (1801), le chef de l'État désigne les évêques diocésains de Strasbourg et de Metz et leurs coadjuteurs avec droit de succession, le pape donnant l'institution canonique. L'évêque diocésain ou le coadjuteur avec droit de succession est ensuite nommé par décret du président de la République. La bulle pontificale conférant l'institution canonique est exécutée en France avec l'autorisation du gouvernement qui fait l'objet d'un décret présidentiel, après examen de la bulle par le Conseil d'État. La nomination est publiée simultanément par le *Journal officiel* et l'*Osservatore Romano*. Dans la pratique,

*À la différence du droit général, le Code civil local ne prévoit pas de statut associatif particulier pour l'exercice du culte*

le gouvernement français et le Saint-Siège s'accordent sur un nom avant d'engager la procédure de nomination. La démission d'un évêque diocésain doit respecter le parallélisme des formes : le gouvernement agréé la démission, le Saint-Siège l'accepte. Le président du directoire de l'EPCAAL est nommé par décret du Premier ministre sur proposition du consistoire supérieur de l'EPCAAL suite à une procédure de sélection des candidats fixée par cette Église luthérienne. La réception de la bulle de nomination des évêques auxiliaires est autorisée par décret du président de la République. Les chanoines titulaires, les vicaires généraux, les curés, les pasteurs et les grands rabbins élus par les consistoires départementaux, ainsi que les rabbins, sont nommés par l'autorité religieuse compétente et agréés par un décret ou un arrêté du ministère de l'Intérieur. Leur rémunération par l'État est subordonnée à l'obtention de cet agrément. Les desservants et vicaires catholiques, ainsi que le président du conseil synodal de l'EPRAL dont le poste a été créé dans les années 1970, les pasteurs administrateurs et les vicaires

<sup>24</sup> Loi du 9 décembre 1905, titre IV.

protestants, tout comme l'ensemble du personnel des administrations religieuses rémunéré par l'État sont recrutés sans intervention de l'État. Les décisions de nomination sont transmises à l'administration qui prend en charge leurs traitements dans la limite des effectifs budgétaires. La révocation des ministres du culte se fait certes dans le respect du parallélisme des formes, mais elle relève essentiellement des autorités religieuses qui transmettent leur décision à l'administration, conformément à la procédure fixée par la discipline de chaque culte. L'administration n'est pas habilitée à porter une appréciation sur les règles religieuses ayant entraîné la destitution ou la déposition. Elle est en situation de compétence liée.

### Bit Social

Les ministres des quatre cultes statutaires et assimilés relèvent d'un régime particulier d'assurance maladie dont l'organisation est réglée par référence au régime des fonctionnaires. Ce régime ouvre droit aux prestations en nature de l'assurance maladie, longue maladie, maternité et invalidité. Les personnels en activité ne sont pas couverts pour les risques accidents de travail. Une loi locale<sup>25</sup> fixe le régime de pension de retraite des ministres des cultes statutaires et des employés des secrétariats des autorités religieuses rémunérés par l'État. Il s'agit d'un régime spécial acquis sans cotisation. Les ministres du culte, les employés de secrétariat des autorités religieuses, les diacres et laïcs placés sur des postes vacants de vicaires et de desservants peuvent prétendre au régime fixé par la loi de 1909. Il n'y a pas d'âge légal pour bénéficier du droit à pension. Les ministres du culte et autres personnels assimilés sont mis à la retraite quand ils ne sont plus en capacité d'exercer leur ministère physiquement ou intellectuellement. Les autorités

*L'administration n'est pas habilitée à porter une appréciation sur les règles religieuses*

religieuses sont souveraines : la mise à la retraite est prononcée par l'autorité qui est compétente pour destituer le ministre du culte. Si l'intéressé a moins de 60 ans, la déclaration doit être accompagnée par un certificat médical. Les ministres du culte et autres personnels rémunérés par l'État perçoivent une pension de retraite après avoir effectué au moins 10 ans de service. Le maximum de pension est atteint après 40 ans de service.

<sup>25</sup> Loi du 15 novembre 1909, calquée sur la loi d'Empire du 31 mars 1873 relative aux pensions des fonctionnaires d'Empire.

## V. Le financement des cultes

En droit local des cultes statutaires alsacien-mosellan, le soutien économique des activités, institutions et personnels culturels est caractérisé par le devoir pour l'État de rémunérer les ministres des quatre cultes reconnus, les aumôniers militaires de droit local, les personnels de secrétariat, ainsi que les laïcs placés sur des postes vacants de vicaires et de desservants du culte catholique. Par ailleurs, les communes ont l'obligation de fournir un logement aux curés, pasteurs et rabbins, ou à défaut de leur fournir une indemnité de logement, et de verser une subvention d'équilibre lorsque les budgets des établissements publics des cultes locaux ou paroissiaux sont déficitaires.

*La quasi-totalité du budget des cultes du ministère de l'Intérieur est affectée à la rémunération et aux indemnités des ministres des quatre cultes reconnus*

### A. Rémunération des ministres des cultes et personnels assimilés

La quasi-totalité du budget des cultes du ministère de l'Intérieur est affectée à la rémunération et aux indemnités des ministres des quatre cultes reconnus, aux cotisations et prestations sociales et aux indemnités, pour un plafond autorisé de 1393 emplois. Les ministres officiants de la religion israélite sont indemnisés grâce à une subvention. Les traitements des ministres du culte ont été récemment revalorisés (1974, 1997 et 2007<sup>26</sup>). Le ministère de l'Intérieur verse en outre des subventions pour les frais d'administration des cultes et pour l'entretien des bâtiments diocésains de Strasbourg et de Metz.

Un certain nombre d'autres ministères versent également des rémunérations et des subventions à des agents relevant des cultes statutaires ou liés à ces derniers, en application du droit local alsacien-mosellan. Ainsi, le ministère de l'Éducation nationale rémunère les enseignants de religion vacataires des écoles primaires, les enseignants de religion titulaires, contractuels et auxiliaires des établissements secondaires ainsi que les professeurs et maîtres de conférences des facultés de théologie catholique et protestante des universités de Strasbourg et de Lorraine et les professeurs de religion de l'École supérieure du professorat

<sup>26</sup> Décret n° 2007-1445 du 8 octobre 2007.

<sup>27</sup> Article 17 de l'ordonnance royale du 31 octobre 1821.

et de l'éducation (ESPE) de l'Université de Strasbourg. Les aumôniers des établissements hospitaliers publics sont rémunérés aux termes d'un texte de droit local. Mais dans ce dernier cas, les différences entre droit local et droit général se sont estompées au fil du temps. Enfin, les aumôniers des prisons sont, au titre du droit commun, stipendiés par le ministère de la Justice.

## B. Subventionnement des frais des cultes

Les établissements publics du culte local ou paroissial sont chargés de couvrir les dépenses de fonctionnement et d'investissement liées à l'exercice public de la religion. Ces dépenses comprennent les frais nécessaires à la célébration des cultes ; les salaires et charges du personnel employé par l'établissement ; les travaux d'embellissement, l'entretien, les réparations et la reconstruction des édifices du culte et des logements des ministres du culte ; les assurances des biens et des personnes et la couverture des risques de responsabilité civile. Le principe d'autofinancement des établissements publics du culte paroissial n'exonère pas les communes de toute obligation à l'égard des paroisses et des consistoires israélites. L'article L. 2543-3 du CGCT, applicable aux départements

*Les cultes non statutaires constitués en associations inscrites à but culturel peuvent bénéficier d'exonérations fiscales lorsque leur but est exclusivement culturel*

de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, prévoit l'inscription obligatoire au budget communal des dépenses suivantes liées aux cultes : les indemnités de logement dues aux ministres des cultes reconnus ; en cas d'insuffisance des

revenus des fabriques, des conseils presbytéraux et des consistoires, justifiée par leurs comptes et budgets, les frais des cultes qui comprennent l'entretien des bâtiments dont les ministres sont salariés par l'État, c'est-à-dire les cultes statutaires. Ces dispositions créent pour les communes une charge directe et une charge subsidiaire.

Les cultes non statutaires constitués en associations inscrites à but culturel peuvent bénéficier d'exonérations fiscales lorsque leur but est exclusivement culturel. Les collectivités territoriales sont libres de les subventionner volontairement. Ces aides financières, qui comprennent également des subventions d'investissement, sont accordées dans le respect des compétences des collectivités

publiques. Ainsi, dès lors que l'édification d'un lieu de culte au profit d'un culte non statutaire correspond à un besoin des habitants de la commune et présente ainsi un intérêt général, le conseil municipal de ladite commune peut légalement décider de participer au financement de cette édification, sous forme de subvention, de mise à disposition ou de cession gratuite de terrains ou locaux. Les cultes organisés dans le cadre du droit local bénéficient d'une très large palette d'exonérations fiscales.

## VI. Le statut de l'enseignement religieux

En droit français, l'État doit assurer aux élèves de l'enseignement public la liberté d'exercice des cultes, dont l'enseignement religieux est une des facettes. En droit local, ce droit fondamental est assuré par le biais d'un enseignement religieux intégré dans les programmes des écoles, des collèges et des lycées.

Les règles relatives à l'enseignement religieux dans les établissements d'enseignement privés et publics des départements du Rhin et de la Moselle comportent des textes d'origine française<sup>28</sup> et d'origine allemande<sup>29</sup>. Cet arsenal juridique a été maintenu définitivement par la loi du 1<sup>er</sup> juin 1924. Ces dispositions particulières régissant l'enseignement demeurent en vigueur dans les départements du Rhin et de la Moselle<sup>30</sup>.

La religion reste toujours présente dans les écoles alsaciennes.

La loi du 15 mars 2004 qui interdit aux élèves le port de tout signe religieux ostensible mais qui autorise le port de symboles discrets de petites dimensions s'applique dans les départements concernés.

<sup>28</sup> Loi du 15 mars 1850 dite loi Falloux.

<sup>29</sup> Loi du 12 février 1873 sur l'enseignement public et privé et l'article 10A de son ordonnance d'application du 10 juillet 1873 modifié par l'ordonnance du 16 novembre 1887.

<sup>30</sup> Article L 481-1 du Code de l'éducation et CE, 6 juin 2001.

L'obligation d'organiser l'enseignement religieux s'impose différemment selon qu'il s'agit du premier et du second degré.

### L'enseignement primaire

Un enseignement religieux confessionnel relevant des Églises catholique et protestante (UEPAL fédérant l'EPCAL et l'EPRAL) ainsi que de la confession juive fait partie intégrante des programmes scolaires. Cet enseignement, mis en place avec l'autorisation des autorités religieuses des cultes statutaires, est d'une heure intégrée à l'emploi du temps hebdomadaire. Il est obligatoire car lié à l'obligation scolaire en général, mais les élèves peuvent en être dispensés. Dans la pratique, les parents remplissent une fiche d'inscription. Les élèves non inscrits reçoivent un complément d'éducation morale assuré par les professeurs des écoles<sup>31</sup>. L'enseignement moral et civique qui devrait obligatoirement être enseigné à partir de la rentrée 2015 sur l'ensemble du territoire français s'ajoute au complément d'enseignement moral pour les élèves dispensés de l'enseignement religieux<sup>32</sup>. Les deux cultes chrétiens organisent dans certains établissements des cours de religion interconfessionnels. L'enseignement religieux dans l'école élémentaire initialement donné par les instituteurs est depuis plusieurs décennies assuré soit par un ministre du culte, soit par une personne qualifiée proposée par l'autorité religieuse et rémunérée par indemnité horaire. Neuf cent ministres du culte et intervenants de religion (IDR) assurent 133 890 heures de religion rémunérées dans l'académie de Strasbourg. Le taux de participation des élèves est passé de 71 % en 2007 à 58 % en 2014. L'académie de Nancy fait état pour le département de la Moselle d'un taux similaire. La formation des intervenants de religion « personnes qualifiées » est assurée

### *Les deux cultes chrétiens organisent dans certains établissements des cours de religion interconfessionnels*

Le cycle préélémentaire ne comporte pas d'enseignement religieux obligatoire, mais un éveil religieux peut être organisé dans les écoles maternelles par les professeurs des écoles. En l'absence d'enseignant volontaire, l'éveil religieux n'est pas assuré.

### L'enseignement secondaire

L'enseignement de la religion pour les élèves des quatre religions statutaires fait partie intégrante des programmes des établissements secondaires et techniques. Les textes font obligation à l'administration d'organiser l'enseignement religieux. Les parents et les élèves majeurs remplissent un formulaire intitulé *Inscription pour l'enseignement religieux*. Ils choisissent de s'inscrire à l'enseignement religieux catholique, protestant ou israélite sans qu'ils soient tenus de fournir une attestation d'affiliation à la religion retenue, ou font le choix de ne pas suivre un enseignement religieux sans avoir à motiver leur décision. Contrairement aux écoles primaires, il n'existe pas de cours d'éducation morale de substitution en cas de non-inscription à l'enseignement religieux. Les cours d'enseignement religieux sont confessionnels. Dans les lycées, l'éveil culturel et religieux constitue une modalité particulière de cet enseignement et à ce titre ne peut être imposé aux élèves. Enfin, dans les lycées où l'enseignement religieux n'est pas assuré, des heures dites d'accueil et d'animation peuvent être mises en place à titre transitoire, en vue de faciliter la mise en place de cet enseignement. Les effectifs des élèves inscrits à l'enseignement religieux sont ces dernières années en baisse constante. Pour l'ensemble du second degré, 21,21 % des élèves ont suivis ces cours en 2013-2014, dont 26,31 % en collège et 13,56 % en lycée. Ils étaient 23,20 % en 2012. L'enseignement religieux n'était pas assuré en 2013-2014 dans un collège sur 147 et dans 4 lycées sur 69. Cent trente-deux supports de postes ETP (équivalent temps plein) ont été mis à la disposition de l'académie de Strasbourg en 2013-2014. Ils sont occupés par 180 personnels répartis entre des certifiés titulaires, des contractuels, des maîtres-auxiliaires, des ministres des cultes et un vacataire. Le nombre important de titulaires ou de futurs titulaires s'explique par la mise en œuvre régulière de mécanismes de résorption de la précarité dans la fonction publique. Des concours réservés du CAPES sont ainsi régulièrement organisés au profit des maîtres-auxiliaires et des contractuels remplissant certaines conditions. Les enseignants de religion sont proposés, pour nomination à l'administration, par l'autorité religieuse.

<sup>31</sup> Articles D. 481-2 à D. 481-6 du Code de l'éducation.

<sup>32</sup> Question n° 36576, JO Assemblée nationale, 7 janvier 2014, p. 241.

# Le statut légal des congrégations dans la France concordataire

M. Christian Sorrel  
Professeur d'histoire contemporaine  
Université de Lyon



M. Christian Sorrel, intervention du 23 octobre 2014, Paris, CEF. Cliché A. Cassan.

La France de 1900 dénombre quelque 55 000 prêtres diocésains et 160 000 congréganistes. Si les premiers déploient leurs activités en majorité selon le schéma fixé par le Concordat et les articles organiques, il n'en est pas de même pour les seconds, complètement étrangers à ce cadre. Les textes de 1801-1802 ignorent en effet les ordres religieux et les congrégations, condamnés à mort par la Révolution et ne survivant que dans la clandestinité ou l'exil<sup>1</sup>. Mais leur renaissance précoce puis leur croissance soutenue conduisent les autorités à élaborer une législation qui ne renonce jamais à une certaine méfiance, même lorsqu'elle est favorable, et qui devient plus offensive avec le temps, sans parvenir à imposer la tutelle complète de l'État. Composantes majeures du

dispositif d'influence catholique dans la société française, les congrégations apparaissent ainsi comme des éléments perturbateurs du régime des cultes fixé au début du XIX<sup>e</sup> siècle et l'offensive lancée contre elles cent ans plus tard contribue à sa disparition en aggravant le « discordat » entre l'État et l'Église catholique<sup>2</sup>.

## I. Portée et limites du dispositif de reconnaissance légale

La promulgation de la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) n'entraîne pas l'abrogation des textes révolutionnaires visant les congrégations, en particulier de la loi des 13-19 février 1790 qui ne reconnaît plus les « vœux monastiques solennels » et supprime « les ordres et congrégations dans lesquels on fait de pareils vœux » et du décret du 18 août 1792 qui abolit « toutes les corporations religieuses et congrégations séculières d'hommes et de femmes, ecclésiastiques ou laïques ». Le décret du 3 messidor an XII (22 juin 1804), pris dans une conjoncture politique tendue, alors que plusieurs congrégations masculines sont en voie de reconstitution, s'y réfère d'ailleurs en rappelant l'interdiction des « vœux perpétuels » et en ordonnant la dissolution des Pères de la Foi, héritiers de la Compagnie de Jésus, supprimée par la papauté en 1773. Mais il en esquisse aussi la révision en établissant le principe de l'intervention étatique pour fonder l'existence légale des congrégations et en soumettant les contrevenants à des poursuites

judiciaires : « Aucune agrégation ou association d'hommes ou de femmes ne pourra se former à l'avenir sous prétexte de religion à moins qu'elle n'ait été formellement autorisée par un décret impérial. » Le Code pénal de 1810 semble toutefois avoir annulé ce décret particulier – ou, du moins, a-t-il été longtemps interprété en ce sens par les tribunaux – en posant le principe général de « l'agrément du gouvernement » pour les associations de plus de 20 personnes. Il n'empêche que, dans les faits, une réalité durable se met en place, articulée sur

*La loi des 13-19 février 1790 ne reconnaît plus les « vœux monastiques solennels » et supprime « les ordres et congrégations dans lesquels on fait de pareils vœux »*

<sup>1</sup> Par commodité, j'utiliserai désormais le terme de « congrégations », employé par l'État et la société du temps pour désigner tout association fondée sur des vœux sans tenir compte des distinctions canoniques, qui évoluent par ailleurs au cours du siècle, en particulier sous le pontificat de Léon XIII.

<sup>2</sup> Je me bornerai à indiquer ici quelques ouvrages et à renvoyer le lecteur aux références bibliographiques qu'ils mentionnent, notamment le dernier : Auguste RIVET, *Traité des congrégations religieuses 1789-1943*, Vanves-Paris, Action populaire-Spes, 1944 ; Claude LANGLOIS, *Le Catholicisme au féminin. Les congrégations françaises à supérieure générale au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Cerf, 1984 ; Jean-Paul DURAND, *La Liberté des congrégations religieuses en France*, 3 vol., Paris, Cerf, 1999 ; Christian SORREL, *La République contre les congrégations. Histoire d'une passion française*, Paris, Cerf, 2003.

la notion d'utilité sociale héritée de l'esprit des Lumières, la cohabitation de congrégations autorisées et de congrégations non autorisées, sans que jamais une définition juridique de la « congrégation » ne soit formulée en rapport avec la définition de l'association dont elle est une forme particulière.

Le Premier Empire donne une existence légale à quatre congrégations masculines actives dans l'enseignement et les missions (Lazaristes, 27 mai 1804 ; Missions étrangères, 23 mars 1805 ; Spiritains, 23 mars 1805 ; Frères des Écoles chrétiennes, 17 mars 1808), avant de remettre en cause ses décisions dans la lutte contre la papauté pour reconnaître les seuls religieux chargés des hospices de montagne (26 septembre 1809). Il accorde un nombre bien supérieur d'autorisations aux congrégations et communautés féminines en privilégiant les « filles séculières », enseignantes ou hospitalières liées par des vœux simples, dont le modèle se diffuse rapidement dans la société du XIX<sup>e</sup> siècle, et imagine même, sans succès, la création de groupes

*Le Premier Empire  
donne une existence  
légale à quatre  
congrégations  
masculines actives  
dans l'enseignement  
et les missions*

centralisés et spécialisés, conformes à l'esprit du régime et au critère d'utilité sociale. Le décret du 18 février 1809 pose un cadre général dans la ligne des ouvertures accordées le 28 décembre 1800 aux Filles de la Charité et confirmées par le décret du 3 messidor an XII, qui introduit une exception en faveur de cinq congrégations féminines. Mais tous les religieux – 12 300, des femmes en écrasante majorité, sont recensés en 1808 – n'obtiennent pas une autorisation ni ne cherchent à l'obtenir.

La situation, infléchie sans doute par les changements de régimes et les soubresauts conjoncturels, demeure identique dans ses grandes lignes entre 1814 et 1879. La Restauration, qui renouvelle l'alliance du Trône et de l'Autel, restitue rapidement leur autorisation aux congrégations masculines dépossédées à la fin de l'Empire (Missions étrangères, 2 mars 1815 ; Lazaristes, 3 février 1816) et étend ce statut à la Compagnie de Saint-Sulpice (3 avril 1816) et à la nouvelle Société des Missions de France (27 septembre 1816), qui sera dissoute après la révolution de juillet 1830. Mais elle ne renonce pas à lier les droits octroyés au contrôle



de l'État en adoptant deux lois en ce sens. La première, du 2 janvier 1817, vise tous les établissements ecclésiastiques, sans mentionner les congrégations, et soumet l'obtention de la personnalité civile au vote d'une loi. La seconde, du 24 mai 1825, concerne explicitement les congrégations féminines en distinguant leur situation par rapport à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1825. Celles qui sont antérieures peuvent être autorisées par une ordonnance, acte du pouvoir exécutif, alors que les créations récentes doivent faire l'objet d'une loi, soumise aux Chambres. Mais l'absence d'autorisation n'est pas synonyme d'illégalité et les menaces de poursuites judiciaires avancées par le décret du 3 messidor an XII sont oubliées.

Si la procédure est mise en œuvre sans délai pour les congrégations féminines, il n'en est pas de même pour les congrégations masculines, que les juristes incluent dans le périmètre de la loi du 2 janvier 1817. Elles s'abstiennent d'ailleurs de toute demande dans le contexte de la campagne d'opinion contre le retour des Jésuites, qui rapproche les libéraux héritiers de 1789 et les ultras fidèles au gallicanisme. Ceux-ci ne sont pourtant pas contraints de se disperser, alors même que les ordonnances Martignac excluent de l'Université les membres des congrégations non autorisées (1828), et les nouvelles congrégations de frères enseignants reçoivent des déclarations d'utilité publique pour leurs établissements. Mais la démarche est suspendue dès le début de la Monarchie de Juillet, qui réduit aussi le nombre d'autorisations accordées aux congrégations féminines. Le climat anticlérical qui a présidé aux journées révolutionnaires de 1830 et les déboires ultérieurs du régime incitent le pouvoir à la prudence, d'autant que l'opinion réagit au retour des grands ordres masculins (Bénédictins, Dominicains) et

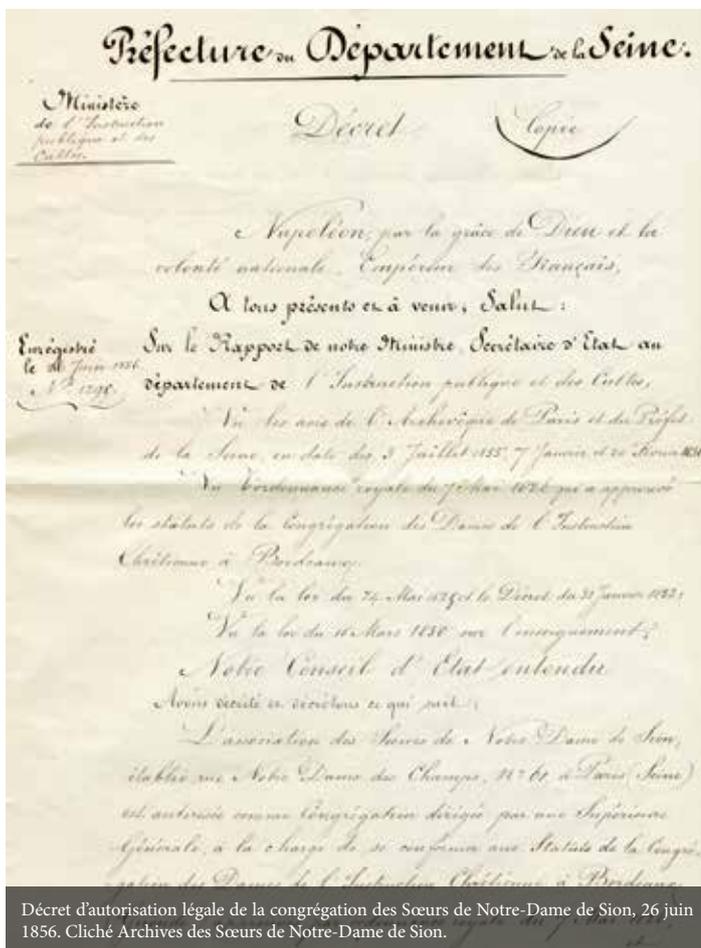
au débat sur la liberté de l'enseignement. Quant à l'éphémère Seconde République, sans trancher la question des congrégations sur le fond, elle l'aborde de fait sous l'angle de la liberté, dans le contexte de la discussion de la loi Falloux du 15 mars 1850 qui en définit le principe pour l'enseignement secondaire.

L'heure apparaît favorable aux congrégations dans un pays qui a effacé pour partie les séquelles religieuses de la Révolution, où les vocations se multiplient et où la demande sociale – scolaire, médicale, caritative, spirituelle – confiée au clergé se diversifie. Le Second Empire, prenant appui au départ de façon privilégiée sur l'Église catholique, favorise ce mouvement en simplifiant l'autorisation des congrégations féminines par le décret-loi du

commence à s'interroger sur l'invasion congréganiste au moment où il infléchit sa politique. En témoigne l'enquête de 1861, qui recense 14 000 établissements et 108 000 religieux, des femmes à 84 % –

un chiffre probablement sous-évalué d'une vingtaine de milliers de personnes –, et contribue à freiner l'octroi de nouvelles autorisations, une mesure saluée par l'opinion libérale, touchée par un anticléricalisme croissant, mais parfois aussi par le clergé séculier, irrité par la concurrence des congréganistes. Seule la courte période de l'Ordre moral renoue ensuite avec les faveurs juridiques, sans trancher une fois encore la question de fond, abordée en 1875 lors du débat sur la liberté de l'enseignement supérieur. Mais le coût symbolique excède largement les bénéfices obtenus par une quinzaine de congrégations entre 1872 et 1878.

*La question congréganiste est ainsi posée de deux manières. La première intéresse de façon générale la liberté d'association. La seconde vise le danger spécifique des biens de mainmorte*



Décret d'autorisation légale de la congrégation des Sœurs de Notre-Dame de Sion, 26 juin 1856. Cliché Archives des Sœurs de Notre-Dame de Sion.

31 janvier 1852 qui élargit les cas justiciables d'un acte du pouvoir exécutif, en accordant à nouveau des déclarations d'utilité publique aux établissements des frères enseignants, en traitant avec bienveillance les congrégations non autorisées et en laissant dans le flou le statut des congrégations masculines autorisées par la monarchie sarde dans les territoires annexés en 1860 (Nice, Savoie). Mais il ne modifie pas radicalement la législation et

## II. La politique républicaine entre contrôle et liquidation

Le statut juridique et le rôle social des congrégations constituent en effet un enjeu important pour le personnel politique républicain qui accède au pouvoir entre 1876 et 1879. Alors que le discours anticlérical fait du vœu la négation même de la liberté et de la raison, fondements du nouveau régime, il dénonce l'emprise congréganiste sur l'école, appelée à former le citoyen de demain, et sur l'assistance, même si le défaut de remplaçants laïques l'incite parfois à transiger. Les enquêtes administratives de 1878 et 1880 lui donnent des arguments en révélant l'augmentation des effectifs forts de 160 000 (ou peut-être 168 000) religieux, dont 19 % d'hommes, et leur enrichissement collectif avec un patrimoine immobilier – possédé ou occupé – évalué à 712 538 980 francs, dont 70 % pour les congrégations autorisées. La question congréganiste est ainsi posée de deux manières. La première intéresse de façon générale la liberté d'association, qui fait partie du programme républicain, mais se heurte à la fois à la méfiance des élus face aux corps intermédiaires faisant écran entre l'État et l'individu et à la définition juridique des associations particulières que sont les congrégations, du droit commun à l'exception légale,

envisagés tour à tour par les trente-trois propositions de loi déposées sur le sujet entre 1872 et 1899. La seconde vise le danger spécifique des biens de mainmorte dont la dénonciation enfle au long des années 1880 et 1890, alors que les congrégations ne détiennent qu'une portion modeste des propriétés de ce type (0,42 % de la superficie et 5,74 % de la valeur en 1899) et les utilisent, en partie tout au moins, pour des activités charitables. L'enjeu scolaire est l'occasion de la première offensive républicaine qui prend la forme de l'article 7 du projet de loi Ferry en date du 15 mars 1879 tendant à interdire l'enseignement, public ou libre, aux membres des congrégations non autorisées. Voté par la Chambre des députés, il est repoussé par le Sénat. Le ministère passe outre et répond avec les décrets du 29 mars 1880 dont l'un prononce la dissolution de la Compagnie de Jésus dans un délai de trois mois en se référant aux arrêts du Parlement de Paris et aux lois révolutionnaires et l'autre prescrit aux congrégations non autorisées de déposer une demande d'autorisation dans le même délai, faute de quoi elles seront dissoutes. Plus de 5 500 religieux – des hommes seulement – sont expulsés en conséquence à l'automne de la même année. Mais la résistance populaire, les procédures judiciaires et les divisions du camp républicain, pris dans la contradiction entre le refus de traiter les congrégations comme des associations ordinaires et la difficulté d'envisager pour elles un régime dérogatoire opposé au principe de généralité de la loi, freinent le mouvement, bientôt suivi du retour discret des exilés et de la reprise de leurs activités. Une étape est toutefois franchie, qui suggère la précarité des congrégations et inaugure une guérilla, facilitée par l'épuration du personnel administratif. Le Conseil d'État juge par exemple qu'une autorisation spéciale est nécessaire pour la création de nouveaux établissements des congré-

gations féminines autorisées (1880) et que les congrégations de frères enseignants ne peuvent pas invoquer les déclarations d'utilité publique pour revendiquer la personnalité civile (1888), avant de refuser cette dernière aux congrégations féminines autorisées en tant que telles pour l'attacher à leurs établissements (1891).

Pour l'heure cependant, le pouvoir exécutif, qui engage la laïcisation du personnel des écoles communales et encourage les initiatives hospitalières des municipalités dans le même sens, privilégie l'arme fiscale pour réduire le danger supposé de la mainmorte et affaiblir les congrégations. Les lois de finances de 1880 et 1884 instaurent un régime d'exception en étendant aux congrégations, autorisées ou non, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières établi depuis 1872 sur les sociétés d'affaires auxquelles elles sont assimilées. Mais au lieu de taxer les bénéfices déclarés à hauteur de 3 % comme la loi de 1880 l'avait prévu, le texte de 1884 frappe le capital social en évaluant arbitrairement ses revenus à 5 % de la valeur brute des biens possédés ou occupés, sans tenir compte des dettes et des charges. Les congrégations acquittent dès lors l'impôt ordinaire comme tout propriétaire, mais aussi un impôt spécifique. La charge fiscale est encore alourdie par la création, en 1880 toujours, d'un droit d'accroissement frappant les sociétés où la quote-part de chacun des membres augmente après un départ ou un décès par suite des clauses de réversion. Or, les congrégations autorisées, soumises à la taxe annuelle de mainmorte, créée

en 1849 sans viser particulièrement les religieux et fixée depuis 1872 à 87 centimes du principal de la contribution foncière, ne sont pas concernées. La loi de 1884 décide en conséquence d'étendre la mesure à toutes les congrégations. La gestion de ce nouveau droit se révèle peu rentable et le gouverne-

ment choisit de le remplacer en 1895 par une taxe annuelle, dite d'abonnement, fixée à 0,30 % de la valeur vénale des biens possédés pour les congrégations autorisées, avec une dérogation en faveur de ceux affectés aux œuvres d'utilité publique, et 0,40 % pour les congrégations non autorisées. Mais les supérieurs organisent la résistance en rejetant une fiscalité qui fait primer la qualité du propriétaire sur la nature de l'immeuble et en transférant une partie des propriétés vers des personnes privées et des sociétés civiles selon une pratique

*Le pouvoir exécutif, qui engage la laïcisation du personnel des écoles communales et encourage les initiatives hospitalières des municipalités dans le même sens, privilégie l'arme fiscale pour réduire le danger supposé de la mainmorte et affaiblir les congrégations*

habituelle dans les congrégations non autorisées dépourvues de personnalité juridique et pourtant visées par des impôts spécifiques.

*Un essai de démantèlement méthodique – mais inachevé – des congrégations, est engagé en juin 1902 par Émile Combes et poursuivi jusqu’au déclenchement de la guerre*

Les militants républicains, surtout les plus ancrés à gauche, déçus par les retards de la politique scolaire et irrités par l’activisme électoral et éditorial de congrégations comme celle des Assomptionnistes, veulent dès lors aller plus loin et briser l’hydre

congréganiste, tout en achevant l’édifice des libertés publiques par l’élargissement du droit d’association. Les affrontements liés à l’affaire Dreyfus et la formation en juin 1899 du cabinet de Défense républicaine leur en donnent l’occasion, et ce n’est pas un hasard si le nouveau président du Conseil Waldeck-Rousseau engage, par un acte symbolique, des poursuites contre les Assomptionnistes, condamnés en janvier puis mars 1900 en vertu de l’article 291 du Code pénal de 1810, réactualisé par la lutte contre les ligues nationalistes. Il entend en fait donner une solution d’ensemble à la question congréganiste pour satisfaire sa majorité, mobilisée sur ce thème, et procurer à l’État un moyen de contrôle sur des institutions étrangères au concordat, dont les dysfonctionnements sont certains mais qu’il veut maintenir contre les vœux des plus radicaux. Rien ne permet en revanche de valider la thèse avancée après sa mort par le dominicain Maumus, champion du Ralliement et familier du salon de son épouse, selon laquelle il aurait imaginé un « concordat des congrégations » d’après une formule suggérée par l’archevêque de Rouen M<sup>gr</sup> Fuzet, proche du

pouvoir, même s’il est vrai que la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 est bien différente du projet déposé le 14 novembre 1899, simplifié et durci à la fois par l’action de la majorité, armée d’une nouvelle enquête sur les effectifs (157 898, dont 29 583 religieux, dans 19 344 établissements métropolitains) et les biens possédés ou occupés (48 250 hectares pour une valeur vénale de 1 050 071 530 francs, le fameux « milliard des congrégations » en écho au « milliard des émigrés »).

Le texte final n’en retient pas moins la distinction majeure posée d’emblée entre l’association, dotée de droits élargis, et la congrégation, soumise par le titre III au régime d’exception que bien des républicains modérés se refusaient à envisager vingt ans plus tôt : « Aux associations elle donne la liberté [...]. Aux congrégations elle refuse cette liberté », résume le rapporteur sénatorial Ernest Vallé. La loi prévoit en effet que toutes les congrégations doivent déposer une demande d’autorisation dans un délai de trois mois et en confie l’examen au Parlement. Faute de quoi, elles seront réputées dissoutes et feront l’objet d’une procédure de liquidation comme les congrégations dont le législateur refuserait l’autorisation ou dont l’exécutif prononcerait la dissolution après autorisation. La loi met en place, dans le même temps, une surveillance tatillonne sur les congrégations autorisées, anciennement ou nouvellement, et restreint de façon permanente la capacité civile de leurs membres.

*La loi balance longtemps entre faveurs contenues et contrôle vigilant avant d’imposer la contrainte en 1901, alors que l’ordre concordataire, bien que menacé, reste en vigueur*

La mise en œuvre de ce texte, qu’il serait trop long de développer ici, est l’histoire d’un essai de démantèlement méthodique – mais inachevé – des congrégations, engagé en juin 1902 par Émile Combes, successeur de Waldeck-Rousseau, et poursuivi jusqu’au déclenchement de la guerre. Il est rythmé par le rejet des demandes d’autorisation et l’esquisse d’un tri sélectif en faveur des ordres actifs dans l’Empire ou à l’étranger ou utiles dans le domaine hospitalier, les expulsions et les affrontements de rue, les procédures judiciaires et les nouvelles lois, notamment celle du 7 juillet 1904 interdisant l’enseignement aux congrégations autorisées ou non et imposant la dissolution des congrégations purement enseignantes, autant d’épisodes qui nourrissent le « discordat »



Départ des Dominicains, caricature signée Egoz, vers 1901, coll. privée.

et rendent inévitable le vote de la séparation des Églises et de l'État. Et alors que la convention du 26 messidor an X ignorait les congrégations, la loi du 9 décembre 1905 qui en abroge les dispositions les mentionne dans son article 38 pour préciser qu'elles « demeurent soumises à la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 ». Le paradoxe n'est qu'apparent et souligne en fait la spécificité permanente du régime légal des congrégations, dans la France de la Séparation comme dans celle du concordat.

Si l'absence des congrégations dans les textes qui ont défini les règles légales du culte catholique en 1801-1802 tient à leur effacement historique, il n'en est pas moins vrai qu'elle a sans doute aidé à la conclusion d'un accord délicat en soi, tant leur histoire est marquée, dans la longue durée, par la méfiance de l'État à l'égard de corps jugés menaçants pour la puissance publique et la société

civile en raison de leur autonomie et de leur influence. L'Ancien Régime en fait l'expérience. Le XIX<sup>e</sup> siècle retrouve des réflexes similaires et la loi balance longtemps entre faveurs contenues et contrôle vigilant avant d'imposer la contrainte en 1901, alors que l'ordre concordataire, bien que menacé, reste en vigueur. Quant au XX<sup>e</sup> siècle, il ne fait pas rentrer totalement les congrégations dans le droit commun des associations en maintenant un mécanisme d'autorisation, même si celui-ci est allégé et fonctionne bien depuis la fin des années 1960, après le temps de latence imposé par le discrédit frappant le régime de Vichy, auteur de la révision du titre III de la loi de 1901 (autorisation délivrée par le Conseil d'État, licéité des congrégations non autorisées, suppression du délit de congrégation) et de l'abrogation de la loi du 7 juillet 1904.



Départ des Bénédictins, caricature signée Egoz, vers 1901, coll. privée.

# Figures d'évêques de l'époque concordataire

M<sup>me</sup> Séverine Blenner-Michel  
Maître de conférences en histoire contemporaine  
Université de Picardie Jules Verne



M<sup>me</sup> Séverine Blenner-Michel, intervention du 23 octobre 2014, Paris, CEF. Cliché A. Cassan.

Le Concordat et les Articles organiques contribuent largement à dessiner les contours de la figure épiscopale du XIX<sup>e</sup> siècle et à façonner un modèle d'évêque inédit, différent à la fois du modèle épiscopal de l'Ancien Régime et de l'évêque constitutionnel né de la Révolution. En 1802, il faut rendre à la hiérarchie catholique son rang d'élite, tout en prenant acte de la nationalisation des biens d'Église qui garantissaient auparavant aux membres du clergé un statut dans la société et des revenus confortables. Bonaparte établit les évêques en relais du pouvoir central dans les diocèses, susceptibles d'encadrer les populations et de favoriser le retour au calme. Il leur réserve un sort particulièrement avantageux afin d'établir une autorité religieuse forte, d'où la figure du « préfet violet », perpétuée par Hippolyte Taine dans

ses *Origines de la France contemporaine*, lequel décrit un évêque autoritaire, maître absolu dans son diocèse<sup>1</sup>. La postérité, favorisée par la littérature anticoncordataire qui accompagne les lois de Séparation, associe souvent aux évêques du XIX<sup>e</sup> siècle le souvenir d'un épiscopat fort, coupé de la base du clergé et à la solde du pouvoir civil. La faiblesse de sa production théologique, l'absence de bienheureux ou de saints dans ses rangs – à l'exception de saint Eugène de Mazenod qui doit sans doute davantage sa sainteté à son rôle de fondateur des Oblats de Marie Immaculée qu'à sa charge de pasteur – ont aussi contribué à lui faire une médiocre réputation. Alors qu'en est-il ? La longueur de la période, la succession des régimes politiques, le nombre d'évêques concernés (plus de 500) interdisent les généralisations, même si des lignes de force se dégagent pour remettre en perspective l'action de cet épiscopat. Après avoir précisé ce qui fait l'originalité de l'évêque concordataire sur le plan social et politique, nous présenterons l'évêque dans son rôle d'élite, d'administrateur et de pasteur.

*La postérité, favorisée par la littérature anticoncordataire qui accompagne les lois de Séparation, associe souvent aux évêques du XIX<sup>e</sup> siècle le souvenir d'un épiscopat fort, coupé de la base du clergé et à la solde du pouvoir civil*

## I. Être évêque au XIX<sup>e</sup> siècle : le cadre concordataire

Le Concordat et les Articles organiques prévoyaient que les évêques seraient nommés par le chef de l'État, qu'ils percevraient un traitement en tant que ministres du culte (art. 14 du Concordat) et que le nombre de sièges épiscopaux serait réduit pour faire coïncider les nouvelles limites des diocèses avec celles des départements (52 sièges en 1802, un peu plus de 80 après le remaniement des circonscriptions ecclésiastiques de 1822-1823), ce qui eut pour conséquence d'accroître le territoire soumis à la juridiction de l'évêque.

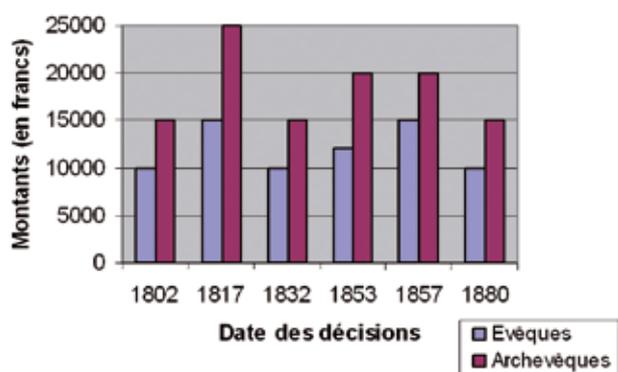
Dans sa thèse sur les origines et la formation des évêques concordataires<sup>2</sup>, Jacques-Olivier Boudon met au jour le processus des nominations épiscopales, fruit d'échanges complexes entre les bureaux du ministère des Cultes, la nonciature et des prélats influents tels les cardinaux Matthieu et Gousset, ou plus tard Maret, Dupanloup et Darboy. Ses travaux insistent sur la démocratisation du corps épiscopal : la part des prélats d'origine noble, encore forte lors des premières nominations de 1802 et sous la Restauration, diminue à mesure que l'on avance dans le siècle pour laisser la place à des ecclésiastiques issus des grande et petite bourgeoisies et de l'élite de la paysannerie. Cette

<sup>1</sup> Hippolyte TAINÉ, *Les Origines de la France contemporaine. Le Régime moderne*, t. II : L'Église, l'école, Paris, Hachette, 1894, p. 72-74.

<sup>2</sup> Jacques-Olivier BOUDON, *L'Épiscopat français à l'époque concordataire (1802-1905), origines, formation, nomination*, Paris, Cerf, 1996, 589 p.

démocratisation joue sur le niveau de fortune des évêques, sur leurs réseaux de sociabilité, sur leur manière aussi d'exercer leur ministère épiscopal : on oppose ainsi les prélats grands seigneurs de la Restauration tel le cardinal de Rohan-Chabot à Besançon, archétype du prélat de cour qui inspira Stendhal pour *Le Rouge et le Noir*, ou le cardinal prince de Croÿ, qui parcourt le diocèse de Rouen dans un carrosse tiré par dix chevaux, et les jeunes pasteurs nommés sous la Monarchie de Juillet à l'image de M<sup>sr</sup> de Marguerye, qui emprunte les mauvaises routes du diocèse de Saint-Flour à pied.

Le financement de l'activité épiscopale par l'État passe par l'attribution aux titulaires diocésains d'un traitement agrémenté d'indemnités diverses et d'une résidence de fonction, les autorités consulaires cherchant à établir tous les diocèses sur un pied d'égalité afin de rendre le critère de fortune personnelle secondaire dans le choix des futurs pasteurs. Les articles 64 et 65 des organiques fixent ainsi à 10 000 F le traitement annuel d'un évêque, à 15 000 F celui d'un archevêque, montants qui évoluent au cours du siècle selon le bon vouloir des chefs d'État.

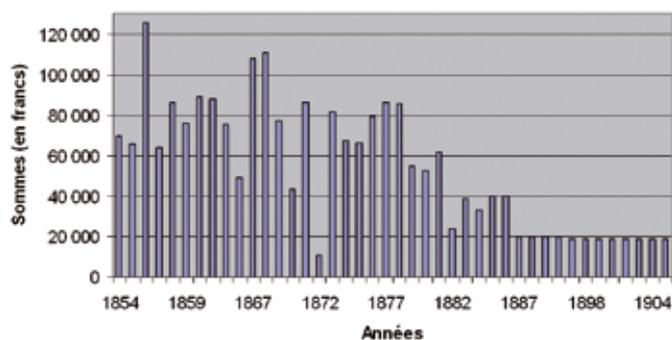


Évolution des traitements épiscopaux (1802-1905), graphique de Séverine Blenner-Michel.

Des indemnités complémentaires viennent agréments au fil des années ce traitement de base. Dès 1802, une indemnité d'installation d'un montant égal à la valeur de son traitement est versée à chaque évêque lors de sa première nomination afin de l'aider à couvrir ses frais de sacre et à acquérir ses ornements liturgiques, ainsi que le mobilier nécessaire à la représentation (linge de maison et argenterie). À cette indemnité d'installation s'ajoute bientôt une indemnité de secrétariat ou de visites dont le montant varie selon la période et le nombre de départements qui composent le diocèse (1 000 F pour un département, 1 500 F pour deux départements à partir de 1831)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Cette indemnité est versée annuellement par le ministère des Cultes jusqu'à sa suppression en 1883.

À la différence du traitement, la question du logement épiscopal n'est traitée ni par le Concordat, ni par les Articles organiques. L'article 71 de la loi du 18 germinal an X « autorisait » seulement les conseils généraux des départements compris dans le territoire du diocèse à y pourvoir, ce qui laisse penser que la participation départementale, quoique sollicitée, restait facultative. Dans les faits, pour accélérer l'installation des prélats, une circulaire du 24 germinal an X imposa aux départements la restitution à l'évêque de l'ancienne maison épiscopale si celle-ci n'était pas aliénée ou son remplacement par une maison appartenant à l'État. À partir de la Restauration, l'État inscrit au budget des cultes les dépenses relatives à l'entretien des palais épiscopaux. Il décide également, par une ordonnance royale du 7 avril 1819, d'octroyer des crédits pour l'acquisition et l'entretien du mobilier des résidences épiscopales, dont la valeur maximale correspond à une année de traitement du titulaire. Cette ordonnance instaure le principe du récolement annuel de mobilier, réalisé en trois exemplaires en présence de l'évêque et du préfet, dont les archives diocésaines et départementales conservent les procès-verbaux.



Crédits annuels affectés sur le budget des Cultes pour l'entretien et le renouvellement du mobilier épiscopal (1854-1905), graphique de Séverine Blenner-Michel.

Le financement des charges matérielles de l'épiscopat assumé par l'État pendant la période concordataire laisse apparaître une alternance de périodes fastes (Restauration, Second Empire) et moins fastes (Monarchie de Juillet et Troisième République), marquée par une nette diminution à partir des années 1880, les gouvernements républicains cherchant à revenir à une stricte application du Concordat.

Les dispositions prises sous le Consulat et l'Empire tendent à assimiler les évêques à de hauts fonctionnaires, même si la législation du XIX<sup>e</sup> siècle se montre prudente dans l'usage du terme de fonctionnaire appliqué aux ecclésiastiques. La Cour de cassation, par exemple, a toujours affirmé dans ses arrêts que le clergé n'était pas fonctionnaire,

et les textes législatifs qui appliquent aux évêques un statut de fonctionnaires sont peu nombreux. On peut citer le décret du 2 février 1852 qui les mentionne comme ne pouvant être élus députés que dans certaines conditions, la loi du 30 novembre 1875 qui les déclare éligibles à la Chambre des députés et la loi du 5 avril 1884 qui les classe parmi

*Les dispositions prises sous le Consulat et l'Empire tendent à assimiler les évêques à de hauts fonctionnaires*

les fonctionnaires publics inéligibles au conseil municipal « dans le ressort où ils exercent leurs fonctions ». Si l'on s'attarde sur la date des textes, on constate un changement d'attitude à partir des années 1880, avec une tendance à l'assimilation des membres de l'épiscopat au corps des fonctionnaires, alors même que les prélats cherchent à se dégager de la tutelle du pouvoir séculier. Les entorses au Concordat et les velléités d'indépendance de l'épiscopat irritent les autorités qui sanctionnent tout mépris des règles de 1802 par une condamnation comme d'abus au Conseil d'État.

La question de la fonctionnarisation de l'épiscopat bute sur deux obstacles. Le premier est que la fonction publique n'est pas suffisamment constituée au XIX<sup>e</sup> siècle pour que l'on puisse déduire du régime juridique qui lui est applicable un statut précis de la condition de fonctionnaire. Le second est que les évêques n'appartiennent à aucune des catégories de fonctionnaires publics alors définies. On en est réduit à constater que les membres de l'épiscopat répondent à la plupart des critères alors en vigueur : ils accomplissent, dans le domaine temporel, une mission de service public qui leur donne droit à un logement fourni par l'État ; ils sont nommés par l'État ; ils reçoivent un traitement, qui n'est pas une indemnité ; ils sont tenus de prêter serment comme le furent tous les fonctionnaires publics jusqu'en 1870 ; ils sont astreints à résidence et jouissent, selon le Conseil d'État jusqu'en 1880, de l'immunité relative de juridiction. Ils ne peuvent cependant pas être révoqués par l'État (seul le pape peut destituer un évêque) et ne bénéficient pas du régime des pensions civiles. À cela près, les évêques présentent les caractéristiques essentielles de la fonction publique. À la suite du Conseil d'État, on peut donc les considérer, jusqu'à un certain point, comme des fonctionnaires, tout en reconnaissant qu'ils ne sont pas des agents du gouvernement ni des agents de l'autorité dans la mesure où l'État ne leur délègue aucune part d'autorité pour l'exercice de leur ministère.

## II. L'évêque au quotidien

De ses liens avec le pouvoir politique, l'évêque hérite un devoir de représentation qui le met en scène en de nombreuses occasions aux côtés des grands dignitaires publics. Mais les dispositions concordataires soutiennent aussi, en bien des points, les préceptes tridentins d'exercice du ministère épiscopal, notamment sur l'obligation de résidence et l'engagement pastoral. L'épiscopat concordataire apparaît donc comme un épiscopat visible, riche en administrateurs zélés et en apôtres.

### A. L'évêque en représentation

Au-delà des cérémonies d'installation et de funérailles épiscopales au cours desquelles le prélat reçoit les honneurs réservés aux dignitaires publics, la place et le rôle accordés aux autorités diocésaines dans les cérémonies publiques constituent l'une des particularités de la période concordataire. Sous le Second Empire par exemple, les autorités civiles et les représentants du clergé s'assistent mutuellement dès qu'un événement requiert une présence officielle : fête solennelle du 15 août en l'honneur du souverain, prières publiques pour la grossesse de l'impératrice, *Te Deum* pour la naissance du prince impérial, prière du *Domine salvam* à la fin des messes. Même si cette entente privilégiée prend fin après 1870, le protocole mis en place par Napoléon I<sup>er</sup> au début du siècle

*L'évêque hérite un devoir de représentation qui le met en scène en de nombreuses occasions aux côtés des grands dignitaires publics*

continue d'assurer aux prélats, par-delà la succession des régimes politiques, une place d'honneur à la tribune officielle chaque fois qu'une solennité anime la vie de leur cité. L'épiscopat prend part aux inaugurations de lignes de chemin de fer et de monuments publics, aux ouvertures des travaux des cours de justice, aux remises de prix dans les lycées, aux revues de troupes.

Quelques exemples tirés de l'agenda de M<sup>gr</sup> d'Astros à Toulouse illustrent cette omniprésence de la figure épiscopale dans des manifestations qui ne présentent aucun caractère religieux et à une époque où les relations avec le pouvoir civil ne sont pourtant pas toujours simples sous la Monarchie de Juillet<sup>4</sup>. En 1837, le maire convie l'archevêque

<sup>4</sup> Arch. dioc. Toulouse, carton M<sup>gr</sup> d'Astros.

à participer à la cérémonie au cours de laquelle le préfet distribue les livrets de caisse d'épargne donnés par le fils aîné de Louis-Philippe aux enfants d'ouvriers de la ville de Toulouse. En 1843, il est invité à présider la séance publique de la Société royale d'agriculture du département de la Haute-Garonne. L'année suivante, c'est le recteur de l'université de Toulouse qui le prie d'honorer de sa présence la séance de rentrée des facultés. En 1846, il participe à l'audience de rentrée de la

*La fréquentation de son palais par les autorités civiles reste le meilleur indicateur des rapports qu'il entretient avec le pouvoir*

se multiplient sous la Deuxième République et le Second Empire. À Dijon en novembre 1849, M<sup>sr</sup> Rivet lance la cérémonie d'installation et de rentrée solennelle de la cour d'appel par une allocution dans sa cathédrale. À Poitiers, l'éloquence de M<sup>sr</sup> Pie requiert sa présence pour la bénédiction du chemin de fer, le 1<sup>er</sup> juillet 1851, en présence du président de la République, puis pour la pose de la première pierre de l'hospice des aliénés de Niort en mai 1853. En mars 1857, il inaugure les nouvelles machines hydrauliques pour la distribution des eaux de la fontaine du Vivier à Niort. En octobre 1872, il bénit des hauts-fourneaux près de Montmorillon.

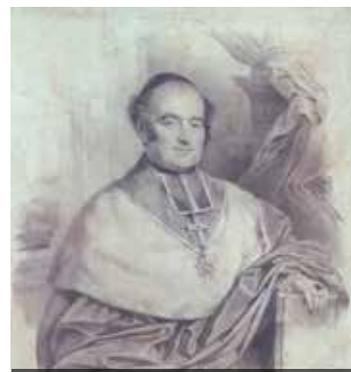
Tout se passe comme si l'évêque cautionnait moralement l'événement public, par sa présence et sa bénédiction. Les discours, très formels, prononcés dans ces occasions par les évêques, les préfets et les édiles louent la concorde des pouvoirs civils et religieux. De la prestance du prélat dans ces moments de forte audience dépend la fréquence des sollicitations. Ainsi le charisme du cardinal Donnet lui vaut-il d'être très sollicité à Bordeaux : « Il est appelé avec empressement partout, dans toutes les réunions privées et publiques. Tout le monde, dans tous les partis, recherche son patronage<sup>5</sup>. » La réputation scientifique et l'éloquence de M<sup>sr</sup> Perraud font également son succès à Autun : « Doué d'un rare talent oratoire, son langage froid

<sup>5</sup> Lettre du préfet de la Gironde au ministre de l'Intérieur et des Cultes (23 septembre 1879), citée par Jacques GADILLE, *La Pensée et l'Action politiques des évêques français au début de la III<sup>e</sup> République (1870-1883)*, Paris, Hachette, 1967, 2 t., vol. I, p. 187.

<sup>6</sup> Archives nationales [infra AN], F<sup>19</sup> 5610, lettre du préfet de Saône-et-Loire au ministre de l'Intérieur et des Cultes (19 novembre 1879).

mais élevé est d'une correction remarquable, et le disciple de l'Université apparaît sous la forme de l'évêque dans toutes les occasions solennelles où il s'adresse au public par la plume et par la parole<sup>6</sup>. »

Les relations officielles que l'évêque entretient avec les principaux dignitaires de sa ville de résidence et de son diocèse sont dictées par le code de préséances établi par le décret du 24 messidor an XII. Ce dernier impose à l'évêque, comme à l'ensemble des personnalités publiques, de faire à leurs pairs une visite annuelle de courtoisie à l'occasion de la nouvelle année. En échange des hommages qu'il présente à ses homologues politiques, judiciaires et militaires, le chef du clergé reçoit à son tour leurs visites, de sorte qu'une fois par an les salons du palais épiscopal se prêtent à un défilé de notabilités en grande tenue. Bien que tenté de fuir la pesanteur de ces obligations officielles, l'évêque s'y plie généralement de bonne grâce. La fréquentation de son palais par les autorités civiles reste le meilleur indicateur des rapports qu'il entretient avec le pouvoir comme en témoigne l'attention portée à la fin du siècle au « boycott » épiscopal des vœux de la préfecture. De M<sup>sr</sup> Clausel de Montals qui invite, lors du mariage de sa nièce à l'évêché de Chartres, près des trois-quarts des conseillers généraux de l'Eure-et-Loir avec qui il entretient « des relations de bienveillance ou de politesse<sup>7</sup> », au cardinal Du Pont qui « reçoit régulièrement à dîner le conseil général du Cher<sup>8</sup> », en passant par M<sup>sr</sup> Thomas qui organise des concerts dans la cathédrale de Rouen auxquels il convie les principaux fonctionnaires de sa cité<sup>9</sup>, les exemples de la sollicitude épiscopale envers les élites politiques locales sont légion.



Cardinal Jacques-Marie Du Pont, évêque de Saint-Dié (1830-1835), archevêque d'Avignon (1835-1842) puis de Bourges (1842-1859), AD Cher, 11 Fi Du Pont 2. Cliché Séverine Blenner-Michel.

## B. Une vie de prière et d'étude

Dans l'intimité, l'emploi du temps épiscopal diffère peu de celui d'un séminariste. Conçu comme une école de sanctification, le séminaire impose une

<sup>7</sup> Ernest SEVRIN, *Un Évêque militant et gallican au XIX<sup>e</sup> siècle : M<sup>sr</sup> Clausel de Montals, évêque de Chartres (1769-1857)*, Paris, Vrin, 1955, 2 vol., vol. I, p. 330.

<sup>8</sup> AN, F<sup>19</sup> 7462, lettre de M<sup>sr</sup> Du Pont au ministre de la Justice et des Cultes (1<sup>er</sup> novembre 1845).

<sup>9</sup> AN, F<sup>19</sup> 5610, lettre du procureur général de Rouen au ministre de la Justice et des Cultes (26 juillet 1888).

*Dès le début du siècle, le modèle sulpicien guide les comportements des titulaires diocésains, tant dans leur intérieur, que dans leurs relations avec leur entourage*

habitue progressive des gestes et des rythmes de la vie sacerdotale, faite d'ascèse et de régularité dans la prière, les offices, les études et la vie spirituelle, que l'évêque perpétue après son accession à l'épiscopat. Dès le début du siècle, le modèle sulpicien guide les comportements des titulaires diocésains, tant dans leur intérieur, que dans leurs relations avec leur entourage, comme en témoigne cette invitation lancée par M<sup>gr</sup> de Pancemont, évêque de Vannes, à son confrère de Quimper :

« Vous serez à Vannes comme chez vous, ou plutôt comme vous seriez au séminaire Saint-Sulpice. Nous nous levons à 5 heures ; toutes les prières sont faites à 8 heures ; nous déjeunons et nous sommes à l'ouvrage jusqu'au dîner qui est à une heure. Au dîner, lecture d'un seul chapitre du Nouveau Testament. Après le dîner, récréation, visite passive jusqu'à 4 heures ; à 4 heures, nous nous remettons à l'ouvrage les uns et les autres ; nous ne nous réunissons que pour souper, lequel est précédé de la prière pour les domestiques de la maison. Nous sommes au lit ou tout au moins nous pouvons y être à 10 heures<sup>10</sup>. »

La plupart des biographies d'évêques du XIX<sup>e</sup> siècle attestent d'une gestion quotidienne du temps qui accorde une place importante à la prière, à l'étude et au travail intellectuel. Ses fonctions d'administrateur et de pasteur imposent à l'évêque de maîtriser les outils linguistique, théologique et juridique nécessaires à l'écriture des mandements et lettres pastorales sous peine de voir son autorité remise en cause. De M<sup>gr</sup> Caraguel à Perpignan, le préfet conclut ainsi qu'il « n'est point évêque », puisque « ni orateur, ni écrivain. ». Tout au plus atteint-il le niveau d'« un bon curé de campagne, occupé à collectionner des reliques<sup>11</sup> ». L'épiscopat concordataire a la réputation de n'être pas un épiscopat d'intellectuels et de théologiens, en dépit des tentatives de certains ministres de promouvoir des ecclésiastiques savants. Entre 1852 et 1856, Fortoul nomme ainsi coup sur coup cinq prêtres érudits : l'abbé Daniel, docteur ès lettres, recteur de l'Académie de Caen, à Coutances ; l'abbé Ginoulhiac, éminent théologien, à Grenoble ; l'abbé Sergent, ancien recteur de l'Académie de la Nièvre, à Quimper ; l'abbé Plantier, professeur à la faculté

de théologie de Lyon, à Nîmes ; l'abbé Landriot, supérieur du petit séminaire d'Autun et excellent prédicateur, à La Rochelle<sup>12</sup>. On pourrait ajouter l'abbé Gerbet, qui a déjà écrit plusieurs ouvrages lorsqu'il est nommé sur le siège de Perpignan en 1854.

Les familiers de la science sacrée et de la rhétorique sont un peu plus nombreux à partir de la décennie 1860. Jacques Gadille a rendu hommage à cette génération de prélats qui maniaient le français avec aisance, élégance et précision, défendant les couleurs de l'éloquence nationale dans l'hémicycle du Palais Bourbon, tels Dupanloup et Freppel. Certains de leurs collègues, non moins brillants, préfèrent le silence de leur cabinet aux discussions d'assemblées. C'est le cas de M<sup>gr</sup> Meignan, dont la « vie est toute d'intérieure ». « Orateur peu éloquent », mais « esprit cultivé, travaillant sans cesse, il s'adonn[e] de préférence aux études philosophiques, et évit[e] avec soin de faire parler de lui<sup>13</sup>. » Trouvant dans son modeste diocèse de Châlons « la retraite heureuse » qu'il affectionne, il consacre de longues veilles à un ouvrage sur les prophéties de l'Ancien Testament qui paraît en 1878. M<sup>gr</sup> David impressionne la société locale de Saint-Brieuc par son « instruction et sa science élevée ». « Lettré, archéologue et artiste », il vit retiré dans son palais « au milieu de ses livres et de ses collections<sup>14</sup> ».



M<sup>gr</sup> Alexis Menjaud, évêque de Nancy (1839-1859), archevêque de Bourges (1859-1861), premier aumônier de Napoléon III (1852-1861), AD Cher, 11 Fi Menjaud 1. Cliché Séverine Blenner-Michel.

Les commentaires sur les prélats « savants » s'accompagnent souvent de remarques sur leur timidité ou leur comportement maladroit en société, comme si les adeptes de l'étude ne pouvaient à la fois partager l'amour des livres et celui de la compagnie. De M<sup>gr</sup> Jordany, le préfet craint que « ses habitudes studieuses [ne] l'éloignent du monde<sup>15</sup> » ; M<sup>gr</sup> Rosset, « froid et poli », s'enferme dans son palais de Saint-Jean-de-Maurienne, où « il passe son temps à écrire des constitutions

<sup>10</sup> Lettre de M<sup>gr</sup> de Pancemont à M<sup>gr</sup> de Crouseilles (20 juillet 1805), cité par Yves LE GALLO, *Clergé, religion et société en Basse-Bretagne de la fin de l'Ancien Régime à 1840*, Paris, Éditions ouvrières, 1991, 2 vol., I, p. 353.

<sup>11</sup> AN, F<sup>19</sup> 5610, le préfet des Pyrénées-Orientales au ministre des Cultes (23 décembre 1881).

<sup>12</sup> Jacques-Olivier BOUDON, *op. cit.*, p. 350-351.

<sup>13</sup> AN, F<sup>19</sup> 5610, lettre du préfet de la Marne au ministre de l'Intérieur et des Cultes (16 septembre 1879).

<sup>14</sup> *Ibid.*, lettre du préfet des Côtes-du-Nord au ministre de l'Intérieur et des Cultes (29 septembre 1879).

<sup>15</sup> AN, F<sup>19</sup> 5606, lettre du préfet de Haute-Loire au ministre de l'Intérieur et des Cultes (30 décembre 1881).

synodales pour son diocèse, de nombreuses lettres pastorales et surtout des mandements<sup>16</sup> ; M<sup>gr</sup> Pagis à Verdun « se complaît dans le travail de cabinet » et « semble fuir le bruit et les honneurs [...] »<sup>17</sup>. Si l'on en croit ces lignes, l'étude serait l'ennemie de l'apostolat et un évêque intellectuel ne pourrait faire un pasteur accompli. Pourtant, les grands archevêques furent aussi de grands lecteurs : la bibliothèque de M<sup>gr</sup> Guibert (Viviers, Tours, Paris) compte plus de 4 000 livres, celle de M<sup>gr</sup> Lyonnet (Saint-Flour, Valence, Albi) plus de 6 000, celle du cardinal Gousset (Périgueux, Reims) plus de 8 000<sup>18</sup>.

### C. L'évêque administrateur

La gestion du diocèse s'orchestre depuis la résidence épiscopale, sorte de quartier général d'où l'évêque dresse la carte des circonscriptions paroissiales, se familiarise avec la composition de son clergé, prépare les nominations, consulte les autorités civiles et ecclésiastiques locales, centralise les requêtes des fidèles et établit le parcours de ses visites pastorales. L'attention portée au parcours antérieur des candidats à l'épiscopat prouve que rien ne prépare mieux au métier d'évêque qu'un passage dans les services d'une administration diocésaine. Près de 60 % des évêques en ont fait l'expérience, avant d'accéder eux-mêmes à l'épiscopat, en tant que vicaire général, secrétaire particulier ou secrétaire d'un évêché<sup>19</sup> : c'est bien la preuve que les gouvernements considèrent les capacités administratives comme un critère de choix fondamental, en accord avec les auto-

rités romaines, qui s'enquîèrent toujours auprès de la nonciature des antécédents administratifs d'un candidat. L'évêque d'Angers, M<sup>gr</sup> Angebault, souligne les contraintes que la bureaucratisation des administrations et l'obligation de composer avec le pouvoir temporel font peser sur la gestion des diocèses : « la piété ne suffit plus » pour gouverner un diocèse et les études ecclésiastiques,

telles qu'elles sont dispensées dans les séminaires, ne préparent pas à la complexité du travail administratif. Seul reste valable l'apprentissage sur le terrain<sup>20</sup>.

L'évêque qualifié de « bon administrateur » passe souvent pour quelqu'un de renfermé, de froid, dont le rayonnement ne dépasse pas l'étroit périmètre des bureaux du secrétariat. De là le peu de faveur dont il bénéficie auprès des populations, davantage touchées par le charisme des pasteurs. En 1879, l'évêque de Saint-Dié, M<sup>gr</sup> de Briey, est décrit comme un prélat très laborieux et très actif, consacrant tout son temps à la gestion des affaires de son diocèse qu'il connaît parfaitement et dirige seul. Mais son existence d'ermite lui coûte la popularité dont jouissait M<sup>gr</sup> Caverot, son prédécesseur : « Très froid de caractère, il ne sort que très peu, fait de rares visites, [...] ne reçoit que de loin en loin, et n'accepte qu'un petit nombre d'invitations, même de la part de ses amis politiques et religieux . » Même tableau à Carcassonne où M<sup>gr</sup> Leuillieux « dirige bien les affaires religieuses du diocèse » et « aime à s'occuper des plus petits détails de son administration » mais n'exerce aucune influence dans le département. Le préfet déplore que la vie retirée du prélat et le temps qu'il consacre aux travaux de son ministère l'éloignent du monde en l'enfermant dans des réalités purement ecclésiastiques<sup>22</sup>.

Ces critiques, formulées par des préfets qui s'intéressent prioritairement au comportement politique des évêques, ne doivent néanmoins par faire oublier qu'une gestion saine du diocèse reste un critère de compétence essentiel.

Le bon administrateur réside dans son diocèse, se montre accueillant et disponible à l'égard des prêtres placés sous son autorité, garantit la gestion des biens matériels du diocèse, gouverne person-

*Le bon administrateur réside dans son diocèse, se montre accueillant et disponible à l'égard des prêtres placés sous son autorité, garantit la gestion des biens matériels du diocèse, gouverne personnellement sans se faire suppléer par ses collaborateurs*



M<sup>gr</sup> Charles-Amable de La Tour d'Auvergne-Lauragais, coadjuteur puis archevêque de Bourges (1861-1879), 1866, AD Cher, 11 Fi La Tour d'Auvergne-Lauragais 3<sup>1</sup>. Cliché Séverine Blenner-Michel.

<sup>16</sup> *Ibid.*, lettre du préfet de Savoie au ministre de l'Intérieur et des Cultes (19 septembre 1879).

<sup>17</sup> AN, F<sup>19</sup> 5610, lettre du procureur général de Nancy au ministre de la Justice et des Cultes (10 juillet 1888).

<sup>18</sup> Ces chiffres placent les collections épiscopales du XIX<sup>e</sup> siècle au niveau de bibliothèques monastiques ou conventuelles de taille moyenne de la fin de l'Ancien Régime.

<sup>19</sup> Jacques-Olivier BOUDON, *op. cit.*, p. 188.

<sup>20</sup> Archives secrètes vaticanes, *Archivio Nunziatura Parigi*, 125, copie de lettre de M<sup>gr</sup> Angebault au ministre de l'Instruction publique et des Cultes (mai 1849).

<sup>21</sup> AN, F<sup>19</sup> 5610, lettre du préfet des Vosges au ministre de l'Intérieur et des Cultes (19 septembre 1879).

<sup>22</sup> *Ibid.*, lettre du préfet de l'Aude au ministre de l'Intérieur et des Cultes (4 novembre 1879).

nellement sans se faire suppléer par ses collaborateurs, ainsi que le rappelle M<sup>gr</sup> de Marguerye en 1861 : « La charge principale d'un évêque est de gouverner un diocèse [...]. Il doit tout diriger, gouverner et en cela ne peut être suppléé par personne sans qu'un diocèse ne soit en souffrance. » Cette position, contre laquelle s'est élevée une partie du bas clergé qui dénonçait le despotisme épiscopal, soutient que l'évêque exerce son autorité sur tous, y compris sur ses collaborateurs les plus proches, coadjuteurs, auxiliaires, vicaires généraux et secrétaires. Le modèle d'administration très centralisée favorisée par le dispositif concordataire a permis une croissance rapide des services du secrétariat diocésain dont témoigne la production d'archives.

#### D. L'évêque pasteur

La période concordataire consacre enfin le primat du pastoral sur le politique : dans leur très grande majorité, les évêques concordataires se comportent en apôtres qui prêchent, confessent, réconfortent, évangélisent.

Bonaparte souhaitait que les nouveaux évêques prissent connaissance personnellement et régulièrement des réalités de leur diocèse : l'article 22 des Organiques leur prescrit de visiter chaque année une partie des paroisses dépendant de leur juridiction, de manière à couvrir l'ensemble du territoire diocésain en l'espace de cinq ans<sup>23</sup>. Les premiers évêques concordataires se montrent

particulièrement assidus à l'exemple de M<sup>gr</sup> Brault qui n'hésite pas à se lancer sur les routes de Normandie en novembre et décembre 1802, alors que la saison se prête peu aux voyages<sup>24</sup>, ou de M<sup>gr</sup> Bécherel, qui

entame sa première tournée en avril-mai 1803 et manifeste une telle application à s'acquitter de sa tâche, qu'à peine deux ans plus tard l'ensemble du diocèse de Valence a été parcouru<sup>25</sup>. La pratique annuelle des visites pastorales ne se dément pas une fois passées les premières années du siècle.

*Les visites pastorales durent habituellement entre deux et trois mois, même si les plus zélés vont jusqu'à passer la moitié de l'année sur les routes de leurs diocèses*

Commencées en mars ou en avril avec une interruption pendant la Semaine sainte, les visites reprennent généralement après Pâques jusqu'à la fin du mois de juin. Elles durent habituellement entre deux et trois mois, même si les plus zélés vont jusqu'à passer la moitié de l'année sur les routes de leurs diocèses. Au cours des premières décennies du siècle, la distribution du sacrement de confirmation est prioritaire compte-tenu du retard accumulé pendant la Révolution, d'où le nom de « tournées de confirmation » par lequel on désigne aussi ces visites marathon : si l'on en croit le journal de ses tournées pastorales, M<sup>gr</sup> de Bombelles aurait confirmé plus de 40 000 personnes dans le diocèse d'Amiens au printemps 1820, allant certains jours jusqu'à distribuer le sacrement à plus de 2 000 confirmands, montant en chaire 87 fois en six semaines<sup>26</sup>. L'un de ses successeurs, M<sup>gr</sup> Mioland, entreprend à son tour de visiter le diocèse d'Amiens à peine un mois après son installation en mai 1838. Entre le 23 juin et le début du mois de décembre 1838, il visite 34 paroisses et confirme 9 979 personnes. En 1839, sa tournée démarre le 14 janvier et s'achève le 15 décembre : 232 clochers visités ; 19 483 personnes confirmées, dont beaucoup de vieillards<sup>27</sup>.

Le second objectif de ces incursions épiscopales en terrain paroissial est l'acquisition d'une connaissance approfondie du personnel et de l'état matériel des paroisses. Le prélat consigne après chaque visite ses observations dans des procès-verbaux, que complètent les questionnaires remplis par les curés ou desservants. La pratique des questionnaires imprimés, déjà utilisée au XVIII<sup>e</sup> siècle, tarde à s'imposer au XIX<sup>e</sup> siècle. Les premiers évêques concordataires ont eu tendance à négliger cet aspect « administratif » de la visite pastorale, comme l'illustrent les cas de M<sup>gr</sup> Fournier et de M<sup>gr</sup> Le Courtier dont Gérard Cholvy a montré que leurs tournées dans le diocèse de Montpellier furent régulières et fréquentes, même s'ils n'en ont laissé aucune trace<sup>28</sup>. À partir du milieu du siècle toutefois, il est rare que l'évêque ne se plie pas à l'exigence de rapport, d'autant que les informations consignées par écrit par les curés servent de base à la rédaction des relations diocésaines remises au pape tous les quatre ans. L'enquête porte sur la situation matérielle de la paroisse, la situation scolaire, l'état du personnel ecclésias-

<sup>23</sup> Plus exigeants, les canons tridentins imposaient une périodicité de deux années.

<sup>24</sup> Thierry BLOT, *Reconstruire l'Église après la Révolution. Le diocèse de Bayeux sous l'épiscopat de M<sup>gr</sup> Brault (1802-1823)*, Paris, Cerf, 1997, p. 101-113.

<sup>25</sup> Roger PINET, *Le Diocèse de Valence sous le régime du Concordat de 1801 : l'épiscopat de François Bécherel, 1802-1815*, Valence, 1963, p. 171-172.

<sup>26</sup> Arch. dioc. Amiens, DA 438, compte-rendu manuscrit des visites épiscopales de M<sup>gr</sup> de Bombelles (1820-1822).

<sup>27</sup> *Id.*, DA 447, premier carnet de visites pastorales de M<sup>gr</sup> Mioland (14 janvier-15 décembre 1839).

<sup>28</sup> Gérard CHOLVY, *Religion et société au XIX<sup>e</sup> siècle : le diocèse de Montpellier*, Lille, Service de reproduction des thèses, 1973, 2 vol., vol. I, p. 281-284 et vol. II, p. 841-842.



M<sup>gr</sup> Jean-Pierre Boyer, archevêque de Bourges (1892-1896), AD Cher, 11 Fi Boyer 1. Cliché Séverine Blenner-Michel.

tique et la pratique religieuse des fidèles. Les informations recueillies fournissent un matériel fort utile aux administrations épiscopales, comme le souligne M<sup>gr</sup> Lacroix d'Azolette en 1843 après avoir achevé le tour de toutes les paroisses du diocèse d'Auch :

« Ce travail et les procès-verbaux qui en sont le résultat forment

un recueil de six volumes in folio de 300 pages chacun. Je laisserai ainsi à mon successeur d'utiles documents. J'ai déjà retiré en plusieurs occasions beaucoup de fruits de ces renseignements écrits<sup>29</sup>. »

Si la venue de l'évêque reste un événement dans la vie des paroisses, le pasteur gagne en accessibilité et en proximité. Avec le développement des visites diocésaines non déléguées, la perception de la figure épiscopale change : l'évêque n'est plus assimilé à un administrateur lointain, mais à un pasteur qui donne de sa personne et conduit ses brebis. Michel Lagrée a décrit, à l'échelle du diocèse de Rennes, la révolution pastorale induite par l'arrivée, en 1825, de M<sup>gr</sup> Lesquen, jeune évêque de 55 ans, qui succède à deux vieillards handicapés<sup>30</sup>. À l'autre bout de la France, une dizaine d'années plus tard, l'expérience de M<sup>gr</sup> Thibault à Montpellier dévoile une conscience exacerbée du rôle de pasteur. Convaincu que l'évêque doit être présent sur tous les fronts pour donner l'exemple, il lance, en plus des visites de paroisses, des missions dans les principales villes du diocèse qui mettent l'accent sur la prédication et la formation chrétienne des fidèles. Elles sont données pendant l'hiver afin de mieux s'accommoder aux besoins des classes populaires, alors plus disponibles, et durent un mois. En chaire dès cinq heures un quart du matin, le prélat va au devant des travailleurs, ouvriers, artisans, petits commerçants, pour les confesser et en obtient de touchants témoignages de conversion. Au terme d'une mission menée à Béziers en 1842, il livre au garde des Sceaux ses conclusions :

« Notre société est malade, plus malade que vous ne l'imaginez. Il y a trois mois, j'étais à mille lieues de soupçonner tous les dangers profonds et effrayants que nous courrons. On les conjurerait peut-être si on essayait dans tous les diocèses ce que je viens de tenter pour le mien. Pour cela il faudrait que les évêques prennent eux-mêmes la direction des exercices [...]. Si la France peut être sauvée, ce ne sera pas par des évêques qui ne seront que de pieux et exacts bureaucrates<sup>31</sup>. »

Le XIX<sup>e</sup> siècle s'impose comme une période de profondes modifications de la figure épiscopale. Sur le plan religieux, les préceptes tridentins s'imposent définitivement comme la norme du ministère épiscopal, tandis que, dans les mentalités, le gallicanisme cède la place à la fidélité aux doctrines romaines. Sur le plan social, les évêques tiennent vaillamment leur rang parmi les élites, même s'ils sont de moins en moins considérés comme de hauts dignitaires de l'État. Sur le plan politique, enfin, ils jouent jusqu'au bout le jeu du Concordat, respectant les prérogatives de l'État qui les nomme et les rémunère, à condition qu'elles n'empiètent pas sur le terrain spirituel. Leur refus de se voir assimilés à des fonctionnaires ne les empêche pas de prendre, dans les années qui précèdent la Séparation, la défense d'un système qui leur avait permis pendant plus d'un siècle d'exercer leur ministère dans le respect des règles c a n o n i q u e s . La fin du siècle offre toutefois un tableau radicalement différent de celui de 1802. À l'évêque autoritaire, indépendant et isolé dans

son diocèse, créé par la législation concordataire, succède un évêque plus effacé, tourné vers la tutelle ecclésiastique et soumis à ses décisions, bien que tenté de chercher dans une collégialité balbutiante et hésitante une part de son autonomie perdue, comme le révéleront les assemblées de l'épiscopat réunies en 1906 et 1907 pour faire face au séisme de la Séparation.

*L'évêque n'est plus assimilé à un administrateur lointain, mais à un pasteur qui donne de sa personne et conduit ses brebis*

<sup>29</sup> AN, F<sup>19</sup> 1761, lettre de M<sup>gr</sup> Lacroix d'Azolette au ministre de la Justice et des Cultes (16 octobre 1843).

<sup>30</sup> Michel LAGRÉE, *Mentalités, religion et histoire en Haute-Bretagne au XIX<sup>e</sup> siècle. Le diocèse de Rennes (1815-1848)*, Paris, 1977, p. 234.

<sup>31</sup> Cité par Gérard CHOLVY, *op. cit.*, vol. I, p. 309-310.

# Les relations entre l'État et les Églises

M<sup>me</sup> Claire Willig  
Bureau des Cultes du ministère de l'Intérieur

## I. Contexte historique

### A. Avant la loi de 1905

La Révolution française est marquée douloureusement par la Terreur : les relations entre les religions et l'État sont bouleversées. L'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen proclamée le 26 août 1789 dispose que « nul homme ne doit être inquiété pour ses opinions, mêmes religieuses ». Le citoyen a le droit de croire ou de ne pas croire. Les emplois publics sont ouverts aux protestants (décembre 1789), les juifs obtiennent le statut de citoyens (septembre 1791), l'état civil est laïcisé (1792).

Dès 1789, l'Assemblée retire au clergé la dîme qui permettait de subvenir au culte et s'engage à entretenir le culte et le clergé. La Constitution civile du clergé, proclamée le 12 juillet 1790, entérine des ruptures qui vont être à la source de grandes violences. Cette histoire terrible va peser lourdement sur l'avenir et donner à la laïcité une dimension initiale tragique et fondatrice en même temps, qu'elle n'a pas eue dans d'autres pays.

Bonaparte, qui veut en finir avec le chaos, se réconcilie avec le pape et se fait sacrer empereur par lui après avoir signé le Concordat en 1801. Il rétablit l'unité de principe de l'Église de France, mais il ne refait pas du catholicisme la religion d'État qu'il était sous la monarchie. On ajoute au Concordat des « articles organiques » qui traitent d'autres cultes désormais « reconnus ». L'organisation napoléo-

nienne des cultes met en place une reconnaissance des religions, un contrôle de la désignation de leurs responsables et une rémunération de leurs ministres.

### B. La séparation des Églises et de l'État

La loi du 9 décembre 1905 a renversé ces principes. La séparation des Églises et de l'État est définie dans son article 2 : « La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte. »

#### 1. La République ne reconnaît aucun culte

L'État n'a aucune appartenance religieuse, les Églises s'administrent librement, le culte est une affaire privée. Toutes les

Églises sont égales en droit. Aucune ne bénéficie d'un statut particulier. Les ministres du culte ne sont pas nommés par l'État, même si en application d'un accord entre la France et le Saint-Siège de 1921, le gouvernement est consulté sur les nominations d'évêques catholiques mais s'abstient, sauf exception limitée aux risques politiques que présenterait une nomination, d'émettre un avis défavorable.

Les Églises n'ont pas à intervenir dans l'organisation, ni dans le fonctionnement des institutions du pays. Il en résulte quelques effets concrets : interdiction des réunions politiques dans les lieux de culte (article 26, loi 1905) ; interdiction des signes ou emblèmes religieux sur les monuments publics (article 28, loi 1905) ; suppression des prières publiques lors des rentrées parlementaires (1884) ; priorité du mariage civil sur le mariage religieux (1792) ; neutralité des cimetières (1881).

L'État neutre impose des obligations aux agents publics qui doivent être neutres dans l'exercice de leurs fonctions. Dans son avis Demoiselle Marteaux rendu en 2000 à propos d'une surveillante d'externat portant le foulard islamique, le Conseil

*Le Concordat rétablit l'unité de principe de l'Église de France, mais il ne refait pas du catholicisme la religion d'État*

d'État a indiqué que le principe de neutralité du service public et le principe de laïcité font obstacle à la manifestation de toute croyance religieuse de la part des agents publics. En outre, dans l'arrêt CPAM de Seine-Saint-Denis du 19 mars 2013, la Cour de cassation a jugé que le principe de laïcité est applicable dans l'ensemble des services publics, y compris lorsque ceux-ci sont assurés par des organismes de droit privé qui emploient des salariés. Pour autant, la liberté de conscience des agents du service public est protégée (article 6 de la loi du 13 juillet 1983). Les croyances et les opinions de l'agent ne doivent pas être prises en considération dans la gestion de sa carrière (avancement, mutation, etc.), et ne sauraient lui nuire professionnellement. Les fonctionnaires peuvent exprimer leurs convictions dans la sphère privée, dans les limites du devoir de réserve.

## 2. La République ne subventionne aucun culte

La neutralité des services publics est ainsi assurée pour respecter le principe d'égalité qui a pour corollaire le non-subventionnement des cultes : l'État est neutre vis-à-vis de tous les cultes et n'en aide aucun financièrement. Les associations ayant pour objet l'exercice du culte ne peuvent donc recevoir aucune subvention publique. Cependant, le législateur a prévu, dès l'origine, des dérogations à la prohibition de toute subvention publique, d'une part en faveur des aumôneries (article 2 de la loi de 1905), d'autre part pour les travaux de réparation sur les édifices culturels classés Monument historique (article 13 de la loi de 1905). Par la suite, des lois ont institué d'autres dérogations par exemple la loi du 13 avril 1908 qui autorise l'État et les collectivités locales à financer les travaux d'entretien des édifices culturels leur appartenant.

### C. L'histoire du bureau central des cultes

Sous le régime concordataire, il existait une direction générale des cultes du ministère de l'Intérieur : c'était essentiellement un « service du personnel » qui préparait des mouvements épiscopaux. Cette organisation a été bouleversée avec la

loi de séparation des Églises et de l'État du 9 décembre 1905 qui dispose dans son article 2 que « la République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte ». Le décret du 17 août 1911 supprime la direction générale. Subsiste un seul bureau, le « bureau central des cultes » qui est l'héritier de l'ancienne direction générale des cultes (expertise juridique en droit des cultes, connaissance du phénomène religieux, acteur majeur du dialogue entre les cultes et notamment l'Église catholique et l'État).

L'idée d'un « dialogue entre les cultes et l'État » peut paraître surprenante, dans le pays qui a inventé le concept de laïcité. À première vue en effet, l'État (entendu au sens large de « pouvoirs publics ») et les cultes n'ont rien à se dire, parce qu'ils ne parlent pas des mêmes choses<sup>1</sup>. La religion d'un côté, la citoyenneté de l'autre. Les cultes et l'État, chacun dans une sphère bien distincte. N'est-ce pas ce que consacre la loi du 9 décembre 1905, notamment en son article 2 déjà cité ? Pourtant, déduire du principe de séparation que les cultes et l'État doivent mutuellement s'ignorer constitue un grave contresens. En effet, les cultes vivent au sein de la société et ils doivent se soumettre à ses règles. De même, l'État ne peut pas faire abstraction des forces qui animent le corps social et dans lesquelles une partie de ses citoyens se retrouvent. « Si l'homme est un animal religieux, à la fois croyant et citoyen, les deux pouvoirs sont condamnés à s'entendre sans se confondre et à se fréquenter sans se combattre », remarquait le cardinal Jean-Louis Tauran, lors de l'Assemblée annuelle des évêques de France en 2003.

## II. L'État, garant de la liberté de religion et de son corollaire l'exercice du culte, nourrit un dialogue légitime et pragmatique avec les religions

### A. L'État ne peut pas méconnaître les religions en tant que réalités sociales

#### 1. Les groupes religieux sont des acteurs sociaux et institutionnalisés

Certes, la République ne reconnaît aucun culte. Cependant, elle ne peut faire autrement que de les

*La neutralité des services publics est ainsi assurée pour respecter le principe d'égalité*

<sup>1</sup> Cf. Jean-Jacques ROUSSEAU, dans *Du contrat social*.

*Les cultes exercent leur influence au même titre que d'autres forces sociales, religieuses, politiques, syndicales ou philosophiques*

soudent les groupes humains : histoire, parfois intimement liée au pouvoir politique, ancrage social. Les cultes exercent leur influence au même titre que d'autres forces sociales, religieuses, politiques, syndicales ou philosophiques. Ils s'organisent et se structurent pour défendre leurs convictions et leurs intérêts. Ce sont des interlocuteurs des pouvoirs publics.

**2. La liberté de religion est une liberté publique**

Chacun peut choisir de croire ou de ne pas croire, manifester cette croyance par son discours ou par les pratiques qu'il a choisi de suivre. L'État se porte garant de la liberté de religion, consacrée à l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : il protège et encadre cette liberté dans les limites de l'ordre public établi par la loi.

La pratique des religions est libre sous réserve du respect de l'ordre public, par exemple les réunions cultuelles dans les édifices du culte se déroulent sans autorisation, et l'enseignement religieux et la formation des ministres du culte sont libres.

connaître tous, pour la simple et bonne raison que les cultes sont avant tout des réalités sociales. Développant une interprétation du monde, ils prennent part à la définition des valeurs qui

**3. La laïcité n'est pas l'ignorance des religions**

De l'absence de reconnaissance de toute religion, certains ont déduit – à tort – que les religions n'avaient aucune place dans la sphère publique, que l'État devait les ignorer, les confiner à la « sphère privée ». Ce n'est pas ce que voulaient les auteurs de la loi de 1905, aussi bien les modérés qui n'envisageaient pas une rupture entre les religions et la société, ni les anticléricaux qui souhaitaient « garder un œil » dessus. Le fait pour l'État de dialoguer avec les religions n'est nullement contraire à la laïcité. Bien au contraire, c'est la conséquence d'une laïcité qui s'est toujours conçue comme un instrument d'apaisement. Au final, si la laïcité consiste à séparer l'État de la religion, elle ne vise pas à exclure la religion de la société. Elle incite plutôt à traiter la religion comme les autres éléments de la société. C'est bien parce qu'Églises et État sont séparés qu'ils peuvent coopérer.

**B. Afin d'évoquer les aspects pratiques de la vie des cultes, les pouvoirs publics entretiennent avec les Églises un dialogue concret et coopératif**

Chaque jour, responsables publics et religieux échantent sur des questions pratiques et concrètes qui concernent tous les aspects de la vie des cultes.

**1. Les supports institutionnels de l'exercice du culte**

Pour se structurer, les cultes disposent de supports institutionnels spécifiques (associations cultuelles et congrégations) qui permettent de bénéficier d'un grand nombre d'avantages fiscaux et patrimoniaux, en contrepartie d'obligations administratives. Il est également possible de créer des associations classiques « loi 1901 ».

*Le fait pour l'État de dialoguer avec les religions n'est nullement contraire à la laïcité*

Une association cultuelle se déclare d'abord comme une association « loi 1901 ». Ensuite, pour être reconnue comme cultuelle, elle doit répondre à plusieurs critères<sup>2</sup> : la pratique d'un culte, l'exercice exclusif de ce culte (outre la célébration des cérémonies, l'acquisition et l'entretien des édifices du culte, et l'entretien et la formation des ministres du culte et autres personnes concourant à l'exercice du culte), le respect de l'ordre public. Dès que



Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de l'Assemblée nationale, le 26 août 1789, peinture, 1789. Cliché *Encyclopédie de l'histoire de France*, T. 5, 1789-1815, Le Bien Public, 2005, p. 30

<sup>2</sup> Avis d'assemblée CE – 24 octobre 1997 – « Association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom ».

la loi de 1905 fut promulguée, l'Église catholique s'est opposée à la création d'associations culturelles, car elle craignait une prise d'indépendance des

*Des collectivités soutiennent la construction de lieux de culte par le biais d'aides indirectes prévues par la loi*

associations culturelles par rapport à la hiérarchie catholique. L'opposition a été levée en 1924, date à laquelle des échanges diplomatiques entre la

France et le Vatican permettent de créer une autre catégorie d'associations culturelles, les associations diocésaines. Le même régime juridique s'applique, mais les associations sont toujours présidées par les évêques. Les cultes peuvent également créer des associations classiques « loi 1901 », sans être qualifiées de culturelles. Leur objet n'est pas restreint à l'exercice du culte, elles peuvent exercer d'autres activités (caritatives, culturelles, de bienfaisance, etc.).

## **2. L'immobilier cultuel**

L'intervention des pouvoirs publics dans l'immobilier cultuel justifie également un dialogue. N'oublions pas que l'État et les communes sont aujourd'hui propriétaires de l'ensemble des églises et des cathédrales construites avant 1905, et qu'à ce titre des obligations de réparation et d'entretien leur incombent. Par exemple, le budget consacré annuellement par la ville de Paris à la rénovation des églises de la capitale s'élève à près de 80 millions d'euros. En outre, des collectivités soutiennent la construction de lieux de culte par le biais d'aides indirectes prévues par la loi (garanties d'emprunt, baux emphytéotiques administratifs, financement des parties non culturelles du bâtiment).

## **3. La coopération pour l'accomplissement de rites**

Certaines cérémonies religieuses, comme l'Aïd-el-Kebir, font chaque année l'objet d'un accompagnement spécifique des services vétérinaires, voire des municipalités.

## **4. Les aumôneries**

Parfois l'administration elle-même prend en charge l'organisation d'un service à caractère religieux, afin de garantir le libre exercice des cultes aux personnes qui sont prises en charge par des services publics « fermés ». Il existe ainsi des aumôneries dans l'armée, les établissements d'enseignement, les hôpitaux et les prisons (article 2 de la loi de 1905).

## **III. Un dialogue institutionnalisé entre l'État et les religions concerne également la sphère politique et sociale**

### **A. Les conférences départementales de la laïcité et du libre exercice du culte**

Pour appuyer un dialogue quotidien, ces conférences ont été créées en avril 2011. Dans chaque préfecture, une conférence départementale de la laïcité et du libre exercice du culte rassemble, sous la présidence du préfet, les représentants des différents cultes, les élus locaux et les principaux chefs de service de l'État. L'objectif est de traiter des questions liées aux pratiques culturelles. L'initiative a été saluée. Cette conférence constitue un espace de réflexion et de connaissance mutuelle, un lieu d'expression des besoins et des préoccupations des administrés et un espace de résolution des difficultés concrètes relatives à la liberté religieuse dans chaque département. Elles ont constitué une étape essentielle à l'installation et la poursuite d'un dialogue apaisé et concret entre élus, responsables des services publics et représentants des cultes. À l'avenir, la réunion de la conférence est laissée à l'appréciation du préfet en fonction des besoins du territoire. Des groupes de travail sont constitués sur des thématiques particulières en fonction des priorités locales.

Le dialogue entre pouvoirs publics et religions dépasse le strict cadre du culte pour s'étendre à de multiples champs du débat démocratique.

### **B. L'instance de dialogue**

Instituée en 2002, l'« instance de dialogue » entre l'Église catholique et l'État traite de questions juridiques et administratives, mais aussi de grands

sujets de société comme la bioéthique, les questions migratoires ou le droit de la famille.

### C. La Conférence des responsables des cultes en France (CRCF)

*Le dialogue entre pouvoirs publics et religions dépasse le strict cadre du culte pour s'étendre à de multiples champs du débat démocratique*

Pour faire davantage entendre leur voix dans le débat public, les présidents de la Conférence des évêques de France, de la Fédération protestante de France, du Conseil français du culte musulman, de l'Union bouddhiste de France et de l'Assemblée des évêques orthodoxes ont créé la Conférence des responsables des cultes en

France (CRCF), qui a organisé en octobre 2011 son premier colloque au Sénat.

### D. La participation au débat public

Les grandes religions sont parfois associées à la déclinaison de politiques publiques ou à l'élaboration de normes juridiques. Par exemple, en 1995 le secrétaire d'État chargé des quartiers en difficulté a demandé aux Églises de participer aux efforts du gouvernement dans ce domaine.

Les organisations religieuses sont parfois sollicitées en appui aux pouvoirs publics dans la résolution de crises : en 1988, la mission de réconciliation en Nouvelle-Calédonie, conduite par le préfet Christian Blanc, comprenait des représentants des diverses sensibilités religieuses et philosophiques ; en 2004, des autorités musulmanes ont participé à la libération des otages français en Irak.



M<sup>me</sup> Claire Willig, intervention du 23 octobre 2014, Paris, CEF. Cliché A. Cassan.

# M<sup>gr</sup> Henri Brincard, référent des archives auprès de la CEF et Père Félicien Machelart, ancien président de l'AAEF

M. Gilles Bouis  
Président

Nous avons appris, à quelques jours d'intervalle, les disparitions de M<sup>gr</sup> Brincard, évêque du Puy-en-Velay et référent des archives auprès de la Conférence des évêques de France, et du Père Machelart, président de notre association de 1996 à 2004. L'association tient à leur rendre hommage pour leur travail respectif pour la sauvegarde et la conservation des archives ecclésiastiques en France.

## M<sup>gr</sup> Henri Brincard (1939-2014)

Né à Savennières (Maine-et-Loire) en 1939, Henri Brincard fait ses études secondaires en Normandie avant de suivre un cursus supérieur à Paris au lycée Henri IV (1952-1958) puis à l'École nationale des chartes (1958-1965). Il entre au séminaire des Carmes en 1967 et obtient sa licence de philosophie et de théologie à l'université catholique de Fribourg (1968-1975). Ordonné prêtre en 1975, il fait profession religieuse chez les chanoines réguliers de Saint-Augustin.



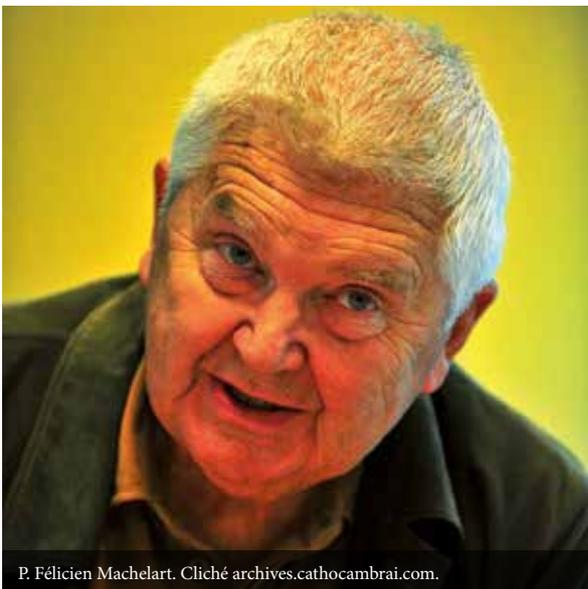
M<sup>gr</sup> Henri Brincard. Cliché [www.eglise.catholique.fr](http://www.eglise.catholique.fr).

M<sup>gr</sup> Brincard est nommé évêque du Puy-en-Velay en 1988 et, après avoir été membre de la commission de la famille au sein de la Conférence des évêques de France, est chargé par le Conseil permanent de suivre les activités du CNAEF (Centre national

des archives de l'Église de France) en 1998. Pour mener à bien sa mission, il crée un conseil d'orientation où siège, entre autres membres, le président de notre association. Cette responsabilité lui donne toute autorité pour traiter de la problématique plus large des fonds privés d'archives ecclésiastiques. À ce titre, il présente un rapport sur *Les archives de l'Église de France* au cours de l'assemblée plénière de l'épiscopat de 1999 et participe, la même année, à nos journées d'études. Ce rapport rappelle aux évêques l'importance de classer les archives diocésaines et de les conserver selon les normes du droit canonique. Le 31 janvier 2006, une nouvelle rencontre avec notre association permet de faire un état des lieux des services d'archives ecclésiastiques et d'évoquer la question de la communicabilité des registres de catholicité. L'année suivante, M<sup>gr</sup> Brincard publie plusieurs recommandations à ce sujet. M<sup>gr</sup> de Germigny lui succède au poste de référent pour les archives en 2011.

## Père Félicien Machelart (1927-2014)

Né à Caudry (Nord) en 1927, Félicien Machelart s'installe à Valenciennes en 1957, soit cinq ans après avoir été ordonné prêtre pour le diocèse de Cambrai. Docteur en histoire de l'art, il fait partie de l'équipe à l'origine de l'UER, devenue Faculté des lettres, arts et sciences humaines de l'université de Valenciennes. Directeur de cette composante, professeur des universités, il crée la filière art et communication, et ouvre le département d'histoire. Conjointement, il est responsable de



P. Félicien Machelart. Cliché archives.cathocambrai.com.

la commission diocésaine d'art sacré de Cambrai et recrée le service des archives. Son travail d'archiviste diocésain l'amène à classer les archives de NN. SS. Guerry et Chollet et, en lien avec ce dernier, les documents relatifs à l'Assemblée des cardinaux et archevêques de France (ACA). Il en publiera un inventaire détaillé en 2006 aux Presses universitaires du Septentrion.

Le Père Machelart succède à M<sup>gr</sup> Molette comme président de l'Association des archivistes de l'Église de France en 1996. Son premier éditorial d'*Archives de l'Église de France* (n° 47, printemps 1997) présente un bulletin rénové et ambitionne de renouer des liens avec les différents acteurs du monde intellectuel et culturel. Il établit des contacts professionnels avec les Archives nationales et

suit de près les travaux du groupe de recherches historique et archivistique. Sa prise de fonction coïncide avec la publication de la lettre circulaire du 2 février 1997 sur la *Fonction pastorale des archives ecclésiastiques*. Ce texte fera date dans la profession et préfigure les liens qui seront noués avec M<sup>gr</sup> Marchisano, président de la Commission pontificale pour les biens culturels de l'Église. En 1999, un effort tout particulier est mené envers les archives diocésaines. Aidé par le Frère Jean-Pierre Ribaut, le Père Machelart soutient l'organisation d'une enquête nationale auprès des diocèses pour établir un état précis des services d'archives et pour connaître le profil de l'archiviste (âge, prêtre/laïc, lettre de mission, salarié, etc.). Les résultats de cette enquête viennent appuyer sa communication lors des journées d'études *Les religions et leurs archives. Enjeux d'aujourd'hui* organisées par la direction des Archives de France en mars 1999. Le Père Machelart encourage les membres de l'association à se former et entretient pour cela des relations continues avec les Archives de France. En février 2003, un stage d'initiation à l'archivistique – prenant en compte le caractère original et spécifique de la charge d'un archiviste ecclésiastique – est organisé par les Archives de France.

Le Père Machelart renonce à sa charge après 8 ans de présidence ; le Père Leroy lui succède en 2004.

Audrey Cassan, administratrice de l'AAEF, a représenté notre association lors de la messe de funérailles célébrée le 24 novembre dernier en l'église Saint-Géry de Valenciennes.

## Dates à retenir

### **Journées de formation du groupe de recherches historiques et archivistiques**

10 et 11 mars 2015

Petites Sœurs de l'Assomption – 57, rue Violet 75015 Paris

### **Stage organisé par l'AAEF**

18, 19 et 20 mai 2015

Maison d'accueil des Pères Lazaristes – 95, rue de Sèvres 75006 Paris

« Comment faire l'état des lieux des fonds d'archives d'un service ?

Élaboration de grilles d'analyse » (18 mai)

« Sensibilisation à la conservation préventive, méthodes et moyens » (19 mai)

« La problématique de l'archivage des productions numériques, supports, formats, métadonnées, etc. » (20 mai)

### **Journées d'études de l'AAEF**

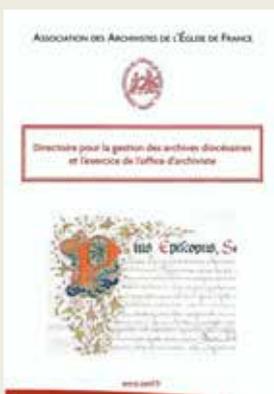
21 et 22 octobre 2015

Conférence des Évêques de France – 58, avenue de Breteuil 75007 Paris



# Publications de l'AAEF

## Les guides



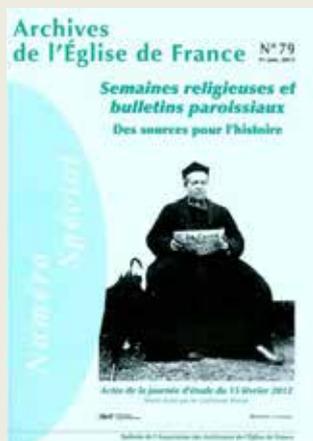
1. *Guide d'archivage à l'usage des Services diocésains*, septembre 2010, 35 p. [épuisé] **8 €**

2. *Guide de gestion des archives paroissiales*, octobre 2012, 58 p. **10 €**

3. *Directoire pour la gestion des archives diocésaines et l'exercice de l'office d'archiviste*, octobre 2014, 19 p. **5 €**

## Le bulletin : Archives de l'Église de France

55



Certains numéros du bulletin sont encore disponibles :

**Hors-série, n° 79**  
*Semaines religieuses et bulletins paroissiaux*  
 « Des sources pour l'histoire », 1<sup>er</sup> semestre 2013, 96 p. **15 €**

### Les numéros thématiques

**Quelques numéros... 5 € l'unité**

- n°74 *La Première Guerre mondiale*
- n° 76 *La fabrique des Saints*
- n° 78 *Le 50<sup>e</sup> anniversaire du concile Vatican II*
- n° 80 *40<sup>e</sup> anniversaire de l'AAEF (1973-2013), L'avenir de nos archives*



Archives de l'Église de France • n°82

Pour toute commande, contacter le Secrétariat général :  
 Par courrier : CS 60166 – 02207 SOISSONS Cedex ou par mail : [secretariat-general@aaef.fr](mailto:secretariat-general@aaef.fr)

## L'Association

L'AAEF est une association loi 1901, fondée le 19 septembre 1973 qui a pour vocation de regrouper les archivistes des diocèses mais aussi des instituts religieux et autres organismes d'Église.

Son objectif est de favoriser la sauvegarde et la bonne conservation de l'ensemble des documents qui témoignent de la vitalité de l'Église catholique en France et constituent un élément spécifique du patrimoine intellectuel, culturel et spirituel du pays. L'Association veille à promouvoir tous les moyens susceptibles d'améliorer les relations entre les membres, leur activité scientifique et technique, ainsi que leurs conditions de travail, eu égard au caractère propre des fonds considérés.

### Coordonnées de l'AAEF

#### Secrétariat général

M. Nicolas TAFOIRY

CS 60166 - 02207 SOISSONS Cedex

secretariat-general@aaef.fr

www.aaef.fr

## Cotisation-Abonnement 2015

Échéance-annuelle : 1<sup>er</sup> trimestre

Pour les personnes physiques travaillant au service d'un fonds d'archives ecclésiastiques ou religieuses.

À partir de ce prix : soutien aux deux bulletins de l'année pour les personnes physiques ou morales désireuses d'entretenir des relations avec l'Association.

**Tarif : 40 €**

Règlement par chèque à l'ordre de :  
ASSOCIATION DES ARCHIVISTES DE L'ÉGLISE DE FRANCE

à envoyer au Secrétariat général :  
**Association des Archivistes de l'Église de France**  
**CS 60166 - 02207 SOISSONS Cedex**

Préciser au dos du chèque le nom de l'abonné s'il est différent de celui de l'expéditeur.

Une photocopie de cet avis permettra à votre organisme payeur de disposer des éléments nécessaires pour votre réabonnement.

## Archives de l'Église de France

**Bulletin de l'Association des Archivistes de l'Église de France (AAEF)**

ISSN 1143-5445

N° de SIRET : 502 231 053 00013

N° 82 - 2<sup>e</sup> semestre 2014

Dépôt légal : janvier 2015

Numéro tiré à 500 exemplaires

**Directeur de la publication :**  
Gilles BOUIS

**Responsables de la rédaction :**  
Audrey CASSAN, Magali DEVIF

**Comité de lecture :**  
Jean BOUTEILLER, Sarah ELBISSER,  
Frédéric VIENNE

**Graphisme, mise en page :**  
Hurrah Luna !  
1191, Route Nationale - 01120 La Boisse

**Impression :**  
Imprimerie Daniel FAURITE  
Route de Tramoyes  
Les Échets 01700 Miribel

*Les textes publiés n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs. Le droit de reproduction des textes et des illustrations est soumis à l'autorisation des auteurs et de l'Association.*

