

ASSOCIATION DES JURISTES FRANCO-BRITANNIQUES
DIEU ET MON DROIT. RELIGION, SOCIÉTÉ ET ÉTAT :
QUELQUES PROBLÈMES D'AUJOURD'HUI
COLLOQUE ANNUEL – PARIS – 27 SEPTEMBRE 2013

INTRODUCTION HISTORIQUE: LA FRANCE

Roger Errera¹

Deux points seront examinés dans ce rapport :

- I. Une histoire faite de violences et de tensions
- II. Les chemins de l'apaisement, conduisant à la situation actuelle

Je noterai, en conclusion, quelques tendances présentes.

Tables des matières

I. Une histoire faite de violences et de tensions

- I.1 Au Moyen Âge
- I.2. Au XVIème siècle
- I.3. Au XVIIème siècle
- I.4. La Révolution française et ses suites
- I.5. Au XIXème siècle

II. Les chemins de l'apaisement

- II.1. Le concordat : 1801-1905

¹ Conseiller d'État honoraire.

- II.2. La reconnaissance, en 1850, de la liberté d'enseignement
- II.3. En 1905, la loi de séparation des Églises et de l'État
- II. 4. Le maintien du régime de concordat en Alsace-Moselle
- II. 5. Le statut des associations culturelles
- II.6. L'acceptation, par l'Eglise catholique, du régime de séparation
- II.7. L'affirmation constitutionnelle de la laïcité de la République par les constitutions de 1946 et 1958
- II.8. La participation de nombreux catholiques à la Résistance
- II.9. La fin, en 1959, de la querelle scolaire
- II. 10. L'examen du cadre juridique des relations entre les pouvoirs publics (gouvernement et collectivités locales)

I. Une histoire faite de violences et de tensions

En voici quelques illustrations.

I.1 Au *Moyen Âge*, deux exemples : la croisade contre des Albigeois, c'est-à-dire l'hérésie cathare (1208-1229), qui se déroule dans le Languedoc², et l'expulsion des Juifs de France (édits de 1306 et 1394).

I.2. Au *XVI^{ème} siècle*, les persécutions contre les protestants pendant la première moitié du siècle et les guerres de religion, c'est-à-dire plusieurs phases de guerre civile marquées par des violences : assassinats, massacres, deux régicides, ceux d'Henri III (1589) et d'Henri IV (1610)³.

I.3. Au *XVII^{ème} siècle*, on peut noter

* La révocation par Louis XIV, en 1685, de l'Édit de Nantes (1598) qui accordait aux protestants des garanties en matière de liberté religieuse. Précédée par ces persécutions, elle conduisit à la destruction des temples, à l'expulsion des pasteurs, à des conversions forcées et à

² On lira à ce sujet le livre de Guillaume de Tudèle, *La chanson de la croisade albigeoise*, écrite en occitan, adaptation de H. Gougang, préface de G. Duby, introduction de M. Zink, Le Livre de poche, 1999.

³ Les poètes ont évoqué ces guerres. Du côté protestant, Agrippa d'Aubigné, *Les tragiques*, éd. de F. Lestringant, Gallimard, Paris, 1995. Voir l'essai de M. Yourcenar, « Les tragiques, d'Agrippa d'Aubigné », in *Sous bénéfice d'inventaire*, Gallimard, Paris, 1978, p. 37 ; du côté catholique, Ronsard, *Discours des misères de ce temps*, éd. J. Baillou, Les Belles Lettres, Paris, 1949.

l'émigration d'environ 300 000 protestants vers l'Angleterre, la Hollande, la Suisse et le Brandebourg, c'est-à-dire la future Prusse.

* La répression de la révolte des Camisards, c'est-à-dire des protestants ayant renoncé à leur abjuration, dans les Cévennes, en 1702-1703.

* La continuité et la violence de la persécution des jansénistes, marquée par l'emprisonnement de 2 000 personnes, la destruction en 1702 du monastère de Port-Royal et l'expulsion des religieuses qui y résidaient et la destruction, l'année suivante, des tombes du cimetière.

Du point de vue juridique, les principaux caractères du droit de l'Ancien Régime sont une monarchie de droit divin ; l'absence de tout statut juridique des confessions autres que le catholicisme ; le fait que le clergé soit le premier ordre du pays ; la charge de trois fonctions assurée par l'Église catholique : l'enseignement, l'état civil et les hôpitaux ; le blasphème et le sacrilège comme crimes ; le suicide considéré comme un délit, d'où le procès fait à la mémoire du suicidé et la confiscation de ses biens.

I.4. *La Révolution française et ses suites* incluent, à partir de 1789

* la dénonciation unilatérale du concordat de 1516 réglementant les relations de l'Église catholique et du royaume avec la papauté.

* la nationalisation sans indemnité, contrairement à l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen⁴, des biens de l'Église catholique, suivie de leur vente.

* un statut du clergé décrété unilatéralement et comprenant l'obligation du serment.

* la suppression des ordres religieux.

* une politique de persécution anti-religieuse

⁴ « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

* les violences de Napoléon envers la personne du pape Pie VII et sa tentative de transférer en France le Saint-Siège.

D'un point de vue juridique, on peut mentionner la laïcisation du pouvoir, c'est-à-dire la fin de la monarchie de droit divin (voir la constitution de 1791), l'émancipation des Juifs, celle de l'état civil (1792), la reconnaissance limitée de la liberté de conscience par la déclaration des droits de l'homme et l'absence de toute mention de la liberté religieuse dans ce texte⁵.

I.5. Au *XIX^{ème} siècle*, il faut mentionner :

* Au cours des années 1820 et de 1851 à 1880, les contraintes de toute nature résultant, pour une partie de la population du contrôle de l'Église sur l'enseignement public, les enseignants et les familles (Cf. la loi Falloux, 1850) et l'interdiction du divorce de 1814 à 1884.

* À partir de 1880, les tensions et les conflits concernant l'école publique, qui concentre les passions politiques. Elle est en, effet un enjeu essentiel : pour le gouvernement, qui met en place un enseignement primaire gratuit, obligatoire et laïque, quant au personnel et aux programmes. Il s'agit pour lui de fonder l'école de la République ; pour l'Église catholique et les milieux catholiques, qui y voient une tentative de mainmise sur la jeunesse. S'y ajoutent les mesures supprimant le contrôle de l'Église sur l'enseignement public et la création de lycées de jeunes filles.

* l'interdiction, pour les congrégations religieuses non autorisées, d'exercer une activité d'enseignement. Les Jésuites sont les premiers visés : un décret de 1880 leur donne trois mois pour se disperser et évacuer leurs établissements ;

* Ces tensions seront aggravées, à partir de 1894, par la position de la presse catholique au cours de l'affaire Dreyfus, marquée par un violent antisémitisme.

D'un point de vue juridique, trois éléments sont à retenir :

⁵ Article 10 : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvue que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ».

- La continuité de la politique dirigée contre les congrégations religieuses. La loi de 1901 sur les associations les soumet à un strict contrôle. Elles doivent être autorisées par une loi. Le Parlement leur opposera un refus. Une loi de 1904 interdit toute activité d'enseignement aux membres des congrégations non autorisées.
- La politique de laïcisation de l'enseignement public.
- En 1905, la loi de séparation des Églises et de l'État. Je la mentionne ici au titre des tensions pour quatre raisons : elle n'a pas été négociée avec l'Église de France et la papauté ; elle a été adoptée dans un climat de vive tension ; elle a été perçue par l'Église et la plupart des milieux catholiques comme un acte d'hostilité déclarée ; enfin son application, s'est accompagnée, au début, de tensions supplémentaires. Mais cette loi est aussi une grande loi libérale. C'est pourquoi je vais aussi la mentionner au titre des périodes d'apaisement.

II. Les chemins de l'apaisement

J'en présenterai plusieurs étapes.

II.1. Le concordat : 1801-1905

Peu après son accession au pouvoir, Napoléon signe avec le Saint-Siège un concordat, c'est-à-dire une convention internationale afin d'établir sur de nouvelles bases les relations de l'État avec l'Église catholique et les autres confessions religieuses. Ses principaux éléments en sont les suivants :

- Le gouvernement reconnaît que le catholicisme est la religion de la grande majorité des citoyens, constat purement statistique. Un texte national distinct, les articles organiques, le compléta.
- La liberté religieuse était reconnue.

- L'Église catholique était réorganisée. Une nouvelle carte des diocèses fut établie. Tous les évêques devaient démissionner et leurs successeurs devaient prêter serment.
- Les évêques et archevêques étaient nommés par le gouvernement, le Saint-Siège leur conférant l'institution canonique.
- Les évêques et les curés étaient payés par le gouvernement.
- Le clergé était soumis à une étroite surveillance politique : aucun document venant de Rome ne pouvait être publié sans l'autorisation du gouvernement. Aucune assemblée du clergé ne pouvait se tenir dans cette autorisation.

Un autre texte organisa les églises protestantes. Troisième confession reconnue, le judaïsme reçut un statut nouveau en 1806-1808.

On s'accommoda très longtemps, de part et d'autre, de ce régime.

II.2. La reconnaissance, en 1850, de la *liberté d'enseignement*, pour l'enseignement secondaire, vieille revendication catholique.

II.3. En 1905, la *loi de séparation des Églises et de l'État*.

* Cette loi est une loi de liberté, en premier lieu de la liberté religieuse : » La République *assure*⁶ la liberté de conscience. Elle *garantit*⁷ le libre exercice des cultes, sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. Aujourd'hui, nous dirions qu'il s'agit d'obligations positives de l'État.

* C'est une loi de séparation, on pourrait presque dire une loi de privatisation. La notion de cultes reconnus disparaît.

* En conséquence, l'État ne peut subventionner aucun culte. Deux dérogations substantielles sont à noter : les édifices religieux construits avant 1905 restent la propriété de l'État ou des

⁶ Souligné par moi.

⁷ Id.

communes, à qui la charge de leur entretien et leur conservation incombe. D'autre part, l'État peut subventionner les services d'aumônerie existant dans l'armée⁸, les prisons, les hôpitaux, les hospices et les internats, c'est-à-dire des lieux où des personnes résident en permanence, parfois contre leur volonté.

* On ne peut faire de cette loi l'acte fondateur de la laïcité (le mot n'y figure pas), elle-même élément essentiel de l'identité nationale, comme le font certains commentateurs. C'est là une vision idéologique de notre histoire.

II. 4. *Le maintien du régime de concordat en Alsace-Moselle*

Cette région avait été annexée par l'Allemagne à la suite de la guerre de 1870 et le restera jusqu'en 1918. La loi de séparation de 1905 ne s'y applique donc pas. Il en résulte que le clergé des trois confessions reconnues est payé par l'État, ce qui exclut l'Islam, malgré la présence d'une population musulmane notable dans cette région, que les subventions publiques à l'exercice des cultes est licite et que la religion figure dans les programmes des écoles publiques, les familles pouvant toutefois demander une dispense. Il existe à Strasbourg, au sein de l'université, deux facultés de théologie, catholique et protestante. Le Conseil constitutionnel a reconnu la conformité de ce régime par rapport à la Constitution⁹.

II. 5. *Le statut des associations cultuelles*

La loi de 1905 avait prévu la création, dans les communes, d'associations particulières, les associations cultuelles, chargées de subvenir aux frais et à l'exercice public des cultes, en remplacement des anciens établissements publics. Malgré les garanties contenues par la loi¹⁰, l'Église catholique et le Saint-Siège refusèrent de les créer. Cette lacune ne fut comblée qu'en 1924. Après la reprise, en 1920, des relations diplomatiques avec le Saint-Siège, rompues en 1905, une négociation s'engagea. Elle aboutit en 1924 à l'institution

⁸ Non mentionnée par la loi.

⁹ Décision QPC n° 2012- 29, 21 février 2013

¹⁰ Selon son article 4, ces associations devaient se conformer « aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice ». En clair, le curé devait avoir l'accord de l'évêque. Certains partisans d'une forme extrême de séparation en espéraient l'apparition, ici ou là, de schismes qui auraient affaibli l'Église catholique. L'adoption de cet article a été décisive au Parlement, pour faire accepter la loi par des parlementaires du centre n'appartenant pas à la majorité.

d'associations au niveau du diocèse, et non de la commune, d'où leur nom d'associations diocésaines, placées sous le contrôle de l'évêque¹¹. En échange, si l'on peut dire, le gouvernement obtenait un droit de regard sur la nomination des évêques. Cette négociation est remarquable par sa longueur, le caractère détaillé des questions envisagées et des garanties apportées par le gouvernement, le souci des parties d'aboutir à un accord et le fait que la loi de 1905 n'a pas été modifiée à cette occasion.

II.6. *L'acceptation, par l'Église catholique, du régime de séparation*

II.7. L'affirmation constitutionnelle de la *laïcité* de la République par les constitutions de 1946 et 1958 s'est accompagnée, en 1958, de l'adjonction de la phrase suivante : « La République ... respecte toutes les croyances ». Toutes les conséquences juridiques n'en ont pas encore été tirées¹².

II.8. La participation de nombreux catholiques à la Résistance au cours de la guerre a conduit la pleine *intégration des catholiques* dans la vie politique française et à la création, en 1945, d'un parti démocrate-chrétien, le Mouvement républicain populaire.

II.9. La *fin, en 1959, de la querelle scolaire*. Ce terme se rapportait à une question : l'État peut-il subventionner les écoles privées, c'est-à-dire principalement les écoles catholiques ? Depuis 1945, cette affaire a littéralement empoisonné la vie politique française. En 1984, un projet d'intégration des écoles privées dans un service public national de l'enseignement a été retiré par le gouvernement devant l'ampleur des manifestations hostiles à ce texte. La loi de 1959 permet la signature de contrats entre les établissements à certaines conditions. En contrepartie, l'État prend en charge les salaires des enseignants et l'entretien des écoles.

II. 10. L'examen du *cadre juridique des relations entre les pouvoirs publics (gouvernement et collectivités locales)* conduit à trois remarques :

¹¹ Le dossier complet de cette négociation a été publié. Cf. E. Poulat, *Les diocésaines. République française, Église catholique : Loi de 1905 et associations culturelles, le dossier d'un litige et de solution (1903 – 2003)*, préfaces de D. de Villepin et du cardinal Sodano, La Documentation française, Paris, 2007.

¹² Cf. Mon article, « Le respect, catégorie juridique », in *Le respect. De l'estime à la déférence : une question de limite*, Editions Autrement, Paris, 1993.

- Il est composé, en plus des principes précités et de la loi de 1905, de la jurisprudence abondante des juridictions judiciaires et administratives et d'un grand nombre de pratiques d'accommodements acceptés¹³.
- Au-delà de la proclamation rituelle de l'unité et de l'indivisibilité de la République, des régimes différents de la séparation existent dans plusieurs parties du territoire français : l'Alsace-Moselle, comme je l'ai dit, et certains départements et territoires d'outremer (Polynésie, Nouvelle-Calédonie). Ainsi, dans le département de la Guyane, l'évêque est, en vertu d'une ordonnance royale des années 1820, un agent contractuel du département, payé en temps que tel.
- La jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 9 CEDH¹⁴ et celle de la CJUE doit désormais être prise en compte.

En conclusion, il faut rappeler que cette histoire, notamment depuis la fin du XIXème siècle, a laissé des traces profondes dans la mémoire collective et les mentalités politiques. Certaines tendances et interrogations actuelles en portent, à mon avis, la marque.

1. La diversité religieuse et culturelle de la société française pose le problème de l'insertion, dans l'espace public en particulier, et des solutions à apporter à des questions telles que celles des lieux de culte et celle de l'attitude des autorités publiques. La présence en France d'une population musulmane d'environ cinq millions de personnes, dont la majorité est de nationalité française, est un fait sans précédent tant pour la société française que pour ces populations. Le développement de l'immigration familiale a conduit à des questions spécifiques concernant les femmes (port des signes religieux) et les mineurs (comportement à l'école). La pleine

¹³ Par exemple l'existence de carrés confessionnels dans les cimetières, demandée par beaucoup de musulmans et de Juifs, les autorisations d'absence des fonctionnaires à l'occasion des fêtes religieuses non catholiques (juives, musulmanes, bouddhistes, orthodoxe) qui ne figurent pas dans la liste des jours fériés ou bien l'aide indirecte des communes à la construction d'édifices religieux par la location de terrains.

¹⁴ Par des décisions des 20 juin 2011, *Association des Témoins de Jéhovah* et 31 janvier 2013, *Association culturelle du Temple Pyramide, Association des Chevaliers du Lotus d'Or et Église évangélique missionnaire*. La France a été condamnée pour violation de l'article 9 en raison de la taxation de dons reçus par ces associations vu le caractère imprévisible de la taxation d'office reposant sur l'article 757 du code général des impôts).

reconnaissance de ce pluralisme et de cette diversité par les autorités publiques et la société ne sont pas encore pleinement acquises, pour plusieurs raisons. Au débat, ici comme ailleurs en Europe, sur l'immigration s'ajoute un rejet ou une peur diffuses de l'Islam, entretenue par l'existence d'un terrorisme islamiste et les évènements du Proche-Orient.

2. Dans une société très largement sécularisée quant au droit et aux mœurs, les autorités publiques semblent intervenir de plus en plus fréquemment dans le domaine religieux, comme le montrent les faits tels que
 - l'adoption de lois concernant soit le port de certains signes religieux par des femmes musulmanes (lois de 2004 sur le foulard islamique à l'école et de 2010 sur l'interdiction de la burqa dans les lieux publics), soit certains groupements appelés « sectes ».
 - La tentative du ministère de l'intérieur de créer, par une démarche assez autoritaire, des organes représentatifs de l'Islam de France. Elle n'a pas obtenu, à ce jour, les résultats attendus, loin de là.
3. La tendance des gouvernements, voire d'une partie de l'opinion, à se réclamer de plus en plus de la laïcité et d'en avoir une vision assez restrictive. La tentation de légiférer à nouveau n'est jamais très loin. Le ministre de l'éducation nationale a fait récemment afficher dans toutes les écoles publiques une charte de la laïcité et institué un enseignement laïque de la morale, précision inutile, les programmes étant laïques par définition.
4. Les tribunaux sont de plus en plus souvent saisis de litiges concernant un aspect religieux, dans des domaines tels que le droit de la famille, celui du travail ou les initiatives de municipalités consistant à apporter une aide à la construction ou à la disposition d'édifices religieux.