

## A) ESTUDIOS HISTÓRICOS

**MINNERATH, Roland, *L'Église catholique face aux États. Deux siècles de pratique concordataire 1801-2010*, Paris, Cerf, 2012, 650 pp.**

L'auteur de cet ouvrage est connu, dans le domaine des relations Église-État, pour ses travaux sur *Le Droit de l'Église et la liberté. Du Syllabus à Vatican II* (Paris, 1982) et *L'Église et les États concordataires (1846-1981)* (Paris, 1983). Après avoir travaillé à la Secrétairerie d'État, au Saint-Siège, et été professeur d'Histoire de l'Église ancienne et médiévale à la faculté de théologie catholique et des Relations Église-États à l'institut de droit canonique de l'Université de Strasbourg, il est actuellement archevêque métropolitain de Dijon, la capitale de la Bourgogne, une région qui fut longtemps un phare de l'Occident.

Ce nouveau travail s'inscrit donc dans la continuité des précédents, tout en élargissant le champ d'investigation de l'ouvrage publié en 1983, puis, en amont, celui-ci prend son point de départ est le plus ancien concordat en vigueur, le concordat napoléonien de 1801, et, en aval, ajoute une tranche de quelque trente ans, jusqu'aux accords signés en 2010.

Certes, d'autres accords diplomatiques ont vu le jour depuis, tant il est vrai que la pratique concordataire, loin d'avoir disparu, comme certains l'annonçaient, non sans prendre leurs désirs pour des réalités, après la tenue de l'assemblée conciliaire de Vatican II, se porte mieux que jamais. Nous avons souligné ailleurs ("La politique concordataire du Saint-Siège", *Revue Générale de Droit* 30 [1999/2000], p. 719-728) que le nombre d'accords signés au cours de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle a connu l'évolution suivante :

1950-1959	15
1960-1969	34
1970-1979	35
1980-1989	38
1990-1999	67

D'après le présent ouvrage, il faut rajouter pour la décennie suivante :

2000-2009	24
-----------	----

Le présent a donc pour propos principal d'interroger les textes signés entre 1801 et 2010, "pour en tirer les principes doctrinaux sur lesquels sont fondés le statut et les libertés de l'Église dans les sociétés politiques" (p. 11). Un bref rappel de la nature des concordats dans la doctrine canonique permet de souligner qu'il s'agit de traités bilatéraux entre le titulaire d'une souveraineté spirituelle et le titulaire d'une souveraineté temporelle, ce qui leur confère un caractère propre, *sui generis* ; et de montrer en même temps que la déclaration conciliaire *Dignitatis humanae* a voulu que sa définition de la liberté religieuse recouvre tous les aspects de la *libertas Ecclesiae* jadis défendus en termes de pouvoirs détenus par l'Église en tant que « société parfaite » (p. 16). L'Église catholique revendique désormais dans le cadre du droit commun à la liberté religieuse son droit d'être reconnue structurellement et juridiquement pour ce qu'elle est, c'est-à-dire une structure qui dépasse les frontières des États et à une vocation universelle. Si les États signataires de concordats prennent par le fait même position face aux thèses de droit public de l'Église, il existe, d'une part, d'autres États catholiques confessionnels non concordataires, en Europe et en Amérique latine (Irlande, Argentine, Bolivie,

Paraguay, Pérou, Chili, Uruguay), qui ménagent ou ont ménagé à l'Église catholique une reconnaissance explicite dans leur constitution, et qui, de ce fait, n'entrent pas dans le cadre de cette étude, et, d'autre part, des États dont la législation est nettement hostile aux droits de l'Église et qui lui déniaient expressément la qualité de société indépendante et autonome dans son ordre (c'est encore le cas, de nos jours, de la République des États-Unis du Mexique).

Les concordats étudiés par Mgr Roland Minnerath se répartissent en cinq périodes :

- 1) entre 1801 et 1846, la période des restaurations, où l'État régulateur régent encadre la vie interne de l'Église ;
- 2) entre 1846 et 1914, où l'État libéral tend à ignorer les droits propres de l'Église ;
- 3) la période de l'entre-deux-guerres jusqu'à la fin du pontificat de Pie XII ;
- 4) les conventions signées après le concile Vatican II jusqu'à l'accord de révision du concordat avec l'Italie (1984) ;
- 5) les conventions signées depuis 1984 jusqu'en 2010 avec de nombreux États.

Il est intéressant de relever certains traits caractéristiques des concordats de la période étudiée. S'ils répondent toujours à des besoins complexes identifiables à partir d'une conjoncture politique et religieuse, rare sont cependant les instruments négociés en toute sérénité avant le concile Vatican II. Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle et dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, ils sont le plus souvent conclus dans un contexte dramatique. Depuis 1960, le climat est à la sérénité, les deux parties se référant au même droit international. De plus, la longévité des concordats est à géométrie variable. Plusieurs d'entre eux ont été signés mais sans que l'autorité suprême de l'État contractants les ait jamais ratifiés, d'autres ont fait l'objet d'une dénonciation unilatérale à la suite du renversement du régime politique en place, ou par volonté du signataire lui-même, ou encore à la suite de l'annexion ou de la fusion de l'État contractant avec une autre entité souveraine.

Ceci dit, l'ouvrage que nous commentons ne comporte pas cinq parties, comme l'on pourrait s'y attendre, mais trois périodes, appelées à faire le point des relations entre l'Église et les États dans des domaines distincts. C'est ainsi que la première partie, essentiellement historique et intitulée « Deux siècles de concordats » (p. 23-117), passe en revue, en cinq chapitres, les pactes léonins (1801-1846), les concordats de Pie IX et de Léon XIII, la « nouvelle ère des concordats » avec Pie XI et Pie XII, les concordats postconciliaires (1964-1984) et « l'explosion concordataire » des années 1990-2010. Il y aurait beaucoup à dire sur la nouveauté du concordat de Bonaparte, en 1801, ou sur le sommet de l'histoire concordataire que représentent les Accords du Latran, en 1929, ou encore sur le concordat de 1941 avec l'Espagne, rompant avec la pratique constante des cinquante années précédentes, celui de 1953, conclu avec le même pays, étant « l'un des plus favorables que l'Église ait jamais connus sur le plan de la conformité aux thèses du droit public ecclésiastique officiel ». Relevons que les signataires ou les années 1990 et suivantes se divisent en anciens et nouveaux contractants, pays anciennement communistes, États à minorités religieuses catholiques et États africains, et que vingt-cinq d'entre eux n'avaient jamais signé auparavant de convention avec le Saint-Siège.

Dans la seconde partie, l'auteur situe « le statut juridique de l'Église dans le droit des États » (p. 119-354). Il montre que, dans un premier temps, la reconnaissance de la souveraineté spirituelle de l'Église ne va jamais de soi et que, par suite, les articles liminaires ou les préambules déclaratifs de nombre de conventions énoncent les titres auxquels la société ecclésiale qu'est l'Église catholique, représentée par le Saint-Siège,

peut entrer et entre effectivement” en relation avec une puissance séculière sur un plan de parité juridique” (p. 121). Il s’agit de préserver le caractère “parfait”, c’est-à-dire à tous effets plénier, autonome et *sui iuris* de la juridiction ecclésiastique, dans le domaine qui est le sien. Dans un second temps, c’est-à-dire après la tenue du concile Vatican II, l’Église admet le principe de la liberté religieuse, qu’elle fait figurer dans les préambules déclaratoires, avec une référence unilatérale aux normes de l’État ou avec une référence aux normes des deux parties. Le principe transcendant est celui de la dignité de la personne humaine, source fondatrice des droits individuels et communautaires. Les États de tradition catholique eux-mêmes fondent leurs rapports avec l’Église catholique sur la liberté religieuse. Le Saint-Siège ne nie pas pour autant la doctrine antérieure. Le déplacement d’accent porte simplement sur la demande de voir l’État contractant respecter ses propres principes constitutionnels, qui fondent la liberté religieuse sur les droits inaliénables de l’homme. “À l’intérieur de l’espace de liberté inviolable qui lui est imparti, l’Église estime pouvoir accomplir en toute indépendance sa mission spirituelle” (p. 214). “Indépendance et autonomie” est un troisième point abordé. Les textes postconciliaires montrent que la renonciation au système de la confessionnalité de l’État ne répond pas seulement à une requête des sociétés pluralistes contemporaines, “mais constitue un approfondissement de la notion d’autonomie et d’indépendance réciproque des deux sphères de compétence”. L’Église prouve qu’elle préfère l’indépendance permise par la liberté religieuse à une position ambiguë de religion d’État. Le chapitre suivant porte sur le “droit commun et immunités”, l’Église ratifiant le principe constitutionnel de l’égalité des citoyens devant la loi et l’administration de la justice, et ne conservant des exemptions fiscales que par homologation avec des organismes civils à but non lucratif. Les différents points traités sont : les lieux et les biens, les immunités personnelles, les immunités d’exemption et le privilège du for. L’auteur évoque enfin “les moyens de la liberté” que sont les libertés patrimoniale, congréganiste et de formation du clergé.

La dernière partie porte sur “les libertés communautaires de l’Église” (p. 355-579). L’on comprendra aisément que ces “libertés communautaires” auxquelles l’Église a droit sont celles qui répondent aux besoins d’une société transnationale devant pouvoir exercer sa mission partout dans le monde sans entraves juridiques imposées par les législations étatiques. Le concile Vatican II a, principalement quoique de façon non exclusive, défini dans la déclaration *Dignitatis humanae* sa conception de la liberté religieuse en tant qu’immunité de contrainte extérieure et dressé une liste concrète de libertés, liste qui coïncide d’ailleurs avec les exigences de la *libertas Ecclesiae* jadis défendue par le droit public ecclésiastique en faveur de la *societas perfecta* qu’était l’Église. Cette liste a été précisée par le bienheureux Jean-Paul II, dans sa lettre, du 1<sup>er</sup> septembre 1980, aux chefs d’État des pays signataires de l’accord d’Helsinki, en 1975. D’autre part, la Déclaration sur l’élimination de toutes les formes d’intolérance et de discriminations fondées sur la religion et la conviction, adoptée, le 25 novembre 1981, par l’Assemblée générale des Nations-Unies, a énoncé six libertés concrètes découlant de “la liberté de pensée, de conscience et de religion ou de conviction”.

“Le changement de paradigme opéré par Vatican II, qui passe d’une position de confrontation de deux pouvoirs à une distinction plus nette de deux compétences, a ouvert de nouvelles perspectives concrètes pour la liberté de l’Église” (p. 358). Les concordats de la période récente respectent ainsi l’autonomie interne de l’Église, que ce soit le droit de réunion et d’association, la liberté de communication ou celle d’organisation territoriale. Ils reconnaissent habituellement la liberté religieuse des

personnes privées de liberté, l'action sociale et caritative de l'Église et l'assistance religieuse aux forces armées. Quant aux nominations épiscopales, l'Église a retrouvé son entière liberté, à l'exception du Venezuela. Les États concordataires reconnaissent à l'Église l'initiative de créer le lien matrimonial qui sera suivi d'effets civils et aussi éventuellement l'initiative de le déclarer nul ou dissous. Mais dans l'ensemble la juridiction exclusive de l'Église sur le mariage canonique a disparu. Pour ce qui concerne le droit d'éduquer, seuls les pays à système scolaire pluriconfessionnel que sont l'Allemagne et l'Autriche ont maintenu à l'Église "le droit d'orienter l'ensemble de l'éducation des enfants catholiques, dans le cadre même de l'école publique". Ailleurs, la fréquentation de l'enseignement religieux peut être soumis à une demande d'inscription spéciale (Espagne et Italie), ou bien cet enseignement est placé sous le contrôle des autorités ecclésiastiques (Europe centrale et pays baltes). Mais l'école libre catholique est garantie partout. Le droit des parents de choisir l'éducation religieuse de leurs enfants et celui de créer des écoles libres est affirmé dans plusieurs instruments internationaux.

Il ressort de cette longue et minutieuse analyse que l'évolution suivie a délimité avec plus d'exactitude et perfectionné les compétences respectives de la société ecclésiastique et de l'État. Dans ce nouveau cadre, ce qui a changé, ce n'est pas tant la conception juridique que l'Église a d'elle-même, que sa conception de la nature et du rôle de l'État. Désormais, l'Église n'attend plus de ce dernier un régime d'exemption ou de protection spéciale, mais elle compte "sur le progrès et l'affirmation de l'État de droit, et la protection des droits de l'homme. C'est à l'intérieur du droit civil à la liberté religieuse que l'Église entend exercer sa souveraineté spirituelle. [...] Un tel changement n'a été possible, souligne l'auteur dans l'épilogue, que parce que l'État de droit s'avoue incompétent – mais non indifférent – en matière religieuse, limitée par les droits transcendants de la personne humaine, et que l'Église, pour sa part, a définitivement répudié la thèse selon laquelle seule la 'vraie religion' avait des droits civils" (p. 584).

La première annexe (p. 589-602) donne la liste des concordats et accords, répartis en deux catégories : les concordats généraux d'abord, suivant les cinq périodes énoncées dans l'introduction et rapportées ci-dessus, puis, en second lieu, les accords sur des sujets particuliers, à savoir les immunités et le for ecclésiastique, les ordres religieux, les questions patrimoniales et économiques, les circonscriptions ecclésiastiques, la communication, les fêtes religieuses, les nominations ecclésiastiques, les forces armées, les effets civils du mariage canonique, l'éducation et l'enseignement religieux, les missions et la Terre Sainte.

D'autres annexes portent sur les libertés communautaires contenues dans le droit à la liberté religieuse d'après le concile Vatican II, des extraits de la lettre mentionnée plus haut de Jean-Paul II aux chefs d'État des pays signataires de l'accord d'Helsinki, et un extrait de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction adoptée par les Nations-Unies, auxquelles fait suite un bibliographie très détaillée (p. 613-637).

Le lecteur de cet ouvrage se rendra compte que la laïcité de l'État est parfaitement compatible avec une pratique concordataire et ne favorise pas pour autant un communautarisme d'enfermement.

DOMINIQUE LE TOURNEAU