NOUVELLE REVUE THÉOLOGIQUE

51 N° 9 1924

La Séparation de l'Eglise et de l'Etat (3)

Albert VAN HOVE

p. 534 - 554

https://www.nrt.be/en/articles/la-separation-de-l-eglise-et-de-l-etat-3-3155

Tous droits réservés. © Nouvelle revue théologique 2026

La Séparation de l'Église et de l'État

(*suite*) (2).

§ 2. — LES LOIS DE SÉPARATION EN FRANCE ET LEUR CONDAMNATION PAR PIE X.

La Séparation en France fut réalisée par les lois du 9 décembre 1905, du 2 janvier et du 28 mars 1907 et celle du 13 avril 1908. Ces lois furent condamnées par le pape Pie X, dans les encycliques « *Vehementer nos* », du 11 février 1906, « *Gravissimo officii* », du 10 août 1906, « *Une fois encore* » du 6 janvier 1907 et par une lettre aux cardinaux français du 17 mai 1908 (3).

I. — *La loi de Séparation du 9 décembre 1905.*

Rappelons brièvement l'économie de la première loi de Séparation, celle du 9 décembre 1905. Elle pose le principe de la Séparation, détermine la dévolution du patrimoine ecclésiastique de l'Église de France, et règle son nouveau statut légal.

(1) Cité par P. BUREAU, dans l'*Indiscipline des mœurs*, p. 604. — (2) Cfr. *N. R. Th.* pp. 425 et 449. — (3) On en trouvera le texte dans E. OLLIVIER, *Nouveau manuel de droit ecclésiastique*, II, p. 214, 258, 312, 341, 344, 360, 374, 383; aussi dans F. RENAUD, *Les associations diocésaines*, p. 147 et ss. — *N. R. Th.*, 1906, 270, 689.

I. La loi pose d'abord *le principe de la Séparation* : « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes, sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte » (a. 1-2). Si cette disposition supprime le budget des cultes et les privilèges attribués aux ministres des cultes « reconnus », elle accorde également à l'Église une liberté dont elle n'avait jamais joui sous le régime juridictionnel, l'Église est libre dans sa constitution hiérarchique, dans son enseignement, dans ses réunions, dans toute son action. Elle permettra à la jurisprudence française, et spécialement au Conseil d'État, de décider, que c'est dans le sens de la liberté qu'on doit interpréter toutes les obscurités de la loi et en combler toutes les lacunes. Ce n'est pas que cette liberté soit complète : trop de lois d'exception, défavorables à l'Église, ont été maintenues : lois sur la police des cultes ; peines spéciales pour les ministres du culte qui, dans les lieux où celui-ci s'exerce, auront outragé ou diffamé un citoyen chargé d'un service public ou provoqué directement la résistance à l'exécution des lois et aux actes légaux de l'autorité publique ; obligation du mariage civil avant la célébration du mariage religieux, etc (1).

II. Le *patrimoine* des anciens établissements ecclésiastiques est dévolu aux associations cultuelles, qui, *en se conformant aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice*, seront légalement formées. Telle est la disposition de l'article 4 de la loi, une garantie sérieuse de la liberté de l'Église, dont l'article 8 de la loi, voté malgré les plus vives protestations, vient mettre en doute la portée exacte. Cet article dispose en effet que, si des biens

(1) Voir les aa. 25 et ss. de la loi du 9 décembre 1905. La loi maintient formellement la législation d'exception contre les Congrégations religieuses et les lois de laïcité.

sont réclamés par plusieurs associations formées pour l'exercice du même culte, le Conseil d'État, statuant au contentieux, prononcera *en tenant compte de toutes les circonstances de fait*. N'était-ce pas reprendre la garantie donnée à l'article 4 et favoriser les tentatives schismatiques, en permettant au Conseil d'État de décider sur ces règles générales du culte et leur observation? Tout au moins le législateur s'obstinait à ne pas vouloir parler clairement. Ici encore, la jurisprudence est venue interpréter la loi dans le sens de la liberté religieuse.

III. Le gouvernement prétendit supprimer les institutions traditionnelles représentant le culte et y substituer les associations cultuelles. Le nouveau *statut légal* de l'Église en France est basé en partie sur des principes du droit commun, car les associations cultuelles appartiennent au type des *associations déclarées* prévues par la loi du 1er juillet 1901 (1); mais elles n'en sont pas moins régies par une législation d'exception.

Et d'abord la loi *impose* aux associations qui se forment en vue du culte la forme des cultuelles, car seules les associations cultuelles (2) peuvent *exercer publiquement le culte*, recevoir l'attribution des biens des anciens établissements ecclésiastiques, jouir des anciens édifices du culte

(1) La loi du 1er juillet 1901 distingue les associations non déclarées, les associations déclarées et les associations reconnues d'utilité publique. Les associations cultuelles, pour jouir de la personnalité civile, doivent faire une déclaration à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social; elle fera connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements, le nom des administrateurs ou directeurs. Deux exemplaires des statuts seront joints à la déclaration. Elles doivent aussi faire connaître dans les trois mois tous les changements survenus dans l'administration ou la direction et toutes les modifications apportées aux statuts. (art. 3 de la loi du 1er juillet 1901, dans E. Ollivier, *Nouveau manuel*, II, p. 98.) — (2) La loi permet également la constitution d'Unions ayant une administration ou une direction centrale, régies par la loi sur les associations cultuelles (a. 20 de la loi).

déclarés propriété de l'État, des départements et des communes. La loi *déroge encore au droit commun*, en déterminant *le nombre* des membres de l'association, qui d'ailleurs peuvent être tous des ecclésiastiques (1), en exigeant que l'association ait pour but *exclusif* de subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice du culte. D'autre part, elle *étend la capacité juridique* des cultuelles : celles-ci, comme toutes les associations déclarées, peuvent posséder les immeubles nécessaires au but social, comme les églises et les presbytères, les séminaires, etc. et percevoir les cotisations des membres ; mais en outre, les cultuelles peuvent recevoir le produit des quêtes et collectes pour les frais du culte, percevoir les rétributions (à l'exclusion des libéralités) pour les cérémonies et services religieux même par fondation, pour la location des bancs et sièges, pour la fourniture des objets destinés aux funérailles dans les édifices religieux. Par contre, elle *restreint les réserves* autorisées pour les dépenses ordinaires du culte, sans toutefois fixer de limite aux réserves pour les dépenses extraordinaires. Le surplus des recettes pourra être affecté à d'autres associations constituées pour le même objet. La loi soumet enfin les cultuelles *au contrôle* de l'Administration de l'enregistrement et de l'Inspection générale des finances (2).

IV. On a présenté contre ces dispositions surtout deux *critiques*. La première est qu'elle diminue, sous prétexte d'une mainmorte dangereuse, le droit des associations de recevoir et d'épargner, au point de rendre leur situation financière difficile et même précaire, au moment où les dépenses avaient singulièrement augmenté par la suppression

(1) Dans les communes de moins de 1 000 habitants, sept ; dans les communes de 1.000 à 20.000 habitants, quinze ; dans les communes dont le nombre des habitants est supérieur à 20.000, vingt-cinq personnes, majeures, domiciliées ou résidant dans la circonscription religieuse (a. 19 de la loi). — (2) Voir les aa. 18, 19, 21 et 22 de la loi du 9 décembre 1905.

du budget des cultes. Le second reproche est plus grave : celui d'avoir systématiquement ignoré l'autorité de l'évêque. L'association cultuelle, fondée par un contrat, avec des statuts librement déterminés, forme une association autonome. Elle peut se dissoudre volontairement et décider la dévolution des biens qu'elle-même aura acquis, conformément à ses statuts ou, à leur défaut, selon les règles adoptées par l'Assemblée générale. L'administration des biens se trouve sous l'autorité exclusive de cette même Assemblée générale. En vertu de l'article 19 de la loi : « Nonobstant toute clause contraire des statuts, les actes de gestion financière et d'administration légale des biens, accomplis par les directeurs ou administrateurs, seront, chaque année au moins, présentés au contrôle de l'Assemblée générale des membres de l'Association et soumis à son approbation ». Dans l'économie de cette législation, les paroisses étaient appelées à devenir autant de petites sociétés indépendantes que rien ne rattachait plus à l'évêque. Que de portes entr'ouvertes aux oppositions personnelles et aux tentatives de schisme (1). On semblait s'être ingénié à rendre impossible, comme contraire à la loi, toute reconnaissance, même simplement statutaire, de l'autorité de l'évêque.

II. — *La condamnation de la loi de 1905 par le Saint-Siège. Les encycliques « Vehementer nos » et « Gravissimo officii ».*

I. Dans l'encyclique *Vehementer nos*, du 11 février 1906, le Pape Pie X *condamna énergiquement la loi de Séparation*, en même temps qu'il insistait sur le vice capital de celle-ci : la méconnaissance des droits de la hiérarchie. « La loi de séparation attribue l'administration et la tutelle du culte public non pas au corps hiérarchique divinement institué par

(1) Voir J. VANDEN HEUVEL, *La réorganisation légale du culte catholique en France*, dans la *Revue catholique de Droit*, t. 12, 1909, p. 10.

le Sauveur, mais à une association de personnes laïques. A cette institution elle impose une forme, une personnalité juridique, et, pour tout ce qui touche au culte religieux, elle la considère comme ayant seule des droits civils et des responsabilités à ses yeux. Aussi est-ce à cette association que reviendra l'usage des temples et des édifices sacrés, c'est elle qui possédera tous les biens ecclésiastiques meubles et immeubles; c'est elle qui disposera, quoique d'une manière temporaire seulement, des évêchés, des presbytères et des séminaires; c'est elle enfin qui administrera les biens, réglera les quêtes et recevra les aumônes et les legs destinés au culte religieux. Quant au corps hiérarchique des pasteurs, on fait sur lui un silence absolu. Et si la loi prescrit que les associations cultuelles doivent être constituées conformément aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice, d'autre part, on a bien soin de déclarer que, dans tous les différends qui pourront naître relativement à leurs biens, seul le Conseil d'État sera compétent. Ces associations cultuelles elles-mêmes seront donc, vis-à-vis de l'autorité civile, dans une dépendance telle que l'autorité ecclésiastique, et c'est manifeste, n'aura plus sur elles aucun pouvoir. Combien toutes ces dispositions sont blessantes pour l'Église et contraires à ses droits et à sa constitution divine, il n'est personne qui ne l'aperçoive au premier coup d'œil. Sans compter que la loi n'est pas conçue sur ce point en des termes nets et précis, qu'elle s'exprime d'une façon très vague et se prêtant largement à l'arbitraire, et qu'on peut, dès lors, redouter de voir surgir, de son interprétation même, de plus grands maux » (1).

II. Devant l'immensité des désastres qui menaçaient l'Église de France, si la loi de Séparation n'était pas appliquée, vingt-trois catholiques de marque, dont plusieurs

(1) Voir E. Ollivier, *Nouveau manuel*, II, p. 267.

académiciens avec à leur tête F. Brunetière, — on les appela les cardinaux verts — conjurèrent les évêques de France d'accepter pratiquement la loi. Des juristes élaborèrent un projet de statuts d'*Associations fabriciennes* et d'*Unions diocésaines*, dont chaque article rappelait la nécessité de l'entente avec l'évêque. Sur le rapport de Mgr Petit, archevêque de Besançon, la première assemblée des évêques, réunie le 30 mai 1906, décida, à la presque unanimité, qu'il était pratiquement impossible d'accepter les cultuelles, mais la majorité de l'assemblée déclara très librement qu'il serait possible de constituer des associations, qui sans violer la loi de Séparation, maintiendraient saufs les droits essentiels de l'Église, sa constitution et sa hiérarchie (1).

III. Le Saint-Siège *trancha la question* dans l'encyclique *Gravissimo officii*, du 10 août 1906 : « Relativement aux associations cultuelles, telles que la loi les impose (*de consociationibus civium, quales, divini cultus exercendi causa, lex constitui iubet*), nous décrétons qu'elles ne peuvent absolument pas être formées sans violer les droits sacrés qui tiennent à la vie elle-même de l'Église. Mettant donc de côté ces associations que la conscience de notre devoir nous défend d'approuver, il pourrait paraître opportun d'examiner s'il est licite d'essayer à leur place, quelque autre genre d'association à la fois légal et canonique, et préserver ainsi les catholiques de France des graves complications qui les menacent. A coup sûr, rien ne nous préoccupe, rien ne nous tient dans l'angoisse autant que ces éventualités ; et plût au Ciel que nous eussions quelque faible espérance de pouvoir, sans heurter les droits de Dieu, faire cet essai et délivrer ainsi nos fils bien-aimés de la crainte de tant et si grandes épreuves. Mais, comme cet espoir nous fait défaut, la loi restant telle quelle, Nous

(1) *Les Questions actuelles*, t. 88, 1906, p. 66-84. *La Documentation catholique*, t. 1, 1919, p. 667.

déclarons qu'il n'est point permis d'essayer cet autre genre d'association, *tant qu'il ne constera pas, d'une façon certaine et légale* (*legitime certoque non constiterit*), que la divine constitution de l'Église, les droits immuables du Pontife romain et des évêques comme leur autorité sur les biens nécessaires à l'Église, particulièrement sur les édifices sacrés, seront irrévocablement, dans les dites associations, en pleine sécurité; vouloir le contraire, Nous ne le pouvons pas sans trahir la sainteté de notre charge, sans amener la perte de l'Église de France (1) ».

Dans leur lettre au clergé et aux fidèles de France du 7 septembre 1906, les archevêques et évêques de France déclarèrent accepter la décision pontificale avec une filiale obéissance (2).

III. — *Les lois du 2 janvier et du 28 mars 1907 et du 13 avril 1908.*

Malgré les termes énergiques de la condamnation pontificale, celle-ci contenait un dernier appel à un arrangement, une demande d'assurance légale du respect de la hiérarchie dans l'administration du culte. Le gouvernement français ne crut pas devoir y donner suite. Le refus de la part de l'Église catholique d'établir des cultuelles pouvait toutefois avoir pour le gouvernement des conséquences redoutables. Cette crainte l'amena à faire quelques concessions.

I. A la fin de l'année 1906, au moment où la loi de Séparation entrait en vigueur, on pouvait craindre que tout culte public dût cesser en France. Toutefois un Avis du Conseil d'État du 31 octobre 1906, avait décidé qu'en vertu du principe de la liberté des cultes, même en l'absence d'associations cultuelles, les fidèles pouvaient, sans s'unir par les liens d'un contrat d'association, subvenir à l'exercice public

(1) E. Ollivier, *Nouveau manuel*, II, p. 313-314. — (2) Id., *Ib.* II, p. 321.

du culte par des réunions tenues sur initiatives individuelles et bénéficier ainsi, à défaut de la liberté d'association, de la liberté de réunion (1). Cette doctrine fut consacrée par la loi du 2 janvier 1907. Il était donc établi que l'exercice du culte *peut être séparé de l'administration du temporel qui lui est* affecté. Aussi les Associations diocésaines autorisées par le pape n'ont-elles plus dans leurs attributions l'exercice du culte lui-même. La loi permit en outre d'assurer l'exercice public d'un culte, au moyen des associations régies par la loi du 1er juillet 1901, sans que toutefois ces associations puissent être reconnues d'utilité publique. C'était pour une part appliquer à l'Église le droit commun, mais un droit commun qui laissait subsister tous les inconvénients de la loi de 1905, et en diminuait les avantages tout en accordant la jouissance gratuite des églises à ces associations ou aux ministres du culte. En même temps la loi enlevait à l'Église tous les biens que les associations cultuelles auraient pu recueillir (2).

II. Cette nouvelle loi fut *condamnée* par le pape Pie X, dans l'encyclique *Une fois encore* du 6 janvier 1907. Le Souverain Pontife relève spécialement deux points dans cette loi. « *Au point de vue des biens ecclésiastiques*, cette loi est une loi de spoliation, une loi de confiscation et elle a consommé le dépouillement de l'Église... *Au point de vue de l'exercice du culte*, cette loi a organisé l'anarchie : ce qu'elle instaure surtout, en effet, c'est l'incertitude et le bon plaisir. Incertitude, si les édifices du culte, toujours susceptibles de désaffectation, seront mis ou non, en attendant, à la disposition du clergé et des fidèles ; incertitude s'ils lui seront conservés ou non, et pour quel laps de temps ; arbitraire administratif réglant les conditions de jouissance, rendue éminemment précaire ; pour le culte autant de situations diverses qu'il y a de communes ; dans chaque paroisse, le prêtre mis à la

(1) E. Ollivier, *Nouveau manuel*, II, p. 329. — (2) Id. *Ib.*, II, p. 341.

discrétion de l'autorité municipale, et, par conséquent, le conflit à l'état possible organisé d'un bout à l'autre du pays. Par contre, obligation de faire face à toutes les charges, même les plus lourdes et, en même temps, limitation draconienne en ce qui concerne les ressources destinées à y pourvoir (1) ».

III. L'encyclique « *Une fois encore* » parle aussi de la situation faite aux ministres du culte s'ils demandent l'usage des édifices du culte. Le pape proteste contre *la déclaration annuelle* imposée au ministre du culte par l'art. 25 de la loi de 1905, en application de la loi du 30 juin 1881, sur les réunions publiques avec les commentaires qu'une circulaire ministérielle du 1er décembre 1906 (2), y avait ajoutés : « Quant à la déclaration annuelle exigée pour l'exercice du culte, elle n'offrait pas toute la sécurité légale qu'on était en droit de désirer. Néanmoins, — bien qu'en principe les réunions des fidèles dans les églises n'aient aucun des éléments constitutifs propres aux réunions publiques et qu'en fait il soit odieux de vouloir les leur assimiler — pour éviter de plus grands maux, l'Église aurait pu être amenée à tolérer cette déclaration. Mais en statuant que le « curé ou le desservant ne serait plus » dans son église « qu'un occupant sans titre juridique, qu'il serait sans droit pour faire aucun acte d'administration », on a imposé aux ministres du culte, dans l'exercice même de leur ministère, une situation tellement humiliée et vague que, dans de pareilles conditions, la déclaration ne pouvait plus être acceptée (3) ». Au premier point de vue le gouvernement accéda aux désirs du Saint-Siège, en supprimant, par la loi du 28 mars 1907, pour toutes les réunions publiques, la nécessité d'une déclaration préalable (4).

IV. Le dernier acte de la législation sur la Séparation fut

(1) E. Ollivier, *Nouveau manuel*, II, p. 350-351. — (2) Id., *Ib.* II, p. 336. — (3) Id. *Ib.*, p. 349-350. — (4) Id. *Ib.*, p. 360.

la loi du 13 avril 1908(1). Elle règle la dévolution des biens ecclésiastiques, mais en même temps elle établit des *mutualités ecclésiastiques*, pour recueillir les biens des Caisses de retraite et Maisons de secours pour les prêtres âgés ou infirmes. Ces mutualités doivent « être ouvertes à tous les intéressés », et ne prévoir dans leurs statuts aucune amende ni aucun cas d'exclusion fondés sur un motif touchant à la discipline ecclésiastique (a. 1. § 1, 6°). Elles étaient chargées d'assurer l'exécution des fondations perpétuelles ou temporaires grevant les biens attribués à l'État, les départements, les communes où les établissements publics (a. 3, § 16). Ces dispositions, qui violaient manifestement les droits de la hiérarchie et semblaient bien justifier toutes les craintes du pape, étaient absolument inacceptables. Le pape le déclara dans sa lettre aux cardinaux français du 17 mai 1908. « Mais voici qu'on demande au clergé français de former des mutualités ouvertes à tous ceux qui se réclameraient de quelque façon que ce soit du titre d'intéressés, sans moyen légal d'écarter de leurs rangs des égarés ou même des membres exclus de la communion de l'Église... Plus grave encore est la question des fondations de messes, patrimoine sacré sur lequel on a osé mettre la main au détriment des âmes et en sacrifiant les dernières volontés des fondateurs. Il est incontestable en effet, que ces fondations devaient servir, dans la pensée des défunts, à faire célébrer les saintes messes, non pas d'une façon quelconque ou par qui que ce soit, mais dans la forme légitime et en parfaite conformité avec la discipline de l'Église catholique. Or, au lieu de restituer ces fondations sans entraves, on les offre à des mutualités que l'on dépouille explicitement de tout caractère ecclésiastique et auxquelles, de par la loi, on interdit toute intervention légale de l'épiscopat(2) ».

(1) *Ib.*, p. 374. — (2) *Ib.*, p. 384-386.

§ 3. — LES ASSOCIATIONS DIOCÉSAINES ET L'ENCYCLIQUE « MAXIMAM GRAVISSIMAMQUE »

I. — *Les antécédents de l'encyclique.*

I. Nous avons déjà fait observer que la loi du 2 janvier 1907 permet l'exercice du culte en dehors des associations cultuelles. Les applications que *la jurisprudence* a faites de cette loi sont venues *dissiper les doutes et les craintes* que les dispositions trop vagues et incertaines des lois sur la Séparation n'avaient que trop légitimées. C'est à l'occasion surtout de difficultés et de contestations sur le droit d'occupation des édifices du culte reconnu par la loi du 2 janvier 1907 (1) que la jurisprudence a décidé que les dispositions de l'art. 8 de la loi de 1905 devaient s'interpréter d'après celles de l'art. 4 et que c'est dans le sens du respect de la hiérarchie et de la liberté des cultes, qu'on doit combler toutes les lacunes de la loi et en interpréter toutes les obscurités. La jurisprudence a décidé que ne sont ministres du culte, au sens de la loi, que ceux qui reconnaissent la hiérarchie et font partie intégrante de cette hiérarchie et que dans les églises mises à la disposition des fidèles, le culte doit continuer à s'exercer, la religion à se pratiquer conformément aux règles de l'organisation générale de ce culte ; que les droits attribués aux maires sur les édifices du culte,

(1) Pour le culte catholique, la jurisprudence n'a pas été appelée à appliquer la loi de Séparation. On se rappelle la tentative du cardinal Lecot, archevêque de Bordeaux, d'établir une association canonico-légale, contre laquelle le Saint Siège ne protesta pas, qui disparut bientôt, et dont la légalité a été fort douteuse. Un essai de fondation d'une cultuelle catholique schismatique de Sains-lès Fraisins et de Torcy n'a pas réussi. Le Conseil d'État, le 28 juillet 1911, a annulé l'attribution des biens de l'ancienne fabrique de Torcy faite à cette cultuelle par Décret du 5 juin 1909. Voir *Revue d'organisation et de défense religieuse*, 1909, p. 335 et 1911, p. 403. On pourra consulter à ce sujet les nombreuses études publiées sur le régime du culte en France, spécialement [DE LANZAC DE LABORIE ET ANBRUN] *Manuel des cultes* (Manuels Dalloz). Paris, 1911.

leur droit de police notamment, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à sauvegarder la liberté des cultes. La hiérarchie, qu'on s'était flatté d'ébranler par la loi de 1905, a reçu de celle de 1907 et de son application, la plus éclatante consécration ; ainsi l'autorité des évêques et du pape obtient à tous les degrés de l'échelle judiciaire une reconnaissance que ne connut jamais l'époque concordataire (1).

II. Cette jurisprudence rendit possible *les négociations* entre le Saint-Siège et le gouvernement français, sur le statut légal de l'Église de France. Elles furent entamées officieusement au nom de la France par M. Doulcet, lors des pourparlers sur la reprise des relations diplomatiques avec le Saint-Siège. Benoît XV, de l'avis conforme de la Congrégation des Affaires extraordinaires, accepta les avances de M. Briand, à la condition toutefois d'obtenir les garanties exigées par Pie X (2). On chercha ces garanties dans l'établissement non pas d'associations cultuelles, mais d'associations diocésaines, dont les statuts rappelleraient, à tous les articles, l'autorité de la hiérarchie. La légalité de ces statuts, proposés par l'évêque de Nice, Mgr Chapon, fut reconnue par une réunion d'experts, assemblés au Ministère de l'Intérieur et confirmée par une commission réunie au Ministère des Affaires étrangères. Le 9 novembre 1921, les négociations entrèrent dans la phase officielle, par l'intermédiaire de Mgr Ceretti, nonce à Paris, et de M. Jonnart, ambassadeur de France près le Saint-Siège. M. Briand déclarait en même temps au nonce

(1) Ch. Jacquier, *Conférence prononcée à la Faculté catholique de droit de Lyon*, dans les *Questions actuelles*, t. 112, 1912, p. 556. — (2) On trouvera les détails des négociations dans l'encyclique de Pie XI *Maximam gravissimamque* et dans un communiqué officieux de l'*Osservatore Romano* du 23 janvier 1924, reproduit dans *La Documentation catholique*, t. xi, 1924, p. 268 et ss. On consultera également l'ouvrage de Mgr Chapon, *L'Église de France et la loi de 1905*. Paris, 1921, et celui de F. Renaud, *Les associations diocésaines. Étude sur le statut légal de l'Église en France*. Paris, 1923.

apostolique qu'il s'engageait à présenter et à défendre devant les Chambres, dès que les associations seraient constituées, une demande de réouverture du délai fixé par la loi du 9 décembre 1905 pour l'attribution des biens des anciens établissements publics du culte qui n'avaient pas encore été aliénés. En décembre 1921, le projet de statuts fut communiqué aux évêques français qui, à la grande majorité, approuvèrent le texte qu'on leur présentait, soit dans sa teneur même, soit en proposant d'y apporter certaines modifications.

III. Les négociations furent *continuées* sous le Ministère Poincaré et sous le pontificat de Pie XI. Le président du Conseil fit savoir qu'il ne pouvait pas prendre pour son compte l'engagement pris par son prédécesseur de demander au Parlement la réouverture du délai d'attribution des biens. Mais les négociations sur les statuts furent conduites avec un vif désir d'accommodement. En même temps, trois juristes éminents, M. Hébrard de Villeneuve, vice-président honoraire du Conseil d'État, M. Barthélemy, doyen de la faculté de droit de Paris, et M. Beudant, doyen de la faculté de droit de Strasbourg, déclarèrent, le 7 avril 1923, que les statuts des Associations diocésaines n'étaient pas en opposition avec les lois françaises (1).

IV. Afin d'obtenir *les garanties légales* nécessaires, on avait songé d'abord à provoquer un débat et un vote des deux Chambres, par lequel d'une façon ou d'une autre, serait reconnue la valeur légale des associations diocésaines. Mais ce vote eût été dépourvu de toute valeur légale ou juridique (2). Le Pape crut trouver une garantie légale suffisante dans une déclaration formelle du Conseil d'État, toutes sections réunies, la magistrature suprême seule compétente pour

(1) Le texte est publié par *La Documentation catholique*, t. x, 1923, p. 947. — (2) L'autorité morale d'une pareille déclaration aurait été très grande, mais le vote d'un Ordre de jour ne saurait, dans la législation actuelle, avoir la valeur d'une loi.

formuler un avis sur l'interprétation des lois. Cet avis fut donné le 13 décembre 1923, après que les trois juristes, dont nous venons de parler et qui avaient donné un premier avis, eurent, dans un avis du 8 décembre 1923, répondu aux objections proposées contre la légalité des statuts par l'archevêque de Bordeaux, le cardinal Andrieu(1). Le 18 janvier 1924, le Pape déclara que les associations diocésaines n'étaient pas les anciennes cultuelles condamnées par Pie X, puisqu'elles sont conformes au droit canonique, et que les garanties légales suffisantes réclamées par son prédécesseur avaient été obtenues.

II. — *L'Encyclique de Pie XI et les déclarations de Pie X.*

Nous avons dit, au début de cette étude, à quelles conditions le Saint-Siège a accepté l'essai des associations diocésaines. Disons un mot des raisons juridiques pour lesquelles il a cru pouvoir agir de la sorte.

I. Ces associations d'abord *ne sont pas les cultuelles condamnées par Pie X*, puisque leur compétence est bien différente. En particulier, elles n'ont aucune autorité sur l'*exercice du culte lui-même*. La loi du 2 janvier 1907 a rendu possible et légale une association qui n'aura d'autres attributions que d'administrer le temporel du culte. L'Église s'est toujours montrée très conciliante en matière d'administration du temporel du culte. Elle tolère, dans beaucoup de pays, que la législation canonique en cette matière ne soit pas reconnue pourvu que le temporel se trouve sous le contrôle de l'autorité religieuse. On aura remarqué combien Pie X avait insisté sur la nécessité de la reconnaissance des pouvoirs de la hiérarchie sur l'exercice du culte, sur les édifices consacrés

(1) L'avis du Conseil d'État du 13 décembre est publié dans *La Documentation catholique*, t. XI, 1924, p. 689. Celui du 8 décembre est publié *Ib.*, p. 274. Les objections du cardinal Andrieu sont publiées *Ib.*, t. X, 1923, p. 953.

au culte, sans omettre toutefois la revendication de ses droits sur le temporel du culte. La même loi du 2 janvier 1907 est venue fournir cette garantie pour l'exercice du culte, et les édifices qui lui sont consacrés.

II. Mais le Saint-Siège est-il en droit de dire qu'il a obtenu *les garanties certaines et légales* que réclamait Pie X? Sans doute, les statuts qui garantissent les droits de la hiérarchie sur l'administration du temporel du culte, ont été reconnus légaux et par le gouvernement et par les jurisconsultes les plus autorisés de France et par un Avis du Conseil d'État. Mais les gouvernements n'ont pas le pouvoir législatif, la doctrine des auteurs et la jurisprudence même du Conseil d'État ne font pas loi. Sans doute encore, la science juridique actuelle marque une tendance fort accentuée à attribuer une grande importance à l'interprétation doctrinale et à la jurisprudence, mais ni une *sententia communis doctorum* ni une jurisprudence constante, un *stylus Curiae*, ne sont considérés, en droit civil, comme équivalant à une loi ou constituant des garanties *légales* (1). Et cependant Pie XI déclare que les garanties qu'il a reçues sont légales et sûres. Elles sont légales parce qu'elles se trouvent inscrites dans la loi de 1905 sur les cultuelles et dans celle de 1901 sur les associations. Il est constaté par la plus haute juridiction française chargée d'appliquer les lois et par les juristes les plus éminents, que ces garanties s'y trouvent. On objectera peut-être que ces garanties étaient déjà dans ces lois, au moment où Pie X les condamnait, car l'interprète, s'il n'est pas législateur, ne peut rien ajouter à la loi. C'est que l'interprétation a pour

(1) Voir F. GENY, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé*, t. II, n. 145-150. Paris, 1919. A notre avis, F. RENAUD attribue à la jurisprudence une autorité qu'elle n'a pas ou du moins qu'elle n'a pas encore. (*Les associations diocésaines*, p. 46). Voir dans le sens que nous avons exposé les déclarations du cardinal secrétaire d'État rapportées dans Mgr CHAPON, *L'Église de France*, p. 5 et 11.

but de manifester plus clairement des principes contenus dans la loi d'une manière obscure. Pie X avait fait observer que l'a. 4 de la loi de 1905 pouvait donner des garanties suffisantes, mais que l'a. 8 venait mettre celles-ci en doute; il avait déclaré que de l'interprétation même de la loi pouvaient résulter les plus grands maux. L'interprétation a fixé un sens net et précis, elle a exclu l'arbitraire; les termes vagues de la loi ont pris un sens déterminé favorable aux droits de la hiérarchie. Le pape a donc pu décider que les garanties étaient à la fois légales et sûres. Il le pouvait dire d'autant plus que les négociations du gouvernement français avec le Pape avaient prouvé que la France n'ignorait plus le Saint-Siège.

III. — *La légalité des statuts des associations diocésaines.*

Rappelons brièvement les dispositions principales des statuts types des associations diocésaines annexés à l'encyclique *Maximam gravissimamque*. Nous dirons ensuite quelques mots de leur légalité.

I. Tous les articles des statuts ont en vue de sauvegarder *l'autorité de l'évêque*. Cette garantie se trouve dans le fait même que l'association est *diocésaine*, placée immédiatement sous la direction de l'évêque, qui en est le chef. Elle se trouve encore dans *le but* de l'association, qui est le temporel du culte, à l'exclusion de l'organisation du service divin et de l'administration spirituelle du diocèse. « L'association a pour but de subvenir aux frais et à l'entretien du culte catholique sous l'autorité de l'évêque, en communion avec le Saint-Siège et conformément à la constitution de l'Église catholique. Le fonctionnement de l'association sera donc réglé par les présents statuts et en conformité avec les lois canoniques. En cas de difficultés, le Président de l'association aura soin d'en informer le Saint-Siège » (a. 2). Cette *déclaration de principe* domine toute l'activité des diocésaines. *Les membres*

de l'association sont l'évêque, président de droit du Conseil d'Administration, de l'Assemblée et de l'Association tout entière. Le droit de présenter les membres titulaires ou honoraires appartient à l'évêque d'accord avec le Conseil d'Administration. Toute peine ou censure ecclésiastique portée et notifiée contre un membre de l'association entraîne de plein droit sa radiation (a. 5, 7 et 8). *Le Conseil d'Administration* se compose de l'évêque et de quatre membres titulaires élus par l'Assemblée générale, sur la présentation de l'évêque, d'accord avec le Conseil. De ces quatre membres, un doit être pris parmi les Vicaires généraux et un parmi les chanoines. Ce sont eux qui administrent l'association. La *disposition des revenus* est reconnue à l'évêque, qui doit les employer aux objets spécifiés par les statuts (a. 17). Toutefois, à raison de la disposition impérative de l'a. 19 de la loi de 1905, les comptes présentés d'abord au Conseil d'Administration, examinés par trois commissaires choisis par le Conseil en dehors de son sein et approuvés par celui-ci, doivent être présentés à l'Assemblée générale dans sa réunion ordinaire. Est exclue *toute modification des statuts* contraire à la constitution de l'Église. Toute modification d'ailleurs doit être présentée à l'Assemblée générale par l'évêque, d'accord avec le Conseil d'Administration (a. 21). Enfin, *en cas de dissolution*, l'actif de l'association sera attribué à une association constituée par l'évêque ou par celui qui le remplace, conformément aux présents statuts.

II. La déclaration du Conseil d'État, les avis des trois jurisconsultes du 7 avril 1923 et du 8 décembre 1923 proclament *la légalité des dispositions statutaires* que nous venons d'indiquer. Celles-ci sont conciliables avec la législation de droit commun sur les associations du 1er juillet 1901 et avec la législation de droit exceptionnel du 9 décembre 1905, combinée avec les lois subséquentes du 2 janvier et du 27 mars 1906 et du 23 avril 1908. Les trois juristes l'ont par-

faitement établi, et répondu aux objections que le cardinal Andrieu avait proposées.

Ils ont répondu d'une manière péremptoire à l'objection que les associations établies pour assurer le culte *dans un diocèse* seraient illégales. La loi de 1901 n'impose aucune limite territoriale déterminée à l'action des associations déclarées de droit commun ; la loi de 1905 (a. 4) reconnaît les associations qui assureront le culte dans les anciennes circonscriptions territoriales des établissements publics du culte qu'elles doivent remplacer, donc aussi dans les diocèses. *Le silence des statuts sur l'observation des lois françaises* ne saurait faire aucune difficulté : « Le contrat d'association est passé en France, il doit être conforme aux lois françaises à peine de nullité. Cela va sans dire ».

La question la plus importante qui a été soulevée est celle de la légalité *du principe* de la reconnaissance de l'autorité de la hiérarchie, de la conformité de l'association au droit canonique. Les juristes ont invoqué le principe de l'article 4 de la loi de 1905 : ne peuvent réclamer les biens d'un ancien établissement que les associations « constituées en conformité des règles d'organisation générale du culte dont il s'agit ». Seules répondent à cette exigence pour l'Église catholique les associations formées conformément à sa constitution et fonctionnant en conformité des lois canoniques. L'objection du cardinal Andrieu, faisant valoir que l'article 4 de la loi de 1905 ne parle que d'associations appelées à recueillir les biens des anciens établissements supprimés, a permis d'exposer plus clairement la question. La disposition de l'article 4 n'est qu'une application à une hypothèse spéciale d'un principe général qui domine la loi tout entière. « L'ensemble de la loi, les travaux préparatoires et le simple bon sens démontrent à l'évidence qu'une association cultuelle ne peut être dite catholique qu'à la condition de se conformer à la constitution de l'Église catholique, apostolique et romaine.

Sans doute, il peut être fondé, d'une manière légale, des associations juives, protestantes, gallicanes, bouddhiques, car la loi de 1905 est faite pour tous les cultes; mais il n'est pas loisible aux fondateurs de ces associations de les appeler catholiques : une association n'est catholique et recevable à exciper des prérogatives juridiques découlant de ce titre qu'à la condition d'accepter l'autorité de l'évêque et d'être en communion avec le Saint-Siège » (1).

Ce même principe peut être invoqué pour justifier les prérogatives que les statuts réservent à l'évêque dans *l'organisation et l'administration* de l'association diocésaine. Il doit cependant être combiné avec un autre principe, celui de l'article 1134 du Code civil : « Les conventions légalement formées tiennent lieu de lois à ceux qui les ont faites ». L'association étant un contrat, les fondateurs peuvent insérer dans les statuts telles règles que bon leur semble, sous la seule réserve de l'ordre public, autrement dit à condition de

(1) *La Documentation catholique*, t. XI, 1924, p. 274-275. — On peut poser la question si, en Belgique, le même principe pourrait être invoqué, dans l'application de la loi du 27 juin 1921 aux associations sans but lucratif ayant un caractère ecclésiastique ou religieux. Il semble qu'il faille répondre affirmativement, en vertu du principe constitutionnel de la liberté des cultes. C'est en *application* de ce principe, que la Constitution belge exclut l'intervention du gouvernement dans la nomination ou la révocation des ministres du culte. Il est de jurisprudence constante en Belgique qu'en cas de conflit entre un supérieur ecclésiastique et un de ses subordonnés, le tribunal légitimement saisi du conflit, s'il y a des intérêts civils en jeu, se contente de vérifier si l'acte incriminé émane de l'autorité légitime : du Saint-Siège s'il s'agit de la révocation d'un évêque, de l'évêque s'il s'agit d'un desservant, de l'évêque anglican de Londres, s'il s'agit d'un ecclésiastique appartenant à l'Église anglicane. Voir L. DUPRIEZ, *Le Régime des cultes en Belgique*, dans *Le Régime des cultes en France et à l'étranger*, p. 201-202. Toutefois la loi belge de 1921 contient des stipulations beaucoup plus nombreuses que la loi française de 1901 sur l'établissement et le fonctionnement des associations sans but lucratif. Toutes les stipulations des statuts types des associations diocésaines ne seraient pas légales en Belgique, à raison même des dispositions plus nombreuses de la loi de 1921.

respecter les prescriptions impératives consacrées par la loi. Telles sont celles de l'article 19 de la loi de 1905 sur l'approbation des comptes. Sans doute, l'Assemblée générale est souveraine, mais elle est liée par les statuts qu'elle a librement acceptés. Elle agit conformément à la loi, en reconnaissant, dans une association catholique, les prérogatives de la hiérarchie.

Enfin, il n'y a aucune illégalité dans le statut réglant *la dévolution* des biens, en cas de suppression de l'association, à une association constituée par l'évêque. Cette dévolution est réglée par les statuts de l'association ou, à défaut de dispositions statutaires, suivant les règles déterminées en assemblée générale. Or, les statuts déterminent l'ordre de dévolution et les statuts font loi. La dévolution en vertu d'un décret du Conseil d'État prévue par l'article 9 de la loi de 1905 ne concerne que les biens des anciens établissements publics dévolus aux associations cultuelles. Le cas échéant, cet article devrait être appliqué, mais dans cette hypothèse encore, d'après la loi, les biens devraient être attribués à la **nouvelle association fondée par l'évêque.**