

Alain Boyer

Convictions
& société

La loi



1905

hier
aujourd'hui
demain

Editions Olivétan

Alain BOYER

La loi de 1905
hier, aujourd'hui, demain

Convictions et société



2005

Du même auteur :

Aux éditions PUF, collection «Politique d'aujourd'hui» :

Le droit des religions en France, 1993

L'Islam en France, 1998

Aux éditions Cana :

1905, la séparation Églises-État, de la guerre au dialogue, 2004

© 2005 Éditions Olivétan

20 rue Calliet, BP 4464 - 69241 Lyon cedex 04

olivetan@wanadoo.fr

ISBN 2-915245-37-1

Dépôt légal 3^e trimestre 2005

À mes parents
Albert et Odette Boyer,
instituteurs laïques.

À mon épouse
Anne-Marie,
dans ses engagements,
en particulier au sein de la
Fédération protestante
de l'Enseignement.

À mes enfants
Myriam
Jean-Daniel
Hélène
et Anne-Sophie,
dans leurs recherches.

Avant-propos

Une loi de liberté

La loi de séparation des Églises et de l'État, vaillante centenaire, est souvent citée et invoquée, mais elle reste mal connue. On n'en retient que quelques formules, comme le début de l'article 2 : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ». Mais que signifie cette affirmation, en particulier en ce qui concerne la non reconnaissance des cultes par l'État, et son contenu juridique ? Contrairement à ce que laisse croire une lecture trop rapide, il ne s'agit pas d'une privatisation de la religion, d'une rupture radicale, voire d'une ignorance totale de l'État à l'égard des cultes. L'État connaît, depuis 1905, et sans doute, paradoxalement, bien mieux qu'avant, les cultes. Il connaît désormais tous les cultes, placés sur un pied d'égalité. La suite de ce même article 2, qui oblige l'État à organiser des services d'aumôneries dans les services publics, suffit pour s'en convaincre¹.

1. «La République ne reconnaît aucun culte», Archives des sciences sociales des religions, n° 129, Paris, École des Hautes Études en Sciences sociales, 2005.

On oublie souvent qu'avant l'article 2 figure, en tête des «Principes», l'article premier, qui devrait être considéré comme le plus important. Cet article fait en effet de la loi de 1905 une grande loi de liberté, en liaison avec la loi du 1^{er} juillet 1901 qui assure la liberté d'association, devenue un principe constitutionnel¹. La liberté religieuse fait également partie du corpus constitutionnel qui a été affirmé par la constitution de 1946, reprise par la constitution de 1958 dans son article 1^{er}: « La France est une République laïque (...), elle respecte toutes les croyances. » Et lorsque la loi dispose : « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes », elle s'oblige à offrir les conditions concrètes d'exercice de cette liberté.

Si l'on retient surtout l'article 2, c'est qu'il fonde le régime nouveau de séparation qui a posé problème à l'époque. Le titre premier de la loi de 1905 regroupe les deux articles de « Principes », toujours féconds, d'abord celui de la liberté religieuse et du libre exercice des cultes mais aussi celui d'égalité entre les cultes. Tous les pays démocratiques adoptent peu à peu ces principes, se rapprochant de fait du modèle français, malgré une histoire et des modalités d'application fort différentes et parfois opposées. Ces principes ont été repris dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, ratifiée par la France en 1973 seulement (en particulier son article 9).

Il convient donc de bien relire la loi de 1905 sous l'angle de la liberté religieuse, plus que de la laïcité de l'État dont elle ne parle pas mais qu'elle conforte.

1. Depuis la jurisprudence du Conseil constitutionnel de 1972.

La loi de 1905 contient bien d'autres dispositions qui prévoient l'application des principes de liberté et d'égalité des cultes. Mais de quel texte parle-t-on ? De celui de la loi de 1905 telle qu'elle a été votée par la Chambre des Députés le 3 juillet 1905 puis par le Sénat le 6 décembre 1905, promulguée le 9 décembre 1905 et publiée au Journal officiel du 11 décembre 1905 ? Ou parle-t-on du texte actuel, publié par les éditions des Journaux officiels ? Car il s'agit de textes largement différents, avec des évolutions portant sur des points importants, la loi ayant connu dix modifications. La dernière a eu lieu en l'an 2000 !

Si l'on prend le texte en vigueur aujourd'hui¹, on s'aperçoit aussi que beaucoup d'articles, sans avoir été formellement abrogés ou supprimés, n'ont plus de portée actuelle : ils ont été depuis longtemps réalisés. Il s'agit des très nombreuses dispositions concernant le transfert des biens des établissements publics aux associations cultuelles. Il s'agit aussi du statut des ministres du culte et de leurs droits à pension : ces derniers, ainsi que leurs ayants droit, sont cités avec précision dans le texte ; or les veuves et les orphelins² de ces ministres ont depuis longtemps disparu.

De plus, la loi a été très largement complétée, depuis, par d'autres dispositions législatives et réglementaires portant sur de nombreux points (dispositions fiscales concernant les associations cultuelles, mesures en faveur de la construction et de l'entretien des édifices du culte, régime de sécurité sociale des ministres du culte), qui n'ont pas été intégrés au

1. Reproduit page 121.

2. Ce qui rappelle que la loi de 1905 ne concerne pas la seule Église catholique!

texte de la loi. D'une façon générale la loi de 1905 a toujours été interprétée d'une façon libérale et les avantages consentis aux associations cultuelles, assimilées fiscalement aux associations reconnues d'utilité publique, n'ont cessé de s'élargir.

Le problème, c'est que la loi de 1905 n'a pas été pleinement appliquée. Elle ne l'a pas été d'abord à cause du refus de l'Église catholique, apostolique et romaine. En effet la loi de 1905 «sent le soufre». Aujourd'hui encore, elle suscite un malaise, qui se traduit dans les hésitations des pouvoirs publics autour de la commémoration de son centenaire. Elle a été élaborée dans une atmosphère de conflit, de guerre entre les deux France. Condamnée par le pape Pie X, dans l'encyclique *Vehementer Nos* du 11 février 1906, elle n'a pas pu être appliquée, dans un premier temps, à l'Église catholique. Sur les injonctions de l'encyclique *Gravissimo Officii*, celle-ci a refusé de créer les associations cultuelles prévues par la loi. Les édifices et les biens des établissements publics du culte catholique devinrent de ce fait propriétés des communes, ce qui fut considéré par l'Église catholique comme une vaste spoliation. Mais ces édifices furent peu après mis gratuitement à la disposition du clergé affectataire. L'Église catholique est désormais de ce fait dispensée d'assumer les charges du propriétaire, ce qui représente aujourd'hui un immense avantage. Par ailleurs l'application de la loi a nécessité de procéder à l'inventaire des biens des établissements publics des cultes¹. Le refus des populations catholiques de se laisser déposséder de leurs biens, leur résistance à ce qu'elles considéraient comme un sacrilège, l'administration

1. Conformément à l'article 3 de la loi.

ayant décidé « l'ouverture des tabernacles », entraînent les « troubles des inventaires »¹. Ils n'ont pas concerné l'ensemble du territoire. Ils n'ont entraîné qu'un nombre limité de victimes (deux morts au total). Mais l'image des gendarmes donnant l'assaut à des églises où s'étaient barricadés les fidèles a profondément et durablement marqué les esprits et de nombreux officiers catholiques ont connu des drames de conscience, certains, comme Lyautey, envisageant de démissionner de l'armée.

Le conflit avec l'Église catholique autour de la loi de 1905 a heureusement pris fin avec les accords Briand-Cerretti de 1923 et l'encyclique *Maximam Gravissimamque* de 1924 qui permirent la constitution d'associations culturelles catholiques spécifiques, canonico-légales, les diocésaines, et le règlement définitif du contentieux. L'avantage pratique de l'affectation gratuite des édifices du culte catholique, propriétés des communes, a cependant perduré.

D'autre part, la loi de 1905 n'a pas été appliquée, comme il était pourtant prévu, ni en Algérie, pour le culte musulman, ni dans l'ensemble des colonies², faute de volonté politique du pouvoir colonial. Cette situation, qui perdure au-delà de la décolonisation et des indépendances, ne manque pas d'avoir des répercussions actuelles : la place du culte musulman en France, les inégalités de fait dont souffrent encore les fidèles musulmans dans l'exercice de leur culte par exemple.

1. Les causes et la géographie de ces troubles ont été très précisément étudiés par Jean-Marie MAYEUR, in *La Séparation des Églises et de l'État*, Paris, Les Éditions ouvrières, 1991.

2. Lorsqu'il y eut des mesures de séparation, comme en Indochine, à Madagascar ou en Afrique-Équatoriale Française, elles connurent beaucoup d'adaptations locales.

En 1905, la République devait se défendre contre le cléricalisme et contre les prétentions de l'Église catholique à diriger la France (« la fille aînée de l'Église »). La France du ^{xxi}^e siècle est confrontée, dans la gestion des religions et pour l'organisation des cultes, à des situations bien différentes. L'Église catholique a beaucoup changé, à la suite du concile Vatican II tout particulièrement. Elle ne souhaite plus diriger les États ni même signer des concordats qui donneraient au pouvoir civil un droit de nomination des évêques. Elle s'accommode très bien de la loi de 1905, revisitée par les accords Briand-Cerretti, car cette loi garantit la liberté religieuse. Elle lui permet aussi de bénéficier des avantages réservés aux associations culturelles, sans que sa place éminente, dans la société française et même dans de nombreuses cérémonies officielles, soit pour autant contestée dans les faits.

Mais le paysage religieux a très largement évolué en un siècle. La loi doit s'adapter à de nouvelles situations et à d'autres problématiques. Les pratiques religieuses ont diminué, les institutions religieuses sont souvent contestées, les fidèles sont devenus des consommateurs de religion, et l'on voit se développer « le religieux à la carte ». Surtout, de nouveaux comportements religieux sont apparus. Le religieux est devenu beaucoup plus flou, plus divers, sans doute plus créatif dans ses modes d'expression. Les nouveaux mouvements religieux, d'origines très diverses et qui sont loin de tous déboucher sur des dérives sectaires, connaissent des succès importants.

L'islam, avec plus de quatre millions de fidèles, dont plus de la moitié sont désormais des citoyens français, représente incontestablement la deuxième religion de notre pays. Cet islam est divers, voire

divisé, en fonction des origines ethniques, nationales et culturelles de ses membres. Il est aussi multiple dans ses orientations théologiques et dans ses organisations, souvent en relations étroites avec les pays d'origine ou les bailleurs de fonds. L'intégration du culte musulman, sa « place à la table de la République », est devenue un enjeu majeur pour la cohésion de notre pays. Or l'islam, qui s'est constitué en métropole après la loi de 1905, a été longtemps considéré comme un phénomène étranger, étroitement lié à la colonisation. La République cherchait à contrôler l'islam pour asseoir sa domination. L'islam en France souffre toujours d'inégalités de fait, car il ne dispose pas d'un patrimoine d'édifices du culte à l'instar des anciens cultes reconnus. Il doit, par ses seules ressources (qui sont faibles), ou avec l'appui pas toujours désintéressé d'États et de mécènes étrangers, se doter des outils dont il a besoin pour s'exercer librement, dans la dignité. Ne pourrait-on pas l'aider à mieux répondre à ces besoins reconnus, exprimés par les fidèles, comme la France avait si généreusement su le faire, au lendemain de la Première guerre mondiale, avec la création de la Mosquée de Paris, au lieu d'utiliser la loi de 1905 comme alibi pour refuser tout soutien, même les baux emphytéotiques¹ pourtant largement acceptés au bénéfice des autres cultes ?

1. La pratique de la construction d'édifices du culte sur des terrains cédés par bail emphytéotique conclu entre la commune propriétaire et une association culturelle a été admise par la jurisprudence, depuis l'œuvre des Chantiers du Cardinal (le cardinal Verdier, archevêque de Paris) dans les années 1930. Le bail est consenti pour un franc (aujourd'hui 1 euro) symbolique pour un délai déterminé, inférieur ou égal à 99 ans. Au terme du bail, la commune devient propriétaire des édifices construits par l'association.

La lutte contre les « sectes » (ce terme n'ayant pas de définition juridique) a servi aussi de prétexte pour sacraliser la loi de 1905 (laquelle ?) et pour développer une méfiance générale à l'égard des manifestations nouvelles du religieux. Certains souhaiteraient revenir ainsi indirectement à un système de cultes reconnus, pour permettre un strict contrôle de la qualité cultuelle par l'administration, et étrangler fiscalement les nouveaux cultes, surtout s'ils rencontrent quelques succès.

Si l'on se méfie souvent du religieux, surtout lorsqu'il est nouveau et mal contrôlé, sans autorité ni responsable bien identifié, on déplore très largement la perte de connaissance des faits et phénomènes religieux de la part des jeunes générations. Cette méconnaissance entraîne une absence de repères et une perte des valeurs. Elle crée une difficulté d'accès à des pans entiers de notre patrimoine culturel. Les rapports¹ n'ont pas manqué pour préconiser le développement de l'enseignement des faits religieux à l'école publique ; les avancées en ce domaine se heurtent souvent à de véritables tabous ou au manque de connaissances de nombreux enseignants dans le domaine des sciences religieuses. À la suite d'un amendement parlementaire, la nouvelle loi sur l'école² inscrit enfin un tel enseignement dans les programmes officiels.

Dans le domaine des relations avec les religions, l'approche française est fort différente de celle des pays anglo-saxons. La France de l'Ancien Régime déjà, celle de la République plus encore, s'est méfiée

1. En particulier les rapports Juillard et Debray.

2. Loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école (dite loi Fillon), publiée au J.O. du 24 avril 2005.

du pouvoir de l'Église, du rôle des congrégations, de l'action du pape... Elle s'est construite en défendant les libertés gallicanes, en contrôlant, voire en interdisant, les congrégations, en cantonnant les religions dans leurs églises et leurs monastères, et en se méfiant de leurs empiétements sur la vie civile et la sphère publique, bref en protégeant l'État. Au contraire, dans la tradition anglo-saxonne, la liberté et le pluralisme sont des valeurs à défendre contre les empiétements toujours possibles d'un pouvoir politique tenté de dicter aux individus leurs convictions et leurs comportements. Aux États-Unis en particulier, le premier amendement proclame une liberté religieuse très large contre les empiétements de l'État. Et c'est à cause de ce premier amendement que la France reproche aux États-Unis d'être les défenseurs des sectes au lieu de poursuivre les faits délictueux commis par certains mouvements, au-delà des soutiens abusifs qu'ils peuvent recevoir de l'étranger¹.

Que faire donc de la loi de 1905 aujourd'hui ? Il faut d'abord la relire, et revenir au(x) texte(s), en précisant bien de quel texte on parle. Il faut essayer de la comprendre, en en faisant une véritable exégèse historico-critique. Tous les textes sacrés ont bien été soumis à cette œuvre salutaire de démythologisation ! Or la loi de 1905 n'est pas un texte sacré. Certes, c'est un grand texte de liberté, c'est un fondement de la République. Mais cette loi reste d'abord un outil qui, comme toute œuvre humaine, est perfectible... C'est d'ailleurs pourquoi elle a été si souvent modifiée.

1. Blandine CHÉLINI-PONT et Jeremy GUNN, Dieu en France et aux États-Unis, Quand les mythes ont la foi, Paris, Berg international, 2005.

Il faut ensuite l'appliquer. Or nous avons vu que, sur des points majeurs, les gouvernements de l'époque n'ont pas pu (pour l'Église catholique) ou pas voulu (pour les colonies) l'appliquer pleinement. Elle ne l'est toujours pas, de façon satisfaisante, dans certains domaines. Or c'est bien son application concrète qui nous intéresse aujourd'hui. Une loi sur la liberté religieuse doit permettre de vivre dans la paix civile.

La loi de 1905 garantit le libre exercice des cultes. Sur certains points, des toilettages ou des précisions s'imposent :

- les dispositions concernant la comptabilité,
- l'interdiction d'union d'unions d'associations cultuelles,
- la définition du caractère exclusivement cultuel de l'association dans la loi de 1905 (article 19) qui ne rend pas compte actuellement de la diversité de ses activités,
- le lien automatique entre la loi de 1901 définissant le contrat d'association et la loi de 1905 créant les associations cultuelles...

Certains dossiers méritent donc aujourd'hui d'être mis à plat, en veillant à assurer une égalité réelle entre tous les cultes, ce qui est bien au cœur de la loi, et en examinant en particulier les possibilités de financement de la construction de nouveaux lieux de culte. De même, le statut des ministres du culte est devenu très flou, ce qui pose le problème de leur formation, donc celui du financement de cette formation, que les associations cultuelles ne peuvent aujourd'hui assumer toutes seules.

De nombreuses activités sociales, culturelles, éducatives, syndicales... sont assurées dans notre pays par des associations d'inspiration religieuse ou

confessionnelle. Ces activités sont souvent aidées indirectement, à travers les dispositions fiscales concernant les associations de bienfaisance ou les associations reconnues d'utilité publique. Mais souvent les participants à ces activités se heurtent à des refus de prise en charge, à des discriminations ou à des suspicions.

Beaucoup d'avancées en ces domaines et peut-être la totalité des difficultés évoquées ci-dessus pourraient sans doute être réglées par des avis du Conseil d'État, des interprétations jurisprudentielles, voire par la voie réglementaire. On mesurera avec précision s'il est nécessaire et pour quel bénéfice, de « toucher » à nouveau à la loi de 1905, déjà si souvent modifiée, en y ajoutant de nouvelles dispositions législatives... En ce domaine la prudence doit être de mise.

N'oublions pas enfin que, si importante soit-elle par ses principes, la loi de 1905 ne traite que d'une partie de l'organisation des cultes en France. Or :

- tout le domaine des congrégations religieuses lui échappe,
- elle ne s'applique que sur une partie du territoire (à l'exclusion de l'Alsace-Moselle, de la Guyane, des collectivités et territoires d'outre mer),
- elle ne concerne qu'un aspect de la laïcité,
- elle ne s'applique pas à l'ensemble des activités religieuses et confessionnelles.

Et surtout, elle doit être examinée dans le cadre plus global de la construction européenne.

Nous devons promouvoir partout en Europe la liberté et la laïcité, c'est-à-dire des relations clarifiées entre les États et les religions. Les relations Églises-État doivent répondre aux dispositions générales de

la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 ; cette dernière s'applique de plus en plus largement. Elle a déjà donné lieu à une large jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg, chargée de veiller à son respect par les différents États, au-delà de la diversité de leurs histoires et de leurs conceptions des relations de l'État et des religions.

Table des matières

Avant-propos. Une loi de liberté	9
I. La loi en son temps, recherche d'un consensus	21
La loi de 1905, un aboutissement	21
L'adoption de la loi, du combat au compromis	33
La difficile application de la loi en métropole	51
Une association cultuelle	54
Les édifices du culte	59
La non application de la loi dans les colonies	66
Les protestants et la loi de 1905	69
II. La loi et son application, l'organisation des cultes	76
La loi, son domaine, ses limites	76
Les ajouts à la loi, les avantages fiscaux	84
La «grande capacité cultuelle» et le problème des sectes	89

III. La loi de séparation aujourd'hui	97
La loi, de quel texte parle-t-on?	97
Égalité de droit, inégalités de fait	104
Problèmes actuels	108
IV. Conclusion. Problèmes et espoirs pour demain	115
Quels invités demain à la table de la République ?	115
Les espoirs des rédacteurs de la loi	117
ANNEXES	
Annexe 1 : La loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État (texte actualisé)	121
Annexe 2 : 1905 - 2005 : Un siècle plus tard, améliorons la loi ! par Jean-Arnold de Clermont	137
BIBLIOGRAPHIE	147
TABLE DES MATIÈRES	151