



**HAL**  
open science

## Un jumeau régaliste de la loi de 1905 : la loi portugaise de séparation des Eglises et de l'État de 1911

Oscar Ferreira

► **To cite this version:**

Oscar Ferreira. Un jumeau régaliste de la loi de 1905 : la loi portugaise de séparation des Eglises et de l'État de 1911. Droit et religions. Annuaire, 2014, 7, p. 211-248. hal-01552807

**HAL Id: hal-01552807**

**<https://hal.science/hal-01552807v1>**

Submitted on 1 Jan 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Un jumeau régaliste de la loi de 1905 : la « loi » portugaise de séparation des Eglises et de l'Etat de 1911**

par Oscar Ferreira

« Comme on le voit, la loi portugaise, non seulement résume la loi française, mais elle l'envenime d'une façon extraordinaire. Le fait d'établir des associations culturelles est caractéristique de son esprit. On sait que Rome a refusé de les reconnaître en France. C'est donc la spoliation, la lutte et la persécution que l'on désire »<sup>1</sup>. En soutenant la thèse selon laquelle la loi portugaise de séparation des Eglises et de l'Etat copiait autant la lettre que l'esprit de la loi française de 1905, le journal *La Croix* ne se démarquait guère du jugement principalement colporté par les ecclésiastiques tout au long du XX<sup>e</sup> siècle. L'épiscopat portugais, soutenu par le cardinal secrétaire d'Etat Merry del Val, cristallisait à des fins politiques la filiation entre la législation en matière de libertés publiques de la III<sup>e</sup> République française et celle de sa jeune sœur portugaise. Ce sentiment n'en demeurait pas moins général, corroboré et véhiculé par des opinions de différents bords, jusqu'aux périodes récentes<sup>2</sup>. De fait, un survol de la loi du 20 avril 1911 offre matière à une telle interprétation. En premier lieu, le portail de la loi portugaise semble directement calqué sur celui de la loi française, en plaçant en exergue les libertés de conscience et de culte et les principes fondateurs de la séparation telle qu'elle fut conçue en Europe. En deuxième lieu, la loi portugaise reprend et traduit souvent littéralement la loi française, quitte à commettre, parfois à dessein, certains impairs grossiers en total décalage avec la situation juridique lusitane. Tel est le cas des biens ecclésiastiques, faussement appréhendés comme biens « nationaux », ou encore de la mention de la location des bancs et sièges, pourtant inconnue au Portugal, parmi les recettes des associations culturelles. En dernier lieu, le plan de la loi suit indubitablement le moule de son modèle supposé ; en ce domaine, les différences, minimes, tiennent essentiellement aux dissemblances entre les deux pays, à une période où le Portugal accusait un retard conséquent en matière de droit des libertés et de sécularisation de sa société. Précisément, la concomitance entre le régime de séparation et les prémices de cette laïcisation<sup>3</sup> invalide la thèse habituellement reçue. Héritière d'un régalisme que la monarchie libérale n'avait fait qu'accentuer, la République ne pouvait s'enraciner en décidant d'entériner un véritable régime de séparation<sup>4</sup> qui risquait de la couper des masses catholiques<sup>5</sup>. Si l'influence française s'y trouve, ne faudrait-il pas plutôt la voir du côté de la constitution civile du clergé ? Autrement dit, la tentation inavouable d'une Eglise nationale n'était-elle pas susceptible de dénaturer cette importation de la loi de 1905, au mépris des libertés de la foi ?

Née à la suite à la révolution du 5 octobre 1910, la Première République portugaise opéra d'entrée de jeu une profonde entreprise de sécularisation du droit et de la société civile. Dans ses six premiers mois d'activité, son gouvernement provisoire adopte en effet plusieurs décrets en ce

---

<sup>1</sup> *La Croix*, 22 avril 1911, p. 1. Même tonalité critique dans le numéro du 13 mai 1911 qui commente la loi portugaise.

<sup>2</sup> Par exemple, Br. Basdevant-Gaudemet, « Histoire du droit ecclésiastique en Europe, une discipline universitaire », in J. M. Gonzalez del Valle/A. Hollerbach (éd.), *L'enseignement du droit ecclésiastique de l'Etat dans les universités européennes*, Louvain, Peeters, 2005, p. 17, qui continue d'y voir une loi de séparation avec des « mesures de bravade ».

<sup>3</sup> Origine du problème portugais selon J.-M. Mayeur, *La question laïque XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Fayard, 1997, p. 113.

<sup>4</sup> La réflexion du député Matos Cid résume bien l'état d'esprit portugais, encore influencé par Montesquieu : « Cette loi, selon votre appréciation, n'est ni la loi française, ni la loi brésilienne, ni aucune des lois séparatistes présentes au sein des républiques américaines. Fort heureusement ; car les lois doivent s'adapter aux conditions spécifiques du pays pour lesquelles elles sont faites. Mais si notre loi n'est pas celle des autres, nous y voyons parfois l'esprit et même la rédaction de quelques-uns des articles de la loi française. Notre loi serait-elle dès lors une loi de séparation de l'Etat et de l'Eglise ou aurait-elle un caractère mixte de séparation et de tutelle, de liberté et de prévention ? Ce point est à débattre. Selon vous, il ne s'agit pas d'une loi de séparation, car cela impliquerait une ample liberté de culte et un indifférentisme absolu du pouvoir civil vis-à-vis de la religion catholique. Mais est-il véritablement possible de confectionner une loi de complète séparation ? ». *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 1, n°79, 22 avril 1912, p. 12. Les traductions seront toutes assurées par nos soins.

<sup>5</sup> Suivant la même idée défendue sous le Consulat par Portalis qui redoutait l'abandon « d'un ressort aussi puissant ». Voir *Discours du citoyen Portalis*, Paris, Le Clère, an X (séance du corps législatif du 15 germinal an X), p. 35.

sens et parfois sans égard pour la liberté religieuse. Parmi les plus symboliques, il convient de relever en premier lieu le décret du 8 octobre 1910 : érigeant au rang de lois de la République les actes adoptés au XVIII<sup>e</sup> siècle par le marquis de Pombal contre la Compagnie de Jésus, il intime l'expulsion des jésuites (art. 5) et de tous les religieux étrangers, naturalisés compris (art. 6), en plus de réactiver le décret de 1834 mettant fin aux ordres religieux. Ces mesures, attestant d'une méfiance exacerbée envers le clergé régulier, invitent en outre les religieux portugais à vivre de façon séculière ou, du moins, à cesser toute communauté, placés en tout état de cause sous étroite surveillance administrative (art. 6). Le décret du 31 décembre 1910 relève du même esprit, brisant les reconversions douteuses : il ne permet pas aux anciens religieux d'embrasser les carrières d'enseignants, de directeurs ou d'agents administratif de tout établissement d'enseignement (art. 40), tout en limitant leur intégration dans les établissements de santé et de bienfaisance, entrée par ailleurs soumise à une autorisation préalable du gouvernement (art. 41). Mieux, l'article 42 du même décret porte interdiction du port de la soutane, même à domicile, la population étant appelée à dénoncer les contrevenants. D'autres modifications complètent le système mis en place : prohibition de tout serment et de tout symbole religieux ; fermeture, à Coimbra, de la Faculté de théologie et de la chaire de droit ecclésiastique de la Faculté de droit ; abandon de la référence à « l'ère du Christ » dans les actes publics ou encore fin des fêtes religieuses. L'école publique sera notablement touchée avec le retrait des crucifix et de l'enseignement de la doctrine chrétienne de ses locaux. Dans cet ensemble, les incursions législatives en droit civil et en particulier en droit de la famille retiennent plus nettement notre attention. Le mariage se définit désormais comme un contrat purement civil et non plus comme un sacrement, prélude inévitable à l'introduction du divorce ; il importe en outre de relever l'impossibilité légale de célébrer baptêmes, mariages religieux et obsèques avant inscription de l'acte au tout nouveau registre civil. Nous sommes assurément bien loin du cas français, la loi de 1905 marquant moins un changement de nature que de degré dans les relations entre l'Eglise et l'Etat<sup>6</sup>, en s'insérant dans une continuité logique couronnant autant la sécularisation du droit issue de la Révolution<sup>7</sup> que la grande série des lois républicaines organisant (ou heurtant<sup>8</sup>) les libertés publiques depuis les années 1880. En quelques jours, les Portugais réalisent le programme républicain accompli par les Français en un siècle<sup>9</sup>.

Ces différences s'expliquent autant par un désir politique que par un défi sociologique. Le dernier recensement de la population, réalisé en 1900 mais encore tenu pour juste<sup>10</sup>, atteste d'une écrasante majorité catholique. En 1911, la pastorale collective de l'épiscopat s'appuyait ainsi glorieusement sur ces statistiques afin de rappeler que, sur 5 423 123 Portugais, 5 416 204 étaient déclarés catholiques. Seul 1,28% de la population se réclamait d'une autre obédience, dont 4491 protestants et seulement 1916 athées. Ces chiffres flatteurs occultent pourtant une réalité plus contrastée au sud du Tage et dans les villes de Lisbonne, Porto et Coimbra : en ces terres, seuls 20% des habitants professent le catholicisme dans un climat tendu et sensiblement hostile au clergé,

---

<sup>6</sup> E. Poulat, *Scruter la loi de 1905. La République française et la Religion*, Paris, Fayard, 2010, p. 161.

<sup>7</sup> La laïcisation de l'état civil date en France de 1792. Le Portugal accuse ici plus d'un siècle de retard.

<sup>8</sup> Si l'on suit J.-P. Machelon, *La République contre les libertés ? Les restrictions aux libertés publiques de 1879 à 1914*, Paris, Armand Colin, 1976, en particulier pp. 352-398 concernant les atteintes aux congrégations religieuses.

<sup>9</sup> La France révolutionnaire opéra notamment la suppression des ordres religieux, la nationalisation des biens du clergé et la sécularisation de l'état civil. La III<sup>e</sup> République adopta pour sa part de nombreuses lois préparant la séparation : celle du 12 juillet 1880 supprime le repos obligatoire lors des dimanches et fêtes religieuses ; diverses congrégations, en particulier celle des jésuites, furent dissoutes en 1880 ; la laïcisation de l'enseignement primaire et la suppression de l'instruction religieuse résultaient de la loi du 28 mars 1882 ; enfin, les religieux étaient écartés de l'enseignement suite à la loi Goblet du 30 octobre 1886. La législation portugaise va parfois plus loin que la loi de 1905, celle-ci ne touchant ni au décret dit Caprara du 29 avril 1802 instituant quatre fêtes religieuses déclarées jours fériés, ni au serment imposé aux jurés aux Assises « devant Dieu et devant les hommes ».

<sup>10</sup> Le *Censo da população do reino de Portugal no 1º de Dezembro de 1900* correspond encore globalement au Portugal de 1910 selon Bento Carqueja, *O povo português. Aspectos sociais e economicos*, Porto, Livraria Chardon, 1913, p. 62. Manuel Clemente ne remet pas ces chiffres en cause dans *Igreja e sociedade portuguesa. Do Liberalismo à Republica*, Lisbonne, Assirio & Alvim, 2012.

expliquant la « chasse » aux religieux par la population de la capitale<sup>11</sup>, que le gouvernement cherche autant à flatter qu'à tempérer. L'état des lieux, une fois éclairci, permet de comprendre la politique du gouvernement provisoire : après la chute de la monarchie, l'anticléricisme représente « le dénominateur commun unissant les différents bords républicains », majoritairement libres penseurs<sup>12</sup>, et sert par ailleurs « d'opium des masses républicaines »<sup>13</sup>. Or, cet anticléricisme, à l'instar de son pendant français<sup>14</sup>, ne se comprenait pas de la même manière. Si les *carbonari* et le parti évolutionniste finissent par adhérer à un anticléricisme séparatiste à la René Goblet ou Paul Deschanel, le parti démocratique, majoritaire, défendait tantôt un modèle proche de celui d'Emile Combes, rêvant d'une Eglise nationale libérée de Rome mais placée sous tutelle étatique, tantôt un anticléricisme de combat visant simplement à la destruction des Eglises et parfois des prêtres<sup>15</sup>. Les mouvements de rue déchaînés contre les édifices et ministres du culte, les processions religieuses et même les bureaux de la presse catholique, témoignent de l'inclination des foules. Décrite par les monarchistes et par bien des prélats, l'ochlocratie soutenant l'entreprise républicaine<sup>16</sup> risquait objectivement de la compromettre à court terme.

Ainsi, le but inavoué du ministre de la Justice, Afonso Costa, se scindait en deux objectifs complémentaires. L'auteur de la loi de séparation visait autant à diriger l'animadversion des masses lisboètes contre un ennemi commun de l'extérieur (jésuites<sup>17</sup>, congrégations, Papauté), qu'à contraindre, moyennant finances et/ou répression, l'ennemi de l'intérieur (le clergé portugais) à s'associer au pacte républicain, en espérant obtenir à travers lui l'adhésion des masses catholiques. Cette thèse de l'ennemi de l'intérieur ne reposait pas uniquement sur des préjugés politiques tenant compte du catholicisme protecteur de la reine mère, Amélie d'Orléans, et des convictions monarchistes attribuées aux prélats portugais ; elle se fondait également sur la soumission de l'Eglise à l'ancien Etat confessionnel. En effet, après cent cinquante ans de régéralisme, l'Eglise portugaise arrive considérablement fragilisée devant la République naissante<sup>18</sup>. Déjà débilitee au plan idéologique et spirituel par la réforme du marquis de Pombal, qui assujettit l'enseignement théologique et canonique ainsi que la formation sacerdotale et religieuse, elle se vit de surcroît meurtrie par la monarchie selon la Charte de 1826. Son organisation et sa vie religieuse subissaient en continu le joug de l'Etat, livrées au ministère de la Justice et des affaires ecclésiastiques.

Lors de déroulement de l'entreprise, les gouvernants n'ont su éviter ni les maladresses ni les fuites gênantes. L'épisode le plus connu, cristallisant l'ire des catholiques, concerne un discours d'Afonso Costa qui aurait été prononcé le 21 mars 1911 dans le cadre du *Grémio Lusitano*. Au sein de cette vitrine de la franc-maçonnerie, le dirigeant républicain, auteur d'une thèse de droit déjà polémique<sup>19</sup>, annonce son programme de séparation sur fond de doctrine positiviste imparfaite<sup>20</sup> :

---

<sup>11</sup> L. Salgado de Matos, *A separação do Estado da Igreja. Concordia e conflito entre a Primeira Republica e o Catholicismo*, Alfragide, Don Quixote, 2011, pp. 46-55 et 63.

<sup>12</sup> Voir A. Ventura, *Os Constituintes de 1911 e a Maçonaria*, Temas e Debates, 2011 (limité à des biographies) et, de façon générale, F. Catroga, « O livre-pensamento contra a Igreja. A evolução do anticlericalismo em Portugal (séculos XIX-XX) », in *Revista de Historia das ideias*, vol. 22, 2001, pp. 255-354.

<sup>13</sup> H. Martins, « O Colapso da I Republica », in *Classe, « Status » e Poder, e outros ensaios sobre Portugal contemporâneo*, Lisbonne, Imprensa de Ciências Sociais, 1998, p. 73. L'anticléricisme et la déchristianisation des grandes villes s'y exposent en tant que dommage collatéral des invasions napoléoniennes.

<sup>14</sup> J.-M. Mayeur, *La séparation des Eglises et de l'Etat*, Paris, les éditions de l'Atelier, 2005, pp. 22-23.

<sup>15</sup> Nous trouverions bien des points communs entre les projets portugais et français de séparation défendus par les républicains du XIX<sup>e</sup> siècle. Comparer J. Lalouette, « La séparation avant la séparation. Projets et propositions de loi (1866-1891) », in *Vingtième siècle*, n° 3, 2005, pp. 41-55 et F. Catroga, « O laicismo e a questão religiosa em Portugal (1865-1911) », in *Análise Social*, vol. XXIV, n°100, 1988, pp. 211-273. Ce dernier met toutefois en garde : l'anticléricisme portugais ne représente qu'un des éléments d'une réflexion globalisante visant à libérer l'homme.

<sup>16</sup> João do Amaral qualifiait ainsi les républicains et leurs soutiens de « canaillocratie » dans le journal *Aqui d'El-Rei*.

<sup>17</sup> Cf. A. de Araujo, *Jesuitas e Antijesuitas no Portugal republicano*, Lisbonne, Roma editora, 2008.

<sup>18</sup> J. Seabra, *O Estado e a Igreja em Portugal no inicio do século XX. A lei de separação de 1911*, Cascais, Principia, 2009, p. 9.

<sup>19</sup> A. Costa, *A Igreja e a Questão Social. Analyse critica da Encyclica Pontificia « De conditione opificum » de 15 de Maio de 1891*, thèse, Droit, Coimbra, 1895. Il y révèle ses influences socialistes, en particulier Marx et Benoist Malon,

détournant la signification de la loi des trois états d'Auguste Comte, il affirme que l'action de sa future loi de séparation éliminera « en deux générations » le catholicisme au Portugal. Les démentis, gênés et répétés, alimentent depuis deux lectures discordantes de la loi du 22 avril 1911 : l'une, républicaine, récuse la véracité du discours et place l'accent sur la consécration supposée de la liberté religieuse ; l'autre, salazariste, souhaitant louer les mérites du Concordat de 1940, tire profit des paroles d'Afonso Costa afin de démontrer la thèse du « régime d'oppression, de tyrannie et de vol » soutenue par l'Eglise dans la protestation collective de l'épiscopat portugais et, dans une moindre mesure, dans l'encyclique *Iam dudum in Lusitania* de Pie X (21 mai 1911). Les deux thèses opposent ainsi un régime de séparation « tolérante », de type français, à un régime de séparation « hostile », mû par un esprit antireligieux arguant de la disparition progressive de la religion, préfigurant le décret soviétique du 13 janvier 1918.

Dans ces conditions, nous ne serons pas surpris d'apprendre que le centenaire de la loi de 1911 n'aura pratiquement suscité que des ouvrages d'histoire politique et religieuse, certes souvent de valeur<sup>21</sup>, mais occultant ou mésestimant les aspects juridiques de la question. La seule exception, la thèse de droit canonique du chanoine João Seabra<sup>22</sup>, n'échappe guère à la critique en cédant trop souvent à la politique, hasardant quelques commentaires inutiles et déplacés sur les gouvernants républicains ; le sujet de thèse, il est vrai, lui fut proposé par le jésuite Antonio Leite... Au rebours de ces auteurs, nous préférons donc proposer une étude juridique et comparative, assurant la vocation initiale du droit comparé : selon nous, loin d'être une « science » de la différence et du rapprochement<sup>23</sup>, il se présente, comme le droit en général, sous les traits d'un art dont le problème est d'estimer des valeurs afin de pouvoir les comparer<sup>24</sup>. L'entreprise se nourrira des multiples références et renvois aux lois, dans leurs versions certifiées<sup>25</sup>, mais aussi des emprunts des écrivains, jurisconsultes et politiques français et étrangers qui parsèment autant les lamentations de l'épiscopat<sup>26</sup> que les discours parlementaires.

---

et ses craintes liées à la réception de l'encyclique *Rerum Novarum*. L'Eglise ouverte au monde défendue par Léon XIII s'y présente comme une nouvelle et occulte tentative de subordination du pouvoir temporel au pouvoir spirituel.

<sup>20</sup> Le positivisme portugais adhéra principalement à la vision scientifique, pratique et pédagogique d'Auguste Comte. Il rejeta en revanche l'interprétation mystique liée à la religion de l'humanité à la différence de son homologue brésilien, mené par le succès de l'enseignement du « positivisme orthodoxe » de Miguel Lemos e Teixeira Mendes. Voir F. Catroga, « Os inícios do positivismo em Portugal. O seu significado politico-social », in *Revista de Historia das Ideias*, vol. 1, 1977, p. 317 note 2. Les deux pays diffèrent profondément sur ce plan : le positivisme brésilien va aboutir à une philosophie politique et à un modèle constitutionnel (Etat du Rio Grande do Sul de 1891 à 1930), avant de nourrir l'action politique du président Getulio Vargas. Au Portugal, le positivisme restera au stade d'une doctrine pédagogique sans influence sur les institutions politiques, en dépit de l'arrivée au pouvoir de Teófilo Braga, son principal coryphée. Cf. A. Ferrão, *Teófilo Braga e o Positivismo em Portugal*, Lisbonne, Academia das Ciências, 1935. Le positivisme a certes assuré la cohésion doctrinale du Parti Républicain Portugais, mais n'a pu s'épanouir en raison des convictions historicistes des républicains : la République, pensait-on, se suffirait à elle-même ; son heure était venue.

<sup>21</sup> L. Vaz, *Clericais e livros pensadores. O grande confronto 1895-1937*, Lisbonne, Gremio Lusitano, 2002 ; A. Madureira, *A questão religiosa na I República. Contribuições par uma autopsia*, Lisbonne, Livros Horizonte, 2004 ; A. Teixeira Fernandes, *Afrontamento politico-religioso na Primeira República. Enredos de um conflito*, Porto, Estratégias Criativas, 2009 ; V. Neto, « A questão religiosa : Estado, Igreja e conflitualidade socio-religiosa », in F. de Rosas/M. F. Rollo (dir.), *Historia da Primeira Republica Portuguesa*, Lisbonne, Tinta-da-China, 2010, pp. 129-148. La synthèse récente de Luis Salgado de Matos, précitée, s'avère la plus aboutie.

<sup>22</sup> J. Seabra, *A Lei portuguesa da separação do Estado das Igrejas de 20 de Abril de 1911*, thèse, droit canonique, Pontificia Universitas Urbaniana, 2008. Thèse publiée sous le titre *O Estado e a Igreja em Portugal no início do século XX. A lei de separação de 1911, op. cit.*. L'auteur assume depuis 2011 la fonction de directeur de l'Institut supérieur de droit canonique de l'Université catholique de Lisbonne.

<sup>23</sup> Th. Rambaud, *Le principe de séparation des cultes et de l'Etat en droit public comparé. Analyse comparative des régimes français et allemands*, Paris, LGDJ, 2004, pp. 19-24.

<sup>24</sup> E. Picard, « Le droit comparé est-il du « droit » ? », in *Annuaire de l'Institut Michel Villey*, vol. 1, 2009, pp. 173-251.

<sup>25</sup> Notre analyse part donc du texte présent dans le *Scruter la loi de 1905* d'Emile Poulat. La loi portugaise se retrouve, purgée d'erreurs, dans la thèse précitée du chanoine João Seabra, contenant également la plupart des documents édités par l'épiscopat portugais en réaction à la loi de séparation.

<sup>26</sup> La pastorale collective de 1911 s'appuie étonnamment sur le protestant Guizot, ses paroles devant servir de guide aux journalistes catholiques dans l'exposé de la vérité religieuse. La critique de la loi de 1911 par Duguin revient souvent.

Deux précisions s'imposent à ce stade. En premier lieu, la durée de vie de la loi portugaise s'annonce courte, subissant une altération substantielle dès le 22 février 1918 avec le Décret n°3856, dit Moura Pinto, du nom du ministre de la Justice sous la dictature de Sidonio Pais. Elle se maintiendra sous cette forme libre de tout régéralisme et faisant preuve de bienveillance à l'égard des revendications catholiques, sans toutefois tout leur accorder, jusqu'au Concordat de 1940. En second lieu, la « loi » du 22 avril 1911 se révèle en vérité un décret du gouvernement provisoire, n'ayant pas fait l'objet d'une ratification expresse par la Constituante. Apôtres et détracteurs de la loi s'opposèrent ainsi régulièrement sur sa nature juridique, les seconds dans le but évident d'en contester la légitimité<sup>27</sup>. La réponse autoritaire du ministre de la Justice Antonio Macieira expose, en 1912, la position définitive des républicains :

« Du reste, les termes « décret ayant force de loi » ou « loi » sont uniquement des mots de terminologie juridique, qui n'altèrent en rien l'essence même de ces textes ; [...] le Gouvernement Provisoire disposait de tous les pouvoirs et, par conséquent, les textes qu'il a produits ont autant de valeur que s'ils avaient été faits par le pouvoir législatif »<sup>28</sup>.

La tournure politique de ce débat nous incite à ne pas le rouvrir, laissant en suspens le principe de la compétence législative exclusive en matière de libertés publiques, à l'origine d'une ambiguïté qui va poursuivre ce texte. Une même raison nous contraint à user avec parcimonie des discussions relatives à cette loi qui parsèment la vie parlementaire, en particulier en 1914 où une révision fut promise. En effet, la tactique d'Afonso Costa, régulièrement Président du ministère jusqu'au coup d'état de 1917<sup>29</sup>, éludera inlassablement débats de fond et questions gênantes, en taxant les critiques de la loi de « mauvais républicains » ; à l'assemblée, son surnom de « Torquemada séculier » illustre bien le problème rencontré en dépouillant ces sessions. Nous n'en retiendrons en conséquence que les éléments susceptibles de présenter un intérêt du point de vue juridique, à même d'éclaircir certains points obscurs de la loi, de ses successives circulaires d'application et autres arrêtés ministériels, qu'il s'agisse du statut pour le moins opaque des prêtres, du régime des associations cultuelles, prétendument meilleur que celui de la loi française, ou encore de la conception de la liberté religieuse et de la liberté de culte qui s'en dégage. L'épiscopat, ainsi que deux des trois « prêtres républicains »<sup>30</sup> présents dès la Constituante, l'abbé Casimiro de Sa et Rodrigo Fontinha, vont ainsi considérablement contribuer à mettre en relief l'opposition entre le modèle de séparation « américain » (Etats-Unis, Brésil – mais excluant soigneusement le Mexique) et le modèle « européen » (France, Portugal, auxquels s'ajoute l'Espagne de Canalejas qui projetait en 1911 une loi des associations religieuses suivant le modèle français).

Si la loi portugaise s'inspire de la loi de 1905, son objet ne pouvait qu'être différent. Bien qu'elle veuille à maintenir et à garantir le caractère public de l'exercice du culte dans des édifices cultuels relevant désormais du domaine public, elle ne pouvait admettre, comme en France, la privatisation du service public des cultes via la suppression de son organisation publique par l'Etat<sup>31</sup>. Dans un climat délétère embrasé par les insurrections monarchistes, l'Eglise, régulièrement accusée de mener au Portugal « une action politique réactionnaire », est désignée de façon spontanée

---

<sup>27</sup> Selon son propre article 195, le décret de 1911 devait être soumis à « l'appréciation » de la prochaine Constituante. Il le fut, mais d'une façon quelque peu cavalière.

<sup>28</sup> Antonio Macieira (min. Justice), in *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 2, n°109, 14 mai 1912, p. 6.

<sup>29</sup> De 1910 à 1933, le « Président du ministère » fut le nom attribué au chef du gouvernement. La dénomination républicaine rompait expressément avec la monarchie, l'expression alors consacrée étant celle de « Président du Conseil ». Afonso Costa assumait ces fonctions à trois reprises de 1913 à 1917.

<sup>30</sup> En dépit de leurs qualités intrinsèques, les prêtres républicains constitueront une gêne tant du côté républicain que du côté clérical. Leurs convictions républicaines les isolent de leur ordre qui, sous couvert d'indifférentisme politique, demeure majoritairement attaché à la monarchie. Leur appartenance à la prêtrise confond les républicains en grande partie anticléricaux. Injustice certaine : le plus célèbre d'entre eux, Casimiro de Sa, fut l'ami d'Afonso Costa. A la fin des années 1900, l'abbé l'invita lors de conférences au Minho destinées à promouvoir l'idéal républicain. Une fois au pouvoir, Costa lui réservera la primeur de sa loi de séparation mais n'écouterait pas ses griefs, origine de leur rupture.

<sup>31</sup> E. Poilat, *Scruter la loi de 1905*, op. cit., p. 27.

comme principale menace pour les libertés individuelles et collectives. Convaincu que c'est contre l'Eglise qu'il faut d'abord organiser la protection des libertés, et que la plupart des articles jugés contraires à la *libertas ecclesiae* sont d'ordre public<sup>32</sup>, Antonio Macieira dévoilait en conséquence un sens de la loi bien différent de l'apophtegme de Montalembert et du comte de Cavour :

« Ce n'est pas l'Eglise libre dans un Etat libre que la République a choisi en tant que régime de relations avec l'Eglise. C'est la séparation avec surveillance étatique, afin d'éviter que l'Eglise se renie, dans la mesure où elle a déjà démontré par le passé, la catholique en particulier, qu'elle sait faire beaucoup de politique, mais peu de religion »<sup>33</sup>.

Proche d'Afonso Costa, Eurico de Seabra validait quant à lui une formule plus incisive, proche du programme initial de Combes : « l'Eglise suspecte dans un Etat vigilant »<sup>34</sup>. Comme le nota le député Matos Cid, la loi de 1911 présente bien une nature mixte, à la fois loi de séparation et de tutelle, susceptible de concilier ou de nourrir les thèses contraires. La balance semble toutefois pencher du côté des interférences étatiques, heurtant autant la liberté d'opinion que l'organisation de l'Eglise. Ainsi, sous couvert de jouer la carte de la gémellité avec la loi française, la loi portugaise affiche des avancées en matière de liberté de conscience et de culte afin de mieux les enserrer et au prix d'une ambiguïté déroutante illustrée par une expropriation hypocrite des biens de l'Eglise et un champ réduit de la liberté religieuse (I). Pour sa part, la liberté d'organisation des Eglises souffre de la « séparation », au point de comprendre la raison pour laquelle l'abbé Casimiro de Sa n'hésitera pas à citer Albert Sorel en considérant que la loi de 1911 est à l'origine d'une « Eglise d'Etat instituée par des incrédules ». Le modèle français servirait-il à ériger une Eglise « lusitane » dissociée de l'Eglise universelle (II) ?

## **I- Des sosies apparents au niveau des principes : l'ambiguïté de la loi portugaise en matière de libertés fondamentales**

Principalement colportées par les milieux républicains depuis la Révolution des œillets, les mémoires juridique et politique de la loi de séparation en ont retenu une image bienveillante. De fait, une lecture rapide de la loi de 1911 débouchera sur un résultat encourageant. A l'image de son pendant français, celle-ci s'ouvre sur un chapitre premier renfermant des principes aujourd'hui bien reçus : libertés de conscience et de culte, suppression des établissements publics du culte, fin des subventions et des rémunérations étatiques. Cherchant à surpasser son modèle, la loi portugaise délivre un message fort en insérant dans ce prologue les mesures préventives et répressives contre tout outrage ou entrave au culte, que la loi française expose timidement dans son titre V. Toute offense envers un ministre du culte se voit ainsi qualifiée de crime public, assimilable en l'état à ceux commis contre les autorités publiques<sup>35</sup>.

L'article premier de la loi peut paraître révolutionnaire dans un pays qui, dans le meilleur des cas, ne tolérait qu'avec beaucoup de précautions et de restrictions des cultes non catholiques sur son territoire, ne les autorisant souvent que pour les seuls ressortissants étrangers. Ainsi, pour nous en tenir à la Charte de 1826, son article 6 n'accordait la pratique du culte aux allogènes non catholiques que dans des lieux ne pouvant, en aucun cas, avoir l'apparence extérieure d'un temple. Une obligation de participation au culte catholique, selon une fréquence précisée par la loi, pesait sur les Portugais baptisés. Le tout sans oublier la peine d'emprisonnement et la perte des droits civiques prévues pour tout prosélytisme en faveur d'une religion différente de la catholique. La République prend donc délibérément le contre-pied<sup>36</sup> du droit constitutionnel monarchique : sa loi

<sup>32</sup> Antonio Macieira (min. Justice), in *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 2, n°117, 23 mai 1912, p. 13.

<sup>33</sup> Antonio Macieira (min. Justice), in *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 2, n°109, 14 mai 1912, p. 7.

<sup>34</sup> E. de Seabra, *A Igreja, as Congregações e a Republica. A Separação e as suas causas*, Lisbonne, s. e., 1913, 2 vol., préface d'Afonso Costa.

<sup>35</sup> Cette particularité laisse déjà un indice quant à l'appréciation du statut du prêtre par la loi. Voir *infra*.

<sup>36</sup> Alberto Xavier (Centro Republicano), *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 1, n°59, 24 mars 1912, p. 10.

de séparation, au même titre que la Constitution du 21 août 1911, reconnaît la pleine liberté de conscience, offerte à tous les citoyens portugais et à tous ses étrangers, son article 8 permettant en outre aux lieux servant de culte public de prendre la forme extérieure d'un temple. La mise à plat du régime juridique antérieur explique en partie la première différence majeure avec la loi française : au lieu des deux principes généraux proclamés dans le Titre I de la loi de 1905, la loi portugaise présente un ensemble complet de quinze articles au sein de son premier chapitre.

Les avancées s'annoncent incontestables eu égard aux cultes protestants et israélite, jusque là poussés vers la clandestinité voire sanctionnés par le Code pénal de 1852<sup>37</sup>. Jusqu'à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle, et dans la lignée des antiennes républicoles, l'historiographie cède pourtant souvent au manichéisme en la matière. Ainsi, sous la monarchie, une tolérance de fait se développa dès la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, marquée notamment par la fondation en 1878 de la première église protestante<sup>38</sup> et la création, la même année, d'un registre civil réservé aux non catholiques. La jurisprudence, très libérale, soutenait l'entreprise en estimant, par exemple, que l'interdiction du prosélytisme n'invalide pas la presse protestante. Autant dire qu'en 1911, le droit change à leur égard sans réellement modifier le fait, sauf à restreindre les libertés tangibles, quoique officieuses, dont elles jouissaient en matière d'enseignement. En dépit de ces désillusions, les entités représentatives, nouvellement formées, de ces confessions religieuses recevront avec empressement la loi de 1911<sup>39</sup>. Celles-ci n'intéressent pourtant ni l'auteur de la loi, qui tait leurs noms, ni les républicains. Une lecture poussée du texte laisse entrevoir un interlocuteur unique, au centre de toutes les attentions : l'Église catholique. Or, en dépit du contexte envenimé, les républicains ne la perçoivent pas comme une victime potentielle qu'il importe de protéger. Au contraire, les députés lui jettent l'anathème. Le principal agresseur des libertés de conscience et de culte, répètent-ils, n'est autre que l'Église :

« Compulsez, M. le Président, le fameux diplôme ecclésiastique connu sous le nom de *Syllabus* et vous verrez que la Curie romaine considère la conception moderne de la liberté de conscience comme le véhicule de la corruption morale ! Lisez les diverses encycliques pontificales, en particulier l'encyclique *Inscrutabili* de 1878 et *Immortale Dei* de 1885, où l'on condamne toute la liberté moderne et vous serez convaincu de mon assertion. C'est la légalisation de cette conception théocratique et tyrannique de la liberté de conscience que l'Église catholique réclame pour le Portugal depuis le décret de séparation [...] »<sup>40</sup>.

Adossées au slogan radical « le cléricalisme, voilà l'ennemi », ces harangues répétées veillaient à fustiger le « droit à l'erreur » dénoncé par les milieux catholiques. Toutefois, à la différence de la France, ces véhémences devaient accompagner, avec une fureur intacte, l'entreprise portugaise de séparation. Il en résulte une liberté de la foi aux contours considérablement restreints, muselée par une police des cultes sévère et corsetée par des atteintes irraisonnées à la liberté religieuse, au point d'inciter le clergé à livrer une réponse opposant le continent européen au continent américain (A). L'hypocrisie, ou de façon plaisante le jésuitisme, perce également à travers une expropriation des biens de l'Église qui ne dit pas son nom (B).

---

<sup>37</sup> Voir R. Mendonça Leite, *Representações do protestantismo na sociedade portuguesa contemporânea. Da exclusão à liberdade de culto (1852-1911)*, Université catholique de Lisbonne, Centro de Estudos de Historia Religiosa, 2009.

<sup>38</sup> L'Église épiscopale réformée portugaise, qui deviendra l'Église catholique apostolique évangélique en 1880, prenait appui sur la liberté d'association garantie par le Code civil de 1867. Sur ce climat de tolérance longtemps oublié par l'historiographie, voir L. Aguiar Santos, « O protestantismo em Portugal (séculos XIX e XX) : linhas de força da sua historia e historiografia », in *Lusitania Sacra. Revista do Centro de Estudos de Historia Religiosa*, 2<sup>e</sup> série, tome XII, 2000, notamment pp. 41-45.

<sup>39</sup> C. L. Wilke, *Histoire des juifs portugais*, Paris, Chandeigne, 2007, notamment pp. 220-221, qui retient l'épisode de l'approbation gouvernementale des statuts de la Communauté Israélite de Lisbonne (CIL) du 9 mai 1912. Administrée par un comité exécutif élu, mais conférant un pouvoir particulier à son président, la CIL endossera le rôle de représentant du judaïsme au Portugal, quand bien même les foyers clandestins du judaïsme se rencontraient ailleurs.

<sup>40</sup> Alberto Xavier, in *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 1, n°59, 24 mars 1912, p. 11.



## A- Les contours de la liberté de la foi : la loi portugaise et son modèle français à l'aune du régime du continent américain

La liberté de la foi comprend en vérité trois libertés qu'il importe de distinguer : la liberté de conscience, la liberté de culte et la liberté religieuse représentent ainsi trois moments privilégiés de la vie religieuse de l'individu correspondant respectivement à son exercice intime, collectif et social. Aussi, rappelée par Patrice Rolland<sup>41</sup>, la différence entre la liberté de religion et la liberté des cultes trahit bien souvent une tentation politique qui explique que seule la seconde expression est explicitement entrée dans le langage juridique français quitte à assimiler en partie la première<sup>42</sup>. La liberté des cultes ne prenant en compte que la forme purement extérieure et sociale du phénomène religieux, la notion de culte conduit à représenter les contours perceptibles de la religion dans l'Etat, la société ou l'espace public. La volonté tacite qui en résulte vise ainsi à enfermer la religion dans une définition stricte, de la réduire au culte, réunion collective en qui se résume son espace social, quand il ne s'agit pas simplement de la reléguer au for intérieur en jouant sur la définition même du mot « culte ». Entre libéraux et anticléricaux, les divergences définitionnelles et politiques peuvent vite s'amonceler, les seconds cherchant à couper la vie religieuse de la vie sociale, dans l'espoir de séculariser autant l'Etat que la société civile elle-même.

La question de la simultanéité, voire de la compatibilité, de ces deux libertés se pose donc réellement, d'autant plus à l'heure actuelle si l'on prend pour référent l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui consacre la liberté de la religion en y incorporant le droit de manifester sa religion ou sa conviction, seul ou en commun, par la pratique, le culte, l'enseignement et l'accomplissement des rites, laissant en suspens le droit de porter des signes religieux. La loi de 1905, dans un esprit libéral semble-t-il, refuse donc de livrer une définition du culte qui n'est apparue que tardivement en droit français, et peut-être de façon inopportune, à travers un avis du Conseil d'Etat. Unissant un élément subjectif (la croyance) à un élément objectif (les cérémonies collectives), conformément à l'opinion véhiculée par Léon Duguit, le culte consiste donc, en France, en « une célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement par des personnes réunies par une même croyance religieuse de certains rites ou pratiques »<sup>43</sup>.

Dans ces conditions, en consacrant une définition du culte, le chapitre premier de la loi portugaise trahit peut-être les intentions véritables de son auteur. Une première curiosité apparaît d'entrée de jeu : la loi de 1911 distingue le culte particulier ou domestique (art. 7) du culte public (art. 8 à 10), cette dernière notion relevant du droit civil ecclésiastique, bien qu'il ne semble pas la consacrer en tant que telle<sup>44</sup>. Depuis sa thèse de droit, Afonso Costa ne parvient pas à se détacher des concepts qu'il cherchait à étudier pour mieux les combattre. Le but de la distinction ne se laisse pourtant pas saisir immédiatement. Mieux, elle sert de prime abord les canons d'une application libérale de la séparation. Le culte domestique, « absolument libre et indépendant de restrictions légales » au terme de l'article 7, seconde ainsi un culte public lui aussi libre, pourvu qu'il soit accompli au sein de locaux spécialement affectés au culte et sauf respect « de l'ordre public, de la liberté et de la sécurité des citoyens » ainsi que des règles relatives au droit de réunion et d'association (art. 8). *A priori*, la faculté, pour l'Etat, de se faire représenter par un fonctionnaire « administratif ou judiciaire »<sup>45</sup> lors de toute manifestation publique du culte (art. 46) ne vise qu'à en garantir le bon exercice : l'agent de l'Etat reste neutre, sauf en cas de demande du ministre de la religion aux fins de réprimer un trouble à l'ordre public (art. 47).

---

<sup>41</sup> P. Rolland, « Liberté religieuse et liberté des cultes dans le régime français de séparation des Eglises et de l'Etat », in *Annuaire Droit et Religions*, vol. 3, année 2008-2009, pp. 295-303.

<sup>42</sup> E. Poulat (*Scruter la loi de 1905, op. cit.*, p. 256) évoque même une « tradition française allergique » à la notion de liberté religieuse.

<sup>43</sup> CE avis du 24 octobre 1997, *Association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom* (Rec. Lebon, p. 372). Comparer avec L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Fontemoing et Cie, 1911, 2<sup>e</sup> éd., p. 247.

<sup>44</sup> Comparer avec E. Jombart, *Manuel de droit canon*, Paris, Beauchesne et fils, 1958, p. 382.

<sup>45</sup> Adjectifs de nature à susciter l'équivoque récurrente quant à la permanence de fonctionnaires « religieux »...

La définition du culte public contenue aux articles 9 et 10 aboutit cependant à une conception restrictive du culte privé, mue par la volonté évidente d'accentuer le domaine du contrôle administratif. Loin de s'en tenir à une approche classique, le culte public selon la loi portugaise ne comprend pas uniquement la pratique et l'accomplissement des rites dans des lieux lui étant spécifiquement dédiés et n'aborde pas de front l'élément subjectif retenu en France : la notion se veut à la fois objective et extensive, en incorporant tout type de réunion cultuelle, tenue en dehors des espaces ouverts au public (ce qui sous-entendrait pourtant son caractère privé voire familial), dès lors qu'elle implique vingt personnes (art. 9). Critère quantitatif donc, qui traite le phénomène religieux avec méfiance en imitant étrangement les dispositions de l'article 291 du Code pénal français de 1810<sup>46</sup>. L'article 10 de la loi, en insérant également l'enseignement religieux, en quelque lieu que ce soit, dans cette définition, achève de nous convaincre que le culte public est perçu par les pouvoirs publics comme une réunion de nature suspecte qu'il importe de surveiller de façon attentive. En parcourant le reste de la loi, ce sentiment se renforce : l'enseignement religieux n'est libre qu'au sein des lieux destinés au culte, une autorisation administrative délivrée par le ministère de la Justice étant requise dans tous les autres cas (art. 170)<sup>47</sup>. Cette permission est néanmoins réputée donnée passé un délai de 30 jours, ce qui n'arrivera pas en pratique : la Commission centrale d'exécution de la loi de séparation, rattachée par l'article 66 au ministère de la Justice, refusera obstinément toute école privée jusqu'au coup d'état de 1926 à l'origine de l'*Estado Novo*. Les articles 53 et 54 paraissent plus inoffensifs, en important l'article 30 de la loi française, elle-même reprise de l'article 2 de la loi du 28 mars 1882 : ils limitent ainsi les horaires de l'enseignement religieux, ne pouvant être délivré pendant les heures de classe. Ce caractère anodin doit toutefois tenir compte de la peine encourue : celle retenue pour l'enseignant contrevenant, la désobéissance qualifiée, participe du climat de défiance général, comme nous aurons le loisir de le constater en abordant le droit pénal spécial des prêtres que renferme cette loi.

La loi de séparation de 1911 porte-t-elle pour autant atteinte à la liberté religieuse ? De toute évidence, en prenant appui sur la loi de 1905, son auteur n'a pas non plus omis de jeter un regard sur son application par la jurisprudence française. L'article 57 de la loi portugaise renferme ainsi le concept jurisprudentiel de « manifestation traditionnelle conforme aux usages locaux », dégagé en 1909 par le Conseil d'Etat (CE 19 février 1909, *Abbé Olivier*). Si cette consécration conduit à reconnaître un droit commun des convictions, il manifestait surtout un changement de politique du Conseil d'Etat, plus libérale et respectueuse de la spécificité religieuse<sup>48</sup>. Son exportation vers le sol portugais s'explique aisément en raison des multiples processions catholiques disséminées à travers le pays, correspondant souvent aux fêtes de villages. Cette reprise en guise de signe d'accalmie s'avère toutefois isolée. Ce n'est pas tant la prohibition quasi totale de ces manifestations religieuses en 1911 et 1912 qui doit retenir ici l'attention : le contexte, engendrant un risque élevé, grave et précis de troubles à l'ordre public dans la plupart des régions, justifie sans doute ces décisions de police municipale qui diffèrent peu du système français<sup>49</sup>. Tout au plus fera-t-on remarquer que l'article 57 de la loi portugaise proscrit d'une façon générale toute manifestation non

---

<sup>46</sup> Qui stipule notamment : « Nulle association de plus de vingt membres, dont le but sera de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués, pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du Gouvernement et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société ».

<sup>47</sup> Un comparatif avec les libertés d'association et de réunion peut se révéler utile. L'article 3 de la Constitution de 1911 se contente d'en rappeler le principe ; des « lois spéciales », jamais votées, devaient en déterminer l'exercice. Par conséquent, la loi du 14 février 1907 continue de régir la liberté d'association : libérale d'une part, cette loi abandonnait l'autorisation préalable, remplacée par une simple notification au gouverneur civil ; mais, autoritaire d'autre part, elle accentuait le pouvoir de tutelle du gouvernement qui décide de la dissolution de l'association. Voir J. Miranda, *Escritos varios sobre direitos fundamentais*, Estoril, Principia, 2006, p. 155. Les libertés de l'expression collective souffrent donc en leur ensemble de cette dualité libérale/autoritaire ambiguë, facilitant les revirements du gouvernement.

<sup>48</sup> E. Tawil, *Du gallicanisme administratif à la liberté religieuse. Le Conseil d'Etat et le régime des cultes depuis la loi de 1905*, Aix-en-Provence, PUAM, 2009, pp. 78-81.

<sup>49</sup> Voir l'article 27 de la loi de 1905, reprenant la loi municipale du 5 avril 1884, ainsi que l'arrêt du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> mai 1914 *Abbé Didier*.

traditionnelle ; sur ce point, bien que la jurisprudence française ait senti le besoin de faire preuve de souplesse en matière d'appréciation des critères de l'interdiction municipale, la loi de 1905 ne l'interdit pas en tant que telle, pourvu que soit respecté l'envoi d'une déclaration préalable (art. 25)<sup>50</sup>. Cette subtilité de la loi de 1911 symbolise malgré tout sa conception en matière de liberté religieuse, dans la mesure où elle s'inscrit dans un ensemble déconcertant visant à la restreindre voire à l'humilier en prenant *toujours* appui sur la lettre de la loi de 1905, inlassablement durcie. L'exemple le plus convaincant se dissimule au sein de l'article 60 de la loi portugaise : celui-ci reprend presque mot à mot l'article 28 de la loi française, en interdisant d'apposer ou d'élever des signes ou des emblèmes religieux sur les monuments ou lieux *publics*, sauf pour ceux liés au culte. De façon presque subreptice, une incise au milieu de l'article radicalise pourtant le propos : la prohibition concerne également la façade des édifices *particuliers*, autrement dit des domiciles privés. La cible, évidente, vise une tradition typique au Portugal, en particulier au nord du pays, où les *azulejos* placés sur le frontispice des maisons représentent souvent un saint protecteur de la famille. Les statues à connotation religieuse posées dans les jardins semblent aussi concernées.

Ce type de modification ne veille pas simplement à neutraliser l'espace public, mais tend à séculariser la vie sociale des individus. Ce souhait justifie les nombreuses interventions de la loi en ce sens, la plupart inspirées par la législation française des années 1880 : les pouvoirs remis aux municipalités, souvent copiés des nôtres, gonflent considérablement la loi portugaise. Mais il permet également de comprendre leur mauvaise réception par la population catholique, en vertu de leur nouveauté. La symbolique soumission du tintement des cloches aux autorités administratives municipales (art. 59) l'illustre parfaitement, comme pour lutter contre la captation du temps par l'Eglise, « celui des perspectives eschatologiques, articulé autour de la naissance du Christ et tendu par l'attente du Jugement »<sup>51</sup>. Notons, en passant, que la conciliation de cette réglementation avec la liberté de culte opérée par la loi française de 1907 (art. 1) n'a pas été reprise<sup>52</sup>... Nous pourrions y ajouter l'article 58 qui offre aux mêmes autorités municipales le pouvoir d'interdire l'exhibition d'ornements sacerdotaux et d'insignes religieux à l'occasion des funérailles en cas de risque pour l'ordre public et évoquer enfin le besoin généralisé d'une autorisation administrative pour tout acte du culte réalisé en dehors des horaires et lieux réservés<sup>53</sup>. Ceci comprend expressément les obsèques (art. 55), dénotant un changement de statut des cimetières, dès à présent sécularisés.

Globalement bien reçus par des députés acquis de façon écrasante à la cause séparatiste, ces modifications susciteront peu de débats. Une exception, aussi curieuse que troublante et d'ailleurs couverte d'opprobre par des rangs pourtant peu enclins à soutenir l'Eglise catholique<sup>54</sup>, mérite toutefois notre attention : la médiatique interdiction du port de la soutane va en effet s'ériger au rang de parangon de la lutte contre la liberté religieuse menée par Afonso Costa. Officiellement, ce choix, déjà consacré par le décret du 31 décembre 1910, se justifiait eu égard à la sécurité des prêtres, pris à parti par les foules. L'argument, partiellement recevable, n'en demeure pas moins fallacieux, la prohibition présentant une portée politique indéniable. Il importe à ce titre de rappeler

---

<sup>50</sup> Le fameux « délit de messe » fut supprimé par la loi de 1907. Pour la petite histoire, les manifestations cultuelles à Fatima, faisant suite aux apparitions et accompagnées dès le mois d'octobre 1917 par 70 000 fidèles, enfreignaient les articles 8, 9 et 57 de la loi de 1911. Le troisième gouvernement Afonso Costa, sans surprise, les goûtait peu...

<sup>51</sup> N. Rouland, *L'Etat français et le pluralisme*, Paris, Odile Jacob, 1995, p. 136. Rappelons à cet effet que la loi du 22 germinal an IV réprimait déjà le fait de sonner les cloches pour convoquer les fidèles à un exercice du culte.

<sup>52</sup> La loi de 1911 distingue pourtant les sonneries civiles (pour prévenir les incendies) des sonneries religieuses.

<sup>53</sup> L'article 43 pose le principe du culte public sans autorisation préalable s'il a lieu entre le lever et le coucher du soleil. En dehors de ces horaires, l'article 44 prévoit une dérogation, mais celle-ci ne s'accorde qu'après vérification administrative, chargée de mesurer l'impossibilité ou l'inconfort de l'exercice du culte pendant la journée... Heureusement, l'article 45 autorise l'administration des sacrements à toute heure ! Nous sommes ici encore loin du cas français qui offre au ministre du culte un pouvoir de police plus étendu.

<sup>54</sup> Vieux républicain respecté, Jacinto Nunes, un temps membre du directoire du Parti Républicain Portugais, l'affirme en des termes virulents. Désireux de garantir l'application du droit commun à l'Eglise catholique, il estime que la prohibition de la soutane, qui ne vise que les catholiques, rompt avec la neutralité de l'Etat et fausse la « libre concurrence en matière religieuse » (*sic*). *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, s. 2, n°156, 3 juillet 1912, p. 12.

que la recrudescence du port public de ces vêtements, en réaction à la question romaine et aux attaques de Garibaldi contre les Etats pontificaux, servait à afficher un soutien public à l'Eglise, à Pie IX et au pouvoir temporel du Pape. L'interdiction générale du décret de 1910, qui la prohibait jusqu'au domicile du prêtre, laisse toutefois place à une restriction mesurée au sein de la loi de 1911 : l'usage de la célèbre robe noire se voit désormais toléré dans le cadre des temples et des cérémonies cultuelles. Robe « noire » ? En réalité, la question va déboucher sur un débat malicieux porté par les prêtres républicains. L'article 176 de la loi de 1911 ne se contente pas en effet de mentionner la « soutane » (*sotaina*) et de s'en référer aux curés ; faisant preuve d'érudition, à moins qu'il n'ait cherché à éviter l'emploi d'une locution empruntée à l'italien, Afonso Costa commet l'impair de s'en référer aux « *habitos talaris* », autrement dit à la *tunica talaris*. La référence amuse beaucoup le prêtre José Maria Gomes<sup>55</sup> : livrant sur ce terrain inattendu une attaque contre les immixtions de l'Etat en matière d'organisation de l'Eglise, il cherche à confronter les municipalités à un droit qui, en théorie, n'est pas le leur. Selon ce député, si la soutane peut être aisément identifiable en qualité d'accessoire de mode - il ne s'agit au fond que d'une robe longue portée par des hommes -, la mention des *habitos talaris* pose un problème d'une autre nature : les autorités locales chargées d'appliquer l'interdiction de son port ont-elles la capacité pour discerner ce qu'est ce vêtement aux yeux de l'Eglise, seule habilitée à fixer les codes vestimentaires pour chaque type de clerc<sup>56</sup>, autrement dit à s'occuper de discipline ecclésiastique ? Cette ingérence dans le droit de l'Eglise en appelle d'ailleurs une autre, produite par la relative atténuation de la prohibition initiale : les autorités municipales peuvent-elles déterminer quand commence et quand finit le culte, *alpha* et *oméga* de l'autorisation du port de la soutane au terme de la loi ?

Gênante en son principe, la question de la soutane divisait les membres du gouvernement : Bernardino Machado, ministre de la Justice intérimaire remplaçant Afonso Costa, se sent obligé de transmettre une instruction à ses services afin de modérer l'application d'une interdiction que l'article 14 du décret Moura Pinto supprimera définitivement. Le mal est déjà fait : l'épiscopat, entraînant dans son sillage l'ensemble du clergé portugais, tire parti de ces dispositions hostiles à la liberté religieuse pour redéfinir les contours du débat. En opposant le régime de séparation « européen » à celui des grands Etats du continent américain, il va enrayer la tactique ministérielle.

En 1911, craignant les oppositions et les altérations à son décret, Afonso Costa refusa de soumettre son texte à une discussion parlementaire. En revanche, il organisa un débat public en dehors de l'assemblée, qui se traduisit par des incitations à la tenue de conférences et d'articles de presse sur le sujet<sup>57</sup>. L'Eglise sera « représentée » par Santos Farinha ; son surnom, attribué par le républicain Jacinto Nunes, suffirait en théorie à l'identifier : difficile *a priori* de douter des inclinations d'une personnalité perçue comme étant « notre abbé Grégoire », quand bien même ses convictions politiques, peut-être légitimistes, demeurent sujettes à caution. Quoi qu'il en soit, le terrain adopté par ce prêtre faisait état d'une approbation probable par le Saint-Siège de « l'Eglise libre dans l'Etat libre », aphorisme qu'il attribue à Mgr Ireland. En dépit de possibles clins d'œil, le modèle brésilien n'entre pas expressément en ligne de compte. En tout état de cause, cette conférence, éditée sous le titre *Igreja livre*, servait surtout à démontrer le caractère démocratique d'une discussion entérinée en coulisse depuis longtemps. L'entourage d'Afonso Costa, suivant l'exemple d'Eurico de Seabra, ne souhaitait pas d'Eglise libre et le fera entendre dans des écrits destinés aux masses. Dans une tribune parue dans le journal *O Mundo* du 19 juin 1911, Manuel Fratel prophétisait ainsi un « désastre irréparable » si une telle séparation était adoptée dans une

---

<sup>55</sup> José Maria Gomes, *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 2, sessão 1, n°14, 13 juillet 1915, p. 11.

<sup>56</sup> Du point de vue de l'étymologie, la distinction s'avère pour le moins spéieuse. La soutane, mot dérivé de l'italien, signifie « vêtement du dessous » ; quant à la *tunica talaris*, il s'agit également d'une référence à une mode vestimentaire, d'origine romaine, le port d'une tunique jusqu'au talon.

<sup>57</sup> L. Salgado de Matos, *A separação do Estado e da Igreja*, op. cit., pp. 93-99. La mainmise du ministre de la Justice semble néanmoins totale sur ce débat « public ».

« nation européenne forgée au Moyen âge sous l'influence assujettissante du Pape ». Redondante, l'argumentation s'annonçait pauvre sous ces plumes faciles.

Liberté et séparation « américaines » ne font donc une entrée fracassante qu'au sein de la Protestation collective de l'épiscopat portugais de 1911, leur offrant ainsi un espace médiatique. Les prêtres républicains et, bien plus tard, le *Centro Catolico português* où milite Salazar, s'efforceront d'en diffuser le message à l'assemblée. La référence se veut tacite, en reprenant, sans nommer son auteur, le raisonnement exposé par James Corcoran lors des travaux préparatoires du premier concile du Vatican. Les évêques consacrent ainsi la distinction thèse/hypothèse qui avait permis au modèle de séparation des Etats-Unis d'Amérique d'échapper à une condamnation : si, en thèse, la séparation n'est pas le meilleur régime au regard de l'Eglise, la séparation peut toutefois être admise en tant qu'hypothèse, en raison de circonstances particulières. La loi brésilienne du 7 janvier 1890 devient dès lors, à peu de frais, un symbole de vertu pour le clergé portugais et ses défenseurs parlementaires<sup>58</sup>, sans pour autant perdre de vue les grands discours français. Les paroles célèbres de Mgr d'Hulst<sup>59</sup>, déjà invoquées lors de la conférence de Santos Farinha, réapparaissent expressément dans le langage des députés<sup>60</sup> afin de récuser la subordination du Spirituel au Temporel, et inversement, espérant ainsi rassurer les soutiens du ministre de la Justice.

A ce titre, l'éclairage doit être porté sur le discours de Casimiro de Sa clôturant le simulacre de débat de 1914. Cédant aux vœux des députés, Afonso Costa accepta lors de cette session l'ouverture d'une discussion générale sur sa loi, faisant miroiter la faculté de la modifier. En pratique, désireux d'éviter tout changement, Costa et ses partisans parviennent à la cantonner à une suite d'interventions isolées, dénuées de contradiction et réparties sur quatre mois<sup>61</sup>. En conséquence, seule la « conférence » de l'abbé Casimiro de Sa, livrée dans un silence de cathédrale dénotant l'indifférence, mérite notre attention ; après dépouillement, il s'agit en effet du seul discours sur la loi de 1911 digne du débat français... Le modèle américain s'y aborde d'entrée de jeu sous les auspices d'Emile Boutroux, afin de rehausser la tolérance religieuse « aussi complète que possible » qui règne en ce pays<sup>62</sup>. Pour autant, le terme de « tolérance » lui paraît incorrect, ou du moins incomplet, au même titre que la compression de la liberté de la foi, restreinte à la seule liberté de culte : dans ces deux cas, l'abbé de Padornelo ne voit qu'une concession de l'Etat, pouvant, comme tout octroi, être reprise. Or, selon lui, les libertés de croyance et de pratique religieuse s'apparentent à un droit absolu de l'homme : l'Etat a l'obligation de les garantir et de les défendre<sup>63</sup>. La loi de séparation, en s'écartant de « l'Eglise libre dans un Etat libre » (formule ici placée sous l'égide du pasteur Roger Williams), constitue donc un abus de pouvoir, caractéristique de l'Etat moderne. La suite de l'exposé tourne ainsi autour d'une thèse bien connue : invoquant Tocqueville et Taine, Casimiro de Sa estime que le principal danger pour les libertés publiques ne provient pas des corps intermédiaires, mais bien de l'Etat ; ce dernier s'échine à réduire à néant ces groupes, parfois garants des libertés, dont il ne subsiste à présent que l'Eglise<sup>64</sup>. Les lois de 1911 et de 1905 illustrent selon lui les données du problème moderne : l'absence de contrôle du législateur et de l'administration. Or, faute de contrepoids et de gardien, l'attitude de ces deux organes se modifie profondément. Au lieu de satisfaire la destination initiale de l'Etat, garant des droits que l'homme ne peut maintenir en dehors de la société, ces entités prennent conscience de leur force et

---

<sup>58</sup> Suivant l'exemple du député Pinheiro Torres, membre du *Centro Catolico Português*. Voir *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 3, sessão 1, n°3, 26 juillet 1918, p. 9.

<sup>59</sup> « [La séparation] nous rendrait la dignité, l'indépendance, permettrait de reconstituer un épiscopat fort, un clergé apostolique, et de reprendre à nouveau, dans des considérations laborieuses, onéreuses mais finalement fécondes, l'évangélisation de la France ». Propos écrits en 1891 et cités par A. Baudrillart, *Vie de Mgr d'Hulst*, Paris, J. de Gigord, 1914, tome II, p. 425.

<sup>60</sup> *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 1, n°52, 11 mars 1914, p. 13.

<sup>61</sup> L. Salgado de Matos, *A separação do Estado e da Igreja*, op. cit., pp. 362-366.

<sup>62</sup> Casimiro de Sa, *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 1, n°136, 29 juin 1914, p. 33.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>64</sup> *Ibid.*, pp. 38-39.

inversent le propos initial : elles assimilent les libertés, y compris dans le domaine de la foi, à des concessions étatiques. Bien entendu, l'octroi peut ne pas être repris. Cependant, ce changement de perspective conduit aux régimes discutables des religions tolérées ou des cultes reconnus présents dans les systèmes politiques européens, mais heureusement absents des fédérations du continent américain<sup>65</sup>. Par conséquent, Casimiro de Sa ne souhaite qu'une chose : une pleine liberté religieuse, qui comprend la liberté de conscience, mais également le droit de manifester sa foi et de pratiquer les actes extérieurs du culte sans aucune interférence de l'Etat. L'intime, le collectif et le social doivent pouvoir accueillir pleinement la religion, au contraire des lois de séparation française<sup>66</sup> et portugaise qui « mutilent la liberté et les droits de la conscience », foulant ainsi aux pieds « les théories juridiques modernes »<sup>67</sup>.

L'abbé touche manifestement une corde sensible. Car, au fond, le grand absent des discours parlementaires laisse perplexe : aucune conception des libertés ne s'expose réellement au sein du camp républicain. Dans le meilleur des cas, ses membres osent des phrases creuses, affirmant ici ou là que la liberté de conscience est la première de toutes les libertés<sup>68</sup>, mais évitent soigneusement d'amorcer une véritable théorie des droits fondamentaux<sup>69</sup>. Leur spécificité ne s'affirme nulle part. Les constitutionnalistes affrontent le même problème en abordant la Constitution de 1911 : en se contentant bien souvent de reprendre les droits de la Charte de 1826, ce texte prévient les facteurs de division entre républicains aux visions pour le moins contrastées. Jorge Miranda l'insère par conséquent dans les constitutions dites libérales, dans la mesure où elle reconduit l'idée de liberté individuelle et ne revient donc pas sur les droits naturels de l'homme isolé<sup>70</sup>. En revanche, Gomes Canotilho estime que la Constitution de 1911, et par conséquent la loi de séparation, dissimule un non-dit : une définition « républicaine » des libertés, en rupture avec le libéralisme, selon laquelle ces droits sont intimement liés à la garantie de la liberté politique et à la réalisation des idéaux de solidarité et de fraternité ; une bien curieuse relecture de la liberté des Anciens en somme<sup>71</sup>, qui expliquerait le besoin de s'unir contre les ennemis de la souveraineté portugaise, en commençant par l'Eglise. Nous ne trancherons pas ici<sup>72</sup>, nous rappelant toutefois que les conceptions affichées par Afonso Costa dans sa thèse laissent peu de place au doute. La question des biens nationaux, nonobstant la mauvaise foi de l'auteur de la loi, n'offrira pas autant d'incertitudes.

## **B- L'affectation des biens « nationaux » au culte : atteintes jésuites au droit de propriété et à la liberté testamentaire**

La confiscation des biens des congrégations religieuses expulsées va être à l'origine d'un contentieux juridique international opposant le Portugal à la France, à l'Espagne et au Royaume-Uni, transmis le 31 juillet 1913 à la Cour permanente d'arbitrage. L'affaire dite des biens contestés

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>66</sup> Dans la lignée des condamnations par le Pape, l'abbé décrit un modèle français de « persécution, de prescription et de confiscation » (*Ibid.*, p. 42). Mais, au fond, son attaque prend plutôt en considération les limites posées à la liberté religieuse (sa dimension sociale) dans les lois européennes, à l'origine des divergences d'approche des deux continents.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>68</sup> Jacinto Nunes, *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 1, n°138, 23 juin 1913, p. 24.

<sup>69</sup> La thèse de Paulo Pulido Adragão (*A liberdade religiosa e o Estado*, Coimbra, Almedina, 2002), pourtant bavarde sur ce sujet pour d'autres périodes, se révèle étonnamment succincte sur cette question manifestement embarrassante.

<sup>70</sup> J. Miranda, *Manual de direito constitucional*, Coimbra, Coimbra editora, 2003, 7<sup>e</sup> éd., tome I, pp. 292-294.

<sup>71</sup> J. J. Gomes Canotilho, « O círculo e a linha. Da « liberdade dos antigos » à « liberdade dos modernos » na teoria republicana dos direitos fundamentais », in *Revista de Historia das Ideias*, vol. 9, 1987, pp. 733-758.

<sup>72</sup> Les parlementaires portugais s'inspireraient-ils de la théorie du « fonctionnaire social » de Duguit ? Selon le doyen de Bordeaux, les prétendus droits reconnus à l'homme ne constituent que des moyens juridiques destinés à réaliser et à développer la solidarité sociale. Les références à Duguit au sein des débats parlementaires attestent d'une lecture attentive de ses travaux ; les républicains en ont principalement retenu la fonction sociale de la propriété qu'il défendit notamment lors de ses conférences à Buenos Aires (voir par exemple *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 6, sessão 1, n°26, 5 avril 1922, p. 20). Cette influence nous semble importante à analyser avant d'apporter une réponse définitive.

en Portugal ne nous intéressera pas ici<sup>73</sup> : le problème mérite en revanche bien des éclaircissements internes.

Affrontant plusieurs difficultés en ce domaine, principalement liées à la tourmente des inventaires<sup>74</sup>, la France pouvait au moins se targuer d'une situation relativement claire du point de vue de la propriété et de l'usage des édifices religieux. Avant 1905, en effet, la plupart d'entre eux appartenaient aux collectivités publiques<sup>75</sup>. A bon droit, mais au prix du voile porté sur la confiscation opérée sous la Révolution, l'article 12 de la loi de 1905 réaffirme la propriété de l'Etat et des collectivités, laissant à son article 13 le soin de maintenir leur affectation culturelle. Bien que le culte ne fût plus un service public, le Conseil d'Etat devait reconnaître que les édifices du culte demeuraient partie intégrante du domaine public (CE 10 juin 1921 Commune de Monségur), autrement dit une dépendance de celui-ci, qu'il soit étatique pour le cas des cathédrales ou communal en ce qui concerne les églises. Les fidèles et les ministres du culte pouvaient être appréhendés comme des utilisateurs du domaine public. Comme toutes les utilisations non privatives du domaine public, cette affectation culturelle des édifices se veut gratuite, mais comporte des obligations comme l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du bien ou l'obligation d'entretien<sup>76</sup>, à la charge des associations culturelles qui en ont la jouissance. La loi du 2 janvier 1907 viendra préciser le cas des évêchés, presbytères et séminaires, permettant aux collectivités propriétaires d'en récupérer la libre disposition lorsque aucune association culturelle ne réclame la jouissance de ces biens, ainsi que celui des divers biens mobiliers et immobiliers, affectés le plus souvent aux établissements communaux d'assistance.

En copiant la loi française sur ce point, la loi portugaise commet une duperie manifeste sous couvert d'une grande générosité : l'article 89 se propose d'affecter à titre gratuit des biens de l'Eglise catholique qui n'ont pourtant jamais appartenu à la nation... Encore faut-il relever que l'article 90 réserve à des fins d'intérêt social (assistance, bienfaisance, éducation) ces mêmes biens, dès lors qu'ils ne seront pas jugés nécessaires au culte. Une définition éminemment large qui offre heureusement deux charmants exemples didactiques. Entrent ainsi dans cette catégorie tous les biens des jésuites (art. 92) et les édifices à vocation culturelle en construction ou qui, bien que construits, n'ont pas encore servi (art. 91). Le culte catholique a manifestement pu s'exercer sans eux, ce qui laisse un indice quant à la compréhension du besoin religieux...

Etonnamment, la question des inventaires et des biens suscitera pourtant peu de difficultés au Portugal, en raison d'un calcul politique de la part de l'épiscopat, bien décidé à ne lutter que sur le terrain de la *libertas ecclesiae*. De prime abord, en effet, le problème s'y annonçait plus aigu qu'en France, en vertu de la propriété presque intacte de l'Eglise portugaise, à peine affectée par la confiscation des biens de la Compagnie de Jésus en 1759 et de ceux des ordres religieux en 1834. Reniant la loi du 4 avril 1861 et les dispositions du Code civil, le chapitre IV de la loi de 1911 organise en effet, sans le dire, l'expropriation générale de ses biens : cathédrales, églises, chapelles, biens meubles et immeubles affectés au culte catholique ou à leurs ministres sont « déclarés » (terme sublimé) propriété de l'Etat ou des corps administratifs (art. 62). Suivant peu ou prou l'articulation de la loi de 1905, les articles 63 et suivants de la loi de 1911 règlent avec minutie la procédure d'inventaire et le règlement d'éventuelles revendications en propriété, notamment de la part de particuliers (art. 80) ; cette dernière hypothèse semble prise à la légère, sans doute en raison du décret du 5 août 1833 qui érigea, sans indemnisation, l'Etat au rang de patron universel des églises au mépris des patronages particuliers. La mention de l'inventaire révèle à cette occasion la création d'une commission centrale de l'exécution de la loi de séparation placée sous l'autorité du

---

<sup>73</sup> Les études juridiques font pourtant défaut sur le sujet. Concernant les volets politique et diplomatique de l'affaire, voir L. Salgado de Matos, *A separação do Estado e da Igreja*, op. cit., pp. 303-304, 353, 511 et 548-549.

<sup>74</sup> J.-M. Mayeur, *La séparation des Eglises et de l'Etat*, op. cit., pp. 117-157.

<sup>75</sup> J. Gaudemet, « Propriétaire et affectataire. Le statut juridique des lieux de culte dans un régime de séparation », in *Revue de droit canonique*, hors série, 1998, pp. 225-245.

<sup>76</sup> Chr. Lavialle, *Droit administratif des biens*, Paris, P.U.F., 1996, p. 61 et s.

ministre de la Justice, organe majeur d'une bureaucratie tentaculaire sur le papier<sup>77</sup>, qui le sera aussi dans les faits.

De surcroît, la loi signée Afonso Costa devait remettre dans le rang toutes les églises, imposant une interprétation bien personnelle des paroles du Christ. Puisqu'il faut rendre à César ce qui est à César, la loi de 1911 complète l'expropriation par un étonnant article 30 : passé un délai de 99 ans et sans avoir à offrir la moindre indemnisation, l'Etat reçoit la pleine propriété des futurs édifices cultuels, construits ou achetés dans le but de lui attribuer cette affectation<sup>78</sup> ; difficile de mieux prévenir toute nouvelle implantation de temples, de quelque religion que ce soit ! Et puisqu'il faut rendre à Dieu ce qui est à Dieu, et dans la mesure où nous n'emportons rien de ce monde, les contributions financières individuelles sont prohibées, les associations cultuelles comme les ministres du culte ne pouvant échapper à ces limitations drastiques. Soucieux d'imposer à toutes les confessions un vœu de pauvreté, l'article 29 de la loi de 1911 interdit aux associations cultuelles, en dehors des cas limités prévus par l'article 28, la perception de biens et d'argent à des fins cultuelles via don, legs ou sous couvert d'un contrat onéreux. Une législation d'autant plus stricte que cet article 28 dresse une liste de ressources financières inconnues au Portugal, comme la location des bancs et sièges, directement retranscrite de la loi française.

Concrètement, en dehors des cotisations et de la quête à l'occasion de la messe, tout est interdit. Les articles 156 à 160 veillent de même à proscrire les droits d'étole, cet ensemble de redevances et d'offrandes, en argent ou en nature, que les fidèles étaient plus ou moins tenus de verser au desservant de leur église paroissiale. Oboles et autres casuels perçus lors des cérémonies privées du culte (baptême, mariage, funérailles...) sont expressément prohibés. Les seules exceptions incluent les charges pieuses et les diverses donations à cause de mort, sachant qu'elles ne peuvent excéder 1/18<sup>e</sup> de la succession ; encore doivent-elles avoir été expressément demandées par le défunt, via écrit certifié de sa main ou de celle de ses héritiers, sachant qu'à l'avenir aucun immeuble ne pourra s'y insérer. Ces dispositions, destinées à mettre un terme à la sempiternelle constitution de biens de mainmorte, présentent un caractère d'ordre public : en cas de défaillance des héritiers dans le rappel des biens à la succession un an après le décès du *de cuius*, il revient aux municipalités de le faire, les actifs ainsi récupérés étant redistribués à des œuvres de bienfaisance.

L'atteinte manifeste à la liberté testamentaire, d'autant plus « tyrannique »<sup>79</sup> qu'elle perdurera<sup>80</sup>, évoque à bien des égards l'attitude du législateur révolutionnaire à l'encontre d'une arme que les « mauvais » pères de famille pouvaient user dans le but de léser des enfants acquis aux idées nouvelles ou afin de financer des entreprises douteuses au regard de l'ordre républicain. Le tableau ne saurait d'ailleurs être complet sans évoquer le volet fiscal de la loi qui relève presque du cas d'ingratitude, en laissant ici de côté la suppression logique des impôts destinés à l'exercice du culte catholique (art. 5) et le principe de financement du culte et de ses ministres par les fidèles (art. 166). Le régime fiscal de faveur de la loi de 1905, qui exemptait les édifices affectés au culte

---

<sup>77</sup> La Direction Générale des Ecclésiastiques, issue de la monarchie, subsiste, mais se voit accompagnée d'une Commission juridictionnelle des biens des congrégations éteintes, née avec leur décret d'expulsion. La loi de 1911 crée pour sa part une Commission nationale et des commissions de district chargées des pensions ecclésiastiques, la Commission centrale dont nous avons fait mention, ainsi que les commissions d'inventaire et les commissions d'administration des biens de l'Etat. Presque toutes sont placées sous la tutelle du ministère de la Justice. Sur cette « bureaucratie », voir J. Seabra, *O Estado e a Igreja em Portugal no inicio do século XX*, op. cit., pp. 217-230.

<sup>78</sup> Le droit de propriété est également affecté d'une autre façon : l'aliénation ou l'hypothèque de ces biens nécessitent l'autorisation du ministère de la Justice. L'article 31 impose cette même condition pour les rares édifices du culte qui n'appartiennent pas à l'Etat depuis la loi de 1911 ; leur cas relève en revanche du droit commun : leur expropriation, toujours possible, dépend d'une indemnité à hauteur du prix du marché.

<sup>79</sup> *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 1, n°52, 11 mars 1914, p. 18.

<sup>80</sup> Forçant Antonio Lino Neto, président du *Centro Catolico Português* et professeur de droit administratif, à entamer une lutte politique l'opposant régulièrement à Almeida Ribeiro. Voir *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 6, sessão 1, n°9, 9 mars 1922, p. 4 et s. , ainsi que la session du 10 mars 1922, p. 3 et s.



de l'impôt foncier et de l'impôt des portes et fenêtres (art. 24) afin de soutenir l'activité culturelle<sup>81</sup>, ne se retrouve pas dans son pendant portugais. Aux termes de l'article 166 de la loi de 1911, les biens affectés au culte se soumettent en effet aux contributions générales et locales, celles-ci pesant sur les associations culturelles. L'Eglise catholique, privée de ses biens, paiera donc deux fois !

L'auteur de la loi se voulait en revanche bien optimiste en défendant la thèse selon laquelle ces biens « déclarés » nationaux l'étaient assurément, dans la mesure où « personne » ne pourrait selon lui affirmer le contraire. Sur ce point, nous retrouvons le discours de Casimiro de Sa de 1914 qui nous livre, sur près de trente pages<sup>82</sup>, une incroyable leçon d'histoire du droit dans le but de souligner le caractère barbare d'une loi que les Maures eux-mêmes n'ont pas osé faire. La thèse épiscopale de la spoliation s'y retrouve naturellement soutenue sur la base d'une accumulation de preuves principalement issues du XIX<sup>e</sup> siècle (décrets et arrêtés ministériels) démontrant l'évidence : l'Eglise était propriétaire des biens déclarés nationaux en 1911, ce d'autant plus qu'elle a le droit ininterrompu d'acheter et de posséder depuis l'Empire romain et l'édit de Milan de 313. Prenant appui sur un ouvrage de référence, l'histoire de l'administration publique de Gama Barros, l'abbé prouve qu'au Portugal, ni les « codes » wisigothiques (Code d'Euric et Bréviaire d'Alaric), ni même le pacte de Tudmir (irrésistible référence aux Maures !), n'entreprirent un tel vol. S'agissait-il de renouer avec les persécutions de Dioclétien ? La loi de 1911, implicitement comparée à l'édit de Nicomédie de 303, verra son impact d'autant plus limité que Pie X n'est pas Marcellin, et qu'aucun prêtre de Judas ne figure dans les rangs du clergé portugais. Quoiqu'isolés, les prêtres républicains resteront dans l'orthodoxie<sup>83</sup>.

En ce domaine, l'équivoque d'Afonso Costa, entraînant avec lui le camp républicain, provient assurément d'une mauvaise assimilation de ses cours d'histoire du droit suivis à Coimbra ou des interférences du droit espagnol sur le droit portugais au XIX<sup>e</sup> siècle, méjugeant de la législation portugaise en matière de biens de mainmorte. Les réponses républicoles renvoient en effet aux lois de *desamortização*. L'histoire du droit européen omet toujours que le Portugal fit preuve d'innovation et de précocité en la matière, en devançant l'Espagne de Godoy<sup>84</sup> et l'Amérique latine de quelques siècles. Sous le règne de D. Afonso II, la première réunion des *Cortes* réalisée en 1211, dites *Cortes de Coimbra*, donna naissance à la première de ces lois de *desamortização* afin de prévenir autant une baisse des rentrées d'impôt qu'un accroissement redouté du pouvoir de l'Eglise<sup>85</sup>. D'envergure modeste à l'origine<sup>86</sup>, ces lois tendirent progressivement à imposer la remise en circulation des biens légués par des particuliers aux établissements religieux. Les biens fonciers, du fait de l'accaparement de l'Eglise, se trouvaient en effet hors commerce et ainsi libres de taxes, en particulier des droits de mutation ; un problème récurrent posé également en France qui explique autant le recours à l'amortissement féodal par les seigneurs locaux au XIII<sup>e</sup> siècle<sup>87</sup> que les diverses tentatives visant à le juguler au plan national, en particulier sous la III<sup>e</sup> République (propositions de loi du 6 décembre 1881 et du 27 juin 1902).

---

<sup>81</sup> D. Leschi, « Administration des cultes. Droit français », in Fr. Messner (dir.), *Droit des religions*, Paris, CNRS éditions, 2010., pp. 14-17.

<sup>82</sup> Casimiro de Sa, *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 1, n°136, 29 juin 1914, pp. 62-90.

<sup>83</sup> Avant 1910, quelques prêtres républicains, comme Manuel Pinto dos Santos, s'en détournèrent pourtant.

<sup>84</sup> Fr. Marti Gilibert, *La desamortización española*, Madrid, Rialp, 2003.

<sup>85</sup> Les rois de la première dynastie, celle des Bourgognes, subirent souvent l'excommunication. D. Sancho II fut même déclaré *rex inutilis* par Innocent IV lors du concile de Lyon de 1245, prélude à sa destitution au profit de son frère. Ces leçons d'histoire, ressassées en 1909 et 1910 par la presse (*O Mundo*) et par un ouvrage de Teofilio Braga, le futur président du gouvernement provisoire, nourrirent considérablement le climat politique des débuts de la République et son attrait inattendu pour le régéralisme. Cf. F. Catroga, « O laicismo e a questão religiosa em Portugal », art. cité, p. 234.

<sup>86</sup> En 1211, la prohibition affecte les églises et les monastères, qui ne peuvent désormais plus acquérir de biens fonciers.

<sup>87</sup> Marqué par l'autorisation préalable ou, après négociation, par l'assentiment du seigneur, prévenant ainsi son droit de sommer l'établissement bénéficiaire de « vider sa main ». Voir Fr. Olivier-Martin, *Histoire du droit français des origines à la Révolution*, Paris, CNRS éditions, 2<sup>e</sup> éd., 2005, n°134, pp. 183-184. A l'instar de certaines villes des Pays-Bas, le royaume du Portugal a cherché à limiter l'extension du patrimoine ecclésiastique dans l'intérêt de la société laïque en général (d'où la réunion des *Cortes*), non sans arrière-pensée politique.

Pour autant, ces premières lois de *desamortização* ne peuvent nullement s'assimiler à des lois de confiscation, le terme consacré nourrissant bien des confusions : l'Eglise ou les établissements religieux propriétaires devaient simplement revendre les biens ainsi reçus et ne pas les accaparer de façon improductive pour l'Etat ou, au contraire, se voyaient dans l'incapacité d'acquérir des biens fonciers. En somme, cette législation et ses descendants ultérieurs, XIX<sup>e</sup> siècle mis à part, n'ont jamais eu le but de priver l'Eglise de son droit de propriété en général, sauf à prévoir des aménagements ; ils conduisent certes à une obligation de remise sur le marché de certains biens ou types de biens, une sorte d'expropriation contraignant l'Eglise ou les établissements religieux à les vendre, sans toutefois les priver du produit de la vente<sup>88</sup>. En d'autres termes, le droit commun des biens doit s'appliquer, soit en opérant un retour à la normale, soit en empêchant toute dérogation future. En revanche, l'application hispanique et sud-américaine des lois de *desamortización* s'accompagna parfois, notamment au XIX<sup>e</sup> siècle, de confiscations ou de nationalisations des biens du clergé, en appui au libéralisme. S'il faut traduire le terme<sup>89</sup>, il conviendrait alors d'admettre que cette seconde génération de lois s'apparente le plus souvent à une loi de sécularisation : le propos vise à rattacher au domaine public les biens autrefois détenus par l'Eglise. Le Portugal suivit à son tour ce mouvement à propos des biens des jésuites et des ordres religieux, notamment à partir de 1834<sup>90</sup>, sous l'impulsion du libéral Joaquim Antonio de Aguiar. Ces derniers exemples doivent donc se comprendre différemment : il s'agit ici de priver une entité de son droit de propriété et d'exproprier l'ensemble de ses biens sans indemnité. La confusion des époques a pu tromper Costa.

Le fond du problème se rencontre ainsi ailleurs. Auditrice privilégiée de la loi, l'Eglise ne se perçoit pas comme locutrice, n'ayant pas voix au chapitre. En ne reconnaissant pas sa personnalité juridique, corollaire de la médiatisation des associations culturelles et de la rupture programmée des relations avec le Saint-Siège, la loi de 1911 ne va pas plus loin que la loi de 1905. En revanche, en excluant tout religieux étranger, naturalisé ou ayant suivi ses études à Rome, la loi affiche, plus que de raison, sa nationalité. En affirmant haut et fort que sa séparation s'effectuera « à la portugaise », Afonso Costa alimente l'interrogation suscitée depuis par sa loi : le régime de séparation ne s'inspire-t-il pas plutôt de la Constitution civile du clergé tentée en France ? Autrement dit, une tentative de créer une Eglise lusitane se dissimulerait-elle sous l'égide de la loi de 1905<sup>91</sup> ?

## **II- Une « Eglise d'Etat instituée par des incrédules » ? Le modèle de séparation français au service d'une organisation régéraliste du culte**

En citant Albert Sorel, Casimiro de Sa<sup>92</sup> retranscrivait au fond un sentiment partagé par les ecclésiastiques et les républicains<sup>93</sup>. En 1926, huit ans après son important décret modifiant la loi de 1911, Moura Pinto divulguait à l'Assemblée les véritables motivations d'Afonso Costa :

« M. Afonso Costa [...], en faisant sa loi de séparation, eut la préoccupation [...] d'influer considérablement sur l'Eglise catholique au nom de l'Etat. Désireux d'accélérer son évolution, il était convaincu que la tendance au Portugal aboutirait à l'organisation d'une église privative portugaise. Effectivement, en lisant sa

---

<sup>88</sup> Pour un premier aperçu : V. Neto, *A Questão Religiosa no Parlamento*, Lisbonne, Edições da Assembleia da Republica, 2009, tome I, pp. 105-116.

<sup>89</sup> Trop souvent, les traducteurs en livrent une retranscription francisée, véritable barbarisme : « désamortissement ».

<sup>90</sup> A. Martins da Silva, *Nacionalizações e privatizações em Portugal. A desamortização oitocentista*, Coimbra, Minerva, 1997.

<sup>91</sup> Voir le vœu explicite de Velhinho Correio, « A separação da Igreja do Estado », in *A Democracia*, I ano, n°42, 28 décembre 1910, p. 1 souhaitant une « église nationale libérée de la curie romaine », fondée sur des bases démocratiques.

<sup>92</sup> Casimiro de Sa, *Diário da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 1, n°136, 29 juin 1914, p. 50. La référence intervient après ces propos : « Nous ne sommes ni en régime de séparation, ni en régime de religion officielle : nous sommes dans une situation *sui generis*, absurde, où l'Etat s'attribue une domination absolue sur les consciences ».

<sup>93</sup> M. L. de Brito Moura, *A guerra religiosa na Primeira Republica. Crenças e mitos num tempo de utopias*, Lisbonne, Noticias, 2004, pp. 149-150. Volonté avortée faute d'un évêque acquis à la cause mais aussi en raison d'une prise de conscience de la part des républicains, comprenant qu'ils ne gagneraient ni prêtres ni croyants en procédant de la sorte.

loi avec attention, des dispositions fondamentales s'y rencontrent ayant plus ou moins en vue d'assister la création d'une Eglise lusitane »<sup>94</sup>.

Assumée ou non, cette volonté politique est de nature à justifier le rejet du modèle de la loi brésilienne de 1890. Du point de vue historique et juridique, sa reprise aurait en effet été logique : les deux pays ont été régis pas deux constitutions presque identiques, car octroyées par le même souverain, jusqu'à la chute respective de l'Empire (1889) et de la monarchie (1910). Pour autant, aucun des principes de la séparation brésilienne ne transparaît dans le texte portugais : la reconnaissance de l'Eglise, de sa hiérarchie et de ses organisations institutionnelles, la garantie de sa propriété et de la libre administration de ses biens, la validité civile du mariage religieux ou encore l'utilité publique du catholicisme, assortie d'exemptions d'impôts, ne s'y rencontrent guère. Le Portugal a opté pour le modèle français, arguant des points communs entre les deux nations.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, après tout, la situation des églises au sein des Etats français et portugais différait finalement peu si l'on écarte la question de la tolérance des confessions religieuses. La France avait ainsi opté pour un régime de cultes reconnus (catholique, protestants et israélite), qu'elle s'efforçait d'établir et de doter d'un budget, corollaire d'un contrôle administratif. La loi du 18 germinal an X, comprenant la convention du 26 messidor an IX entre le Pape et le gouvernement français<sup>95</sup>, n'accordait qu'un avantage symbolique au catholicisme, reconnu comme « religion de la grande majorité des Français » ; seule la Charte de 1814 affirme ouvertement son statut de religion d'Etat<sup>96</sup>. Les articles organiques du Concordat formaient pourtant une véritable loi de police des cultes d'inspiration gallicane : en prétendant limiter les interventions de Rome dans la vie de l'Eglise de France, via notamment une autorisation préalable à la diffusion de tout document en provenance de la Curie<sup>97</sup>, la volonté de placer l'Eglise sous tutelle de l'Etat se dévoilait à travers l'appel comme d'abus devant le Conseil d'Etat et autres suspensions de traitement qui assimilaient les prêtres aux fonctionnaires. Les cultes reconnus s'érigeaient par ailleurs en service public.

La monarchie libérale portugaise se démarque peu des régimes français successifs, sauf à faire preuve à nouveau d'excès. Le catholicisme, reconnu religion d'Etat dans les trois constitutions du XIX<sup>e</sup> siècle (art. 25 de la Constitution de 1822 ; art. 6 de la Charte de 1826 ; art. 3 de la Constitution de 1838), se réduisait lui aussi à un service public<sup>98</sup>, mais sa sujétion au politique se révélait plus marquée. La principale constitution, celle de 1826, accentuait même le propos. La théorie du pouvoir modérateur, prétendue application de la leçon de Benjamin Constant, admettait sans sourciller des prérogatives royales comme la nomination (et non un droit de présentation) des évêques<sup>99</sup> ou l'*exequatur* (art. 75), en totale rupture avec la théorie du libéral de Coppel<sup>100</sup>. Or, à mesure de l'effacement du roi, les gouvernements s'occuperont, seuls, de nommer les membres de l'épiscopat, s'arrogeant à terme un droit universel de nomination des prêtres. Le décret du 2 janvier 1862 couronnera cette politique de tutelle : les bénéfices ecclésiastiques seront désormais pourvus au terme d'un concours public, comme n'importe quel fonctionnaire<sup>101</sup>.

---

<sup>94</sup> Moura Pinto, *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 7, sessão 1, n°83, 10 mai 1926, p. 36.

<sup>95</sup> J.-M. Mayeur, *La séparation des Eglises et de l'Etat*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>96</sup> L. Duguit, *Le régime du culte catholique antérieur à la loi de séparation*, Paris, Larose et Tenin, 1907, p. 17.

<sup>97</sup> Art. 1<sup>er</sup> des Articles organiques du culte catholique. En pratique, le Conseil d'Etat se chargeait d'examiner ce texte. Sur ces éléments de contrôle, pour la plupart surannés selon Louis Barthou, voir E. Tawil, *Du gallicanisme administratif à la liberté religieuse*, *op. cit.*, pp. 37-41.

<sup>98</sup> M. Caetano, *Manual de direito administrativo*, Coimbra, Almedina, 1991, 10<sup>e</sup> éd. (5<sup>e</sup> réimpression), tome I, p. 403.

<sup>99</sup> Il s'agissait d'une nouveauté à l'origine de nombreux conflits avec la papauté, car depuis le règne de D. João V, le roi portugais ne disposait que d'un droit de présentation. Sur le *nobis nominavit* en France, quelque peu différent du cas lusitanien, voir E. Tawil, *Du gallicanisme administratif à la liberté religieuse*, *op. cit.*, pp. 44-47.

<sup>100</sup> Sur cette question et sa réception dans les milieux catholiques français, voir O. Ferreira, « Le pouvoir modérateur dans la Constitution brésilienne de 1824 et la Charte constitutionnelle portugaise de 1826 : les influences de Benjamin Constant ou de Lanjuinais ? », in *Revue française de droit constitutionnel*, n°89, janvier 2012, pp. e9-e10.

<sup>101</sup> De façon générale, voir A. do Carmo Reis, *O liberalismo em Portugal e a Igreja Católica*, Lisbonne, Editorial Noticias, 1988.

Les similitudes auraient dû conduire à des ressemblances dans l'application de la loi de séparation entre les Eglises et l'Etat. Or, si la France privatise le service public du culte, le Portugal va au contraire tenter de le maintenir dans sa loi, sans jamais le reconnaître explicitement, attentif au choix opéré par les prêtres et à la formation effective d'associations culturelles. Il résulte de ce non-dit, censé permettre un repli stratégique, une fonctionnarisation absconse des ministres du culte (A), dissimulant mal la tentative d'ériger un clergé à la solde du gouvernement. Les interférences étatiques en matière d'organisation du culte n'en seront que plus évidentes, amoncelées dans le but martelé de refuser l'Eglise libre dans l'Etat libre (B).

### **A- *Quid vultis mihi dare ? La fonctionnarisation absconse des ministres du culte***

La République ne subventionne aucun culte. Ce principe commun aux lois française (art. 2) et portugaise (art. 4) ne se comprenait visiblement pas de la même manière. Par souci de transparence, mais non sans dérapages et subtilités dans l'application de la règle, la France supprima les crédits publics au culte et précisa d'entrée de jeu le rapport existant entre certaines pensions encore versées à des ministres du culte (art. 11) et leur statut légal. Leur statut d'agent public cesse en effet à partir de la loi de 1905, y compris en Alsace/Lorraine<sup>102</sup>, entraînant la perte de plusieurs avantages, au sein de l'armée ou vis-à-vis des jurys criminels<sup>103</sup>. Le ministre du culte, privé de toute définition légale, se soumet dès à présent au droit commun. En contrepartie, l'Etat cesse d'intervenir en matière de nomination des évêques et dans la vie religieuse de l'Eglise.

Les républicains portugais estimaient aussi devoir appliquer aux prêtres le droit commun, mais sous un angle provocateur plus ou moins lié au droit naturel. Le ministre de la Justice Antonio Macieira ne pouvait pas mieux le dire : oui, les prêtres sont dans le droit commun ; par conséquent, la recherche en paternité et en filiation, ainsi que la demande d'aliments qui en découle, peuvent être intentées contre eux<sup>104</sup>. Quel meilleur exemple donner pour justifier l'hérédité de la pension versée au prêtre *catholique*, bénéficiant autant à sa veuve qu'à ses orphelins (art. 152) ?

Cette saillie mise à part, la loi portugaise présente d'emblée sa différence avec la loi française. Celle-ci ne consacre à la question qu'un article isolé attestant du caractère exceptionnel et transitoire des pensions ecclésiastiques<sup>105</sup>. La loi de 1911, pour sa part, réserve aux pensions des ministres du culte catholique l'intégralité de son chapitre VI, de loin le plus volumineux de ses titres (art. 113 à 155). Cette particularité mérite évidemment une attention toute particulière. Nous ne pouvons ici nous satisfaire d'un exposé pénible portant sur la détermination minutieuse des critères d'attribution : ce serait en effet omettre que les derniers articles du chapitre VI portent sur la perte des droits pécuniaires (les « bénéfices matériels de l'Etat »), conçue comme une sanction de nature presque administrative... Car, de toute évidence, l'idée générale du texte vise bien à soumettre les prêtres : la suppression des sources habituelles de financement, assortie à une multiplication des aides en provenance de l'Etat, poursuit l'objectif de tisser un lien de dépendance matérielle unissant le clergé à l'Etat. En contrepartie, l'Etat exigera une obéissance sans faille.

Le premier article du chapitre VI donne le ton : l'article 113 exclut des pensions les prévaricateurs et plus généralement tous les ministres du culte ayant causé ou portant à l'avenir un « préjudice pour l'Etat ou pour la société ». L'expression et son caractère rétroactif suggèrent la mise à l'écart des clercs s'étant publiquement prononcés contre l'ordre républicain (la rétroactivité remonte jusqu'à la proclamation de la République), contre l'une de ses lois (divorce, registre civil...) ou contre ses actes (la politique d'arrestation des prêtres menée par le gouvernement provisoire). Afin de mieux s'en assurer, l'article 128 de la loi suspend l'attribution définitive des pensions au terme d'un « jugement ». Ce mot peu anodin révèle bien la nature de la procédure à

---

<sup>102</sup> E. Poulat, *Scruter la loi de 1905, op. cit.*, pp. 166-167.

<sup>103</sup> Quelques spécificités, notamment en droit administratif, subsistent malgré tout. Voir Th. Rambaud, *Le principe de séparation des cultes et de l'Etat en droit public comparé, op. cit.*, p. 140 et s.

<sup>104</sup> Antonio Macieira (min. Justice), *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 2, n°83, 22 mars 1912, p. 9.

<sup>105</sup> Article pourtant tardivement abrogé par la loi n°2011-525 (art. 163) du 17 mai 2011.

laquelle tout ministre du culte catholique se soumet. Une commission de district des pensions ecclésiastiques se charge ainsi de scruter sa vie civile, sociale et politique. Afin de percevoir la pension, il doit en effet préciser dans un questionnaire diverses données personnelles. Or, en plus des mentions habituelles tels l'âge ou l'ancienneté, celles-ci comprennent des faits de nature plus douteuse, à l'instar de sa conduite passée lors de l'accomplissement des fonctions civiles dont il avait jusqu'alors la charge (registre, recensement électoral...), sachant en outre que la commission de district et le ministère public peuvent lui poser toutes les questions jugées utiles (art. 120 et 121). Dans ces conditions, la présence d'un avocat lors de l'audition, bien que non obligatoire (art. 125), se justifie aisément... On s'interrogera également sur la vocation du répertoire des ministres du culte que la Commission centrale d'exécution de la loi de séparation doit tenir à jour (art. 173), mine d'informations principalement puisées dans les archives du ministère de la Justice abritant des données personnelles et des « observations spéciales » sur chacun d'entre eux...

Faut-il d'ailleurs rappeler le climat d'hostilité à l'encontre des prêtres ? D'une certaine manière, les républicains les plus virulents se voulaient rassurants, en présentant désormais les prêtres catholiques comme des esclaves de Rome et des victimes de la société, condamnés à perpétuer un dogme, donc un mensonge<sup>106</sup>. Un message largement diffusé, au service d'une thèse ressentie comme vexatoire par le clergé catholique qui, assurément, heurtait de plein front la discipline ecclésiastique : les ministres du culte doivent continuer à percevoir une pension en cas de maladie, vieillesse, chômage, mais aussi en cas d'excommunication, de mariage ou d'apostasie (art. 149 à 151), sauf si cela cause un préjudice pour l'Etat ou pour la société<sup>107</sup>. Les prêtres apostats peuvent même continuer à exercer les fonctions ecclésiastiques<sup>108</sup>, l'Etat assurant leur sécurité personnelle lors du culte, voire en dehors<sup>109</sup>. De surcroît, même en cas d'interdiction d'exercer les fonctions ecclésiastiques et à condition de percevoir encore la pension, hypothèse englobant notamment le prêtre marié, leur reconversion dans le secteur public est assurée : l'article 151 les place sur une liste prioritaire pour tout poste vacant susceptible de profiter de l'étendue de leurs compétences. Cette facilité de reconversion bénéficie également aux « employés et serviteurs » de l'Eglise ne pouvant prétendre à la pension (art. 154 et 155).

S'ouvre ainsi le cœur du débat parlementaire sur la question des pensionnaires et, en filigrane, de tous les serviteurs de Dieu : doivent-ils être appréhendés comme des fonctionnaires ou comme de simples prestataires d'un service cultuel auprès d'une association qui les emploie à cette fin<sup>110</sup> ? L'identité du payeur, en théorie les cultuelles, devait en partie dissiper l'équivoque. Or, l'échec de leur constitution va au contraire conduire à la renforcer dès l'été 1911 : les pensions ecclésiastiques seront finalement « payées mensuellement, comme les salaires des employés publics, dans la Banque de Portugal et ses agences » au terme de l'article 2 de la loi du 17 août 1911 préparée en urgence.

De toute évidence, les hésitations ministérielles agacent autant les bancs des démocrates que ceux du parti évolutionniste et des prêtres républicains. Ces deux derniers se rejoignent cependant sur un point : les prêtres ne sont pas des fonctionnaires publics. Reste à qualifier juridiquement la nature de leur pension. L'occasion ne tarde pas à se manifester, la discussion d'un projet de loi portant exécution de certains articles transitoires de la loi de séparation se profilant en 1912.

---

<sup>106</sup> Fernão Boto Machado, *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 1, n°15, 23 novembre 1911, pp. 15-16. Ce député franc-maçon explique ainsi la différence avec le pasteur protestant, puisque seul ce dernier défendrait une thèse sociale ou morale qu'il a lui-même choisie.

<sup>107</sup> Voir en outre les avis du 26 avril 1912 et du 1<sup>er</sup> février 1913 de la Commission centrale d'exécution de la loi.

<sup>108</sup> Ceci engendrera une passe d'armes entre Castro Meireles, qui invoquait la jurisprudence française sur ce point (la qualité de ministre du culte cesse en cas d'excommunication) et le ministre de l'Intérieur Almeida Ribeiro : le Portugal n'obéit qu'à son propre droit. Voir *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 2, sessão 1, n°19, 12 janvier 1916, p. 18.

<sup>109</sup> Ceci vient compléter les instructions du 1<sup>er</sup> février 1913 du ministre de l'Intérieur, Rodrigo Rodrigues. Sur ces mesures protectrices des prêtres pensionnés et apostats, voir J. Seabra, *O Estado e a Igreja em Portugal no inicio do século XX*, op. cit., pp. 139-144.

<sup>110</sup> De façon surprenante, nul ne songe à demander si ces reconversions ont pour but de « laïciser » l'Eglise.

Mesquita de Carvalho et son allié de circonstance, le prêtre Rodrigo Fontinha, membre de la commission des affaires religieuses à l'assemblée, considéraient que la pension constituait une compensation de la perte d'un droit acquis<sup>111</sup>. Ils rappellent à bon droit que les ministres du culte catholique exercèrent jusqu'à la révolution du 5 octobre 1910 des fonctions civiles à l'occasion desquelles ils avaient le droit de percevoir une rétribution. En effet, devant le coût jugé exorbitant de l'entreprise, la monarchie renonça de tout temps à la mise en place généralisée d'un registre civil. Parmi les considérations du roi, figuraient en particulier les difficultés liées à la rémunération du clergé paroissial, dépendant pour une bonne part des sommes glanées au moment de la rédaction des certificats d'état des personnes. Les recettes nées de la tenue du registre paroissial, supprimées pour l'avenir par le Code du registre civil, entretenaient donc cette partie des membres du clergé : seule cette minorité serait visée par la loi de 1911, désireuse de leur garantir un dédommagement.

Par conséquent, il ne saurait être question, dans la droite lignée de la séparation, de conditionner le versement de la pension au respect de la discipline ecclésiastique. D'une part, en régime de séparation, l'Etat établit et régit la capacité civile du citoyen, non sa capacité canonique. D'autre part, la pension ne s'attribue qu'aux anciennes personnes en charge du registre paroissial, car c'est bien la perte des bénéfices liés à la tenue de ce registre qui doit être compensée, non l'affiliation au culte catholique en tant que tel.

Antonio Macieira l'entend parfaitement ; toutefois, il n'admet pas de façon étroite ce critère du droit acquis et renverse l'hypothèse : si la révolution n'avait pas eu lieu, seuls les prêtres catholiques, en vertu de leur respect du dogme, auraient pu continuer à percevoir ces sommes à l'occasion de la tenue du registre paroissial<sup>112</sup>. En conséquence, l'exercice du *munus spirituale* est une condition déterminante pour prétendre continuer à percevoir la pension car, sans cela, il n'y aurait pas de perte de droit acquis. Cette réponse ne pouvait satisfaire personne, en entretenant l'ambiguïté du texte, les atteintes manifestes à la liberté de conscience (notamment celle du prêtre qui, afin de continuer de percevoir la pension, doit taire ses convictions profondes et exercer une fonction cultuelle) et les interférences étatiques portant sur le culte : où se situe ici la neutralité d'un Etat subventionnant *et* légiférant un culte déterminé ? Provoquant l'hilarité de l'assemblée, Mesquita de Carvalho ironise : puisque le ministre de la Justice s'immisce dans les affaires spirituelles, il convient par conséquent de lui reconnaître la primatie<sup>113</sup>. Reste à savoir si cette plaisanterie éveillait ou se contentait d'éventer les velléités césaro-papistes du gouvernement...

La discussion se poursuit jusqu'en juillet 1912, forçant des démocrates ébaubis à afficher leur jeu après avoir invoqué en vain la crainte des « coureurs de pensions » ! Les vieux républicains parviennent au but en incorporant au débat l'atteinte à la liberté d'aller et de venir des prêtres : le versement de la pension viserait-il à préserver sans le dire un Etat catholique qui, par conséquent, impose des obligations à ses serviteurs<sup>114</sup> ? Pour le nouveau ministre de la Justice, Correia de Lemos, les prêtres sont « étrangers à l'Etat » : après tout, la loi de 1911, à la différence de la constitution civile du clergé et de la législation monarchique portugaise, n'impose aucun serment politique et ne dit mot quant à l'institution des curés qui semble donc d'ordre ecclésiastique. Cependant, la pension leur impose des obligations envers l'Etat, dont celle de résidence. En tâchant de seconder Correia de Lemos, Brito Camacho ouvre une brèche en esquissant un parallèle aussi étrange que lumineux entre la situation du prêtre et celle du militaire à la retraite. La dangerosité potentielle du second implique sa surveillance, justifiée par son statut de fonctionnaire ; la même solution s'impose pour le prêtre pensionné, sous-entendant un même statut. Afonso Costa se hâte

---

<sup>111</sup> Mesquita de Carvalho, *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 2, n°105, 8 mai 1912, p. 12 ; Rodrigo Fontinha, *Ibid.*, n°106, 9 mai 1912, pp. 6-7. Membre du parti évolutionniste, l'avocat Mesquita de Carvalho aura l'occasion de s'intéresser de près à la loi de 1911 en qualité de ministre de la Justice entre 1916 et 1917.

<sup>112</sup> Antonio Macieira (min. Justice), *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 2, n°109, 14 mai 1912, p. 8.

<sup>113</sup> Mesquita de Carvalho, *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 2, n°116, 22 mai 1912, p. 9.

<sup>114</sup> Jacinto Nunes, *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 2, n°156, 3 juillet 1912, p. 3.

alors de clore le débat, prétextant d'un trouble à l'ordre public en cas d'irrespect de la règle de catholicité du ministre du culte : la pension n'existe que dans le but de préserver l'accès au culte<sup>115</sup>.

La rémunération des missionnaires répandus au sein des colonies embarrassera tout autant. Prenant appui sur les écrits du président Taft sur les Philippines, les députés, même athées, ne se laisseront pas de le dire : si la religion catholique continue d'être favorisée dans les colonies, c'est au nom de la diffusion de la civilisation<sup>116</sup>, quitte à laisser entendre l'abandon du catholicisme au terme du processus. Cette ambiguïté supplémentaire touche même les membres des congrégations expulsées de la péninsule ibérique ; elle trouve toutefois une justification au sein des traités internationaux. En effet, la liberté missionnaire dans les colonies, déjà garantie par l'Acte de Berlin de 1885, bénéficiait en outre du traité conclu entre le Portugal et la Grande-Bretagne le 11 juin 1891. Les relations internationales tendues, la République portugaise tardant à être reconnue par les Etats étrangers, explique d'ailleurs bien des concessions, du contournement du principe de nationalité des prêtres pour l'Eglise anglicane aux exemptions touchant les communautés religieuses sous protection étrangère.

Ne résolvant pas le problème de fond, la question du statut devait réapparaître à intervalles réguliers. Un autre terrain glissant se rencontre par exemple au niveau des peines disciplinaires infligées par la loi de 1911 aux prêtres<sup>117</sup>. Le droit pénal spécial ainsi constitué s'inspire de celui présent au sein de la loi de 1905, en reprenant la plupart de ses hypothèses, quitte à ajouter des nouveautés telle l'interdiction de la soutane. Toutefois, ses implications diffèrent sensiblement, à commencer par la sanction prévue. La loi de 1905 prévoit principalement des peines de simple police, sauf dans deux cas très précis relevant du délit : celui de l'outrage ou de la diffamation publique d'un citoyen en charge d'un service public (art. 34) et celui de l'appel à la résistance aux lois ou au soulèvement (art. 35). Dans la lignée du Code du registre civil<sup>118</sup>, la loi de 1911 se veut autrement moins complaisante, en consacrant une peine de désobéissance dans douze circonstances<sup>119</sup> et une peine de désobéissance qualifiée dans deux autres cas (art. 54, 177). Difficile en revanche de déterminer la nature de l'infraction : la loi ne la précise pas, bien que la sanction encourue (un à deux ans de prison, assorti d'amende) laisse plutôt entendre qu'il s'agit d'un délit et non d'un crime de désobéissance. Le silence conservé vise peut-être à détourner les prêtres de leurs juges naturels, certaines sanctions relevant explicitement de la « peine disciplinaire »... L'article 177 susvisé mériterait d'ailleurs bien des commentaires : le délit de désobéissance qualifiée affecte le religieux en fonction diplômé des facultés de théologie ou de droit canonique pontificales. Le ministre du culte catholique, en plus de devoir être portugais (art. 94), doit avoir été formé au sein des universités portugaises...

Le plus étonnant résulte moins de la sanction encourue et de la qualification juridique de ces actes de désobéissance que de la référence constante à l'article 137 du Code pénal issu de la monarchie, c'est-à-dire d'un cadre radicalement différent en théorie : celui d'une religion d'Etat. L'article 48 concentre toutes ces ambiguïtés en consacrant la perte des bénéfices matériels consentis par l'Etat en cas de prise de position « déplacée » de la part d'un ministre du culte. Cette notion de perte des bénéfices matériels aura beaucoup fait parler, dans la mesure où elle couvre essentiellement trois cas, plus ou moins précisés par les articles 145 à 148 : le retrait de la tenue du registre paroissial avec la faculté de passer des certificats et d'en recevoir des émoluments (actes antérieurs au Code du registre civil) ; la privation de la résidence gratuite et des pensions ;

---

<sup>115</sup> Pour l'ensemble du débat : *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 2, n°157, 4 juillet 1912, pp. 8-12.

<sup>116</sup> *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 1, n° 72, p. 12 et s. Les besoins de la « propagande civilisatrice » se perçoivent dans l'article 189 de la loi de 1911 ; mais si elle fait mention des ministres de la religion, rien ne vient préciser leur appartenance au culte catholique. Les sentiments répétés des députés interprètent pourtant la loi de cette façon.

<sup>117</sup> Pour un exemple de passe d'armes à l'assemblée, opposant encore Jacinto Nunes à Afonso Costa (alors ministre des Finances), voir *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 2, n°43, 20 février 1913, p. 14.

<sup>118</sup> Ses articles 313 à 316 prévoient déjà le cas des célébrations religieuses effectuées sans le bulletin du registre civil.

<sup>119</sup> L'art. 19 en prévoit quatre, l'art. 72, deux. Chacun des articles 20, 55, 95, 176, 178 et 180 en contient une.

l'interdiction d'exercer un emploi public « complémentaire ». Si ceci est de nature à pérenniser la question du statut du prêtre, il convient en outre de souligner une différence marquante avec la loi française : plus libérale et plus douce, celle-ci est surtout plus méticuleuse dans l'incrimination des actes. Ainsi, les deux cas visés par la loi de 1905 désignent avec précision les lieux dans lesquels l'acte ne peut avoir lieu (en public et au sein des lieux de culte) et les autorités chargées d'en examiner les cas (tribunal correctionnel et plus généralement tribunaux de droit commun). Un flou juridique nuisible plane en revanche sur la loi de 1911 et sur ses voies de recours : comme le précise l'article 49, un représentant de l'Etat se charge de relever et de transmettre les informations, laissant une grande marge de manœuvre à l'administration<sup>120</sup>, pour ne pas dire à la politique de répression des prêtres, principalement dirigée à l'encontre des étrangers ou appréhendés comme tels eu égard à leur formation<sup>121</sup>. Ceci résoud peut-être le problème soulevé en amont, en dévoilant une perception typiquement « marxiste » (*sic*) des libertés, perçues dans un « sens précis et unique obligatoire »<sup>122</sup> : celui de préparer et de consolider une société future, ouvertement « républicaine », à laquelle contribuerait un exercice dirigiste de la liberté de culte. Afin de dissiper toute suspicion, l'Eglise portugaise semble invitée au schisme et doit se placer sous une totale domination de l'Etat.

### **B- Le rejet exprès de l'Eglise libre dans l'Etat libre. Une organisation du culte sous tutelle étatique**

Si la loi de 1905 enterre définitivement le gallicanisme avec l'incise de l'article 4 qui reconnaît implicitement l'autorité de l'évêque sur son diocèse et l'autorité de Rome sur l'épiscopat<sup>123</sup>, la loi de 1911 s'avère autrement plus ambiguë. Loin de vouloir abandonner un « ressort aussi puissant », elle paraît conserver l'état antérieur des relations entre l'Eglise et l'Etat au Portugal. Plusieurs indices manifestes témoignent de la volonté gouvernementale d'interférer dans l'organisation du culte, en totale rupture avec la France où seule la compétence judiciaire en matière de contrôle des statuts des cultuelles posa problème<sup>124</sup>. L'objectif réel du concepteur de la loi semble pourtant aller au-delà d'une simple pérennisation du régularisme d'antan.

Cette tentative débute en amont avec les séminaires, réduits au nombre de cinq de façon unilatérale. La liberté d'enseignement ne règne pas en ces lieux<sup>125</sup>, pour mieux l'assurer en règle générale à travers le pays<sup>126</sup>. En effet, au sein des séminaires, rien n'échappe au contrôle continu du gouvernement (art. 184 à 189), seul compétent en matière de nomination et d'approbation des professeurs (on s'en doute, portugais et ayant étudié au Portugal), de choix des manuels et même de contenu de la théologie. Premier ministre de la Justice après la phase du gouvernement provisoire, Diogo Leite exigera des évêques, dès septembre 1911, une liste des matières nécessaires à l'enseignement préparatoire de la théologie. S'agissait-il de tout refondre ? En ne répondant pas, les évêques auront peut-être évité plus d'interventions. Car, d'une façon générale, les attributions gouvernementales en matière d'inspection s'avèrent pour le moins étonnantes dans un régime dit de séparation<sup>127</sup> : la nomination de tous les employés pourrait presque sembler banale à côté du

<sup>120</sup> Par exemple dans la répression des « fausses réunions cultuelles » de l'article 51, ce qui sous-entend un contrôle de la nature de ces réunions. Notons aussi la présence de magistrats judiciaires au sein de la Commission centrale d'exécution de la loi de séparation (art. 66) : ont-ils pour vocation de servir de caution de garantie ?

<sup>121</sup> On peut aussi songer à la formule très large des « abus ecclésiastiques » de l'art. 6 des lois organiques du Concordat.

<sup>122</sup> G. Vedel, *Les démocraties marxistes*, Paris, Institut d'études politiques, 1952-1953, pp. 291 et s.

<sup>123</sup> E. Poulat, *Scruter la loi de 1905*, op. cit., p. 259.

<sup>124</sup> Principale difficulté : à travers cette soumission des cultuelles au droit commun, le juge français n'avait-il pas compétence pour interpréter des dispositions du droit canonique ? Les jurisprudences judiciaire et administrative se refusent à empiéter sur un droit qui n'est pas le sien. Cf. J. Robert, *La fin de la laïcité ?*, Paris, Odile Jacob, 2004, p. 59.

<sup>125</sup> Toujours par hantise du jésuite. Par exemple, João de Deus Ramos, *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 1, n°44, 27 février, 1914, p. 34.

<sup>126</sup> Selon l'opinion du futur président de la République, Antonio José de Almeida, qui continue de percevoir l'Eglise comme le principal obstacle à l'essor des libertés publiques. *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 1, n°5, 4 septembre 1911, pp. 5-6. En somme, comme pour Saint-Just, pas de liberté pour les ennemis de la liberté...

<sup>127</sup> Lire l'opinion de Casimiro de Sa, *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 1, n°136, 29/06/1914, p. 55. Voir



contrôle du fonctionnement interne, du régime scolaire et de la détermination de l'examen final. Tout ceci peut bien entendu justifier la fermeture des séminaires en cas « d'abus graves » (sans plus de précisions...) ou la nomination d'une commission administrative chargée de diriger provisoirement ces établissements. Le gouvernement ne se privera pas d'une telle faculté<sup>128</sup>.

Dans la continuité de la Charte de 1826, la loi de 1911 ne renonce guère plus à l'*exequatur*. Au contraire, elle renforce le procédé en y ajoutant le *placet* : l'article 181 ne vise pas uniquement les bulles, encycliques et autres dispositions ecclésiastiques pontificales, puisqu'il étend cette autorisation préalable du pouvoir civil aux pastorales et, par analogie, à tout document issu de personnalités dirigeantes d'autres religions. Nouveauté étrange, qui laisse entrevoir une ingérence gouvernementale dans le domaine religieux. Ici encore, le ministre de la Justice Antonio Macieira expose sans complaisance le but recherché, en admettant ouvertement le legs de la monarchie. En théorie, il ne s'agit nullement de s'immiscer dans les fonctions spirituelles. En revanche, le gouvernement doit vérifier le contenu de ces documents, afin de prévenir une confusion des domaines, le religieux ne pouvant interférer avec le politique. Bien entendu, la frontière, parfois, est ténue<sup>129</sup>... Mais après tout, pourquoi s'en offusquer, dans la mesure où « la religion ne s'exerce librement nulle part » ? L'occasion de rappeler que la nomination de tout ministre de la religion requiert au préalable, et à la différence de la France<sup>130</sup>, la vérification de ses qualités (la sacro-sainte nationalité portugaise...) par le ministère de la Justice, du moins tant que l'ordre et la tranquillité publique l'exigeront (art. 94 à 97). En pratique, dès 1912, l'Eglise passera outre, ne respectant ni les modalités de la nomination ni les exigences posées par la loi ; en reconnaissant ce fait, un décret de Macieira de 1912 veillera surtout à camoufler l'échec du gouvernement en ce domaine.

La même logique se rencontre-t-elle dans la récupération, tenue pour évidente, du modèle des associations cultuelles de la loi de 1905 ? La référence, bien qu'unanime, va vite apparaître trompeuse. Condamnée par les encycliques *Vehementer nos* (11 février 1906) et *Gravissimo officii munere* (10 août 1906), la cultuelle française imaginée par Francis de Pressensé et fécondée par Jean Jaurès déplaisait au Pape en ce qu'elle contredit les règles d'organisation et de hiérarchie de l'Eglise catholique (comprise comme une société inégale regroupant des pasteurs et leurs troupeaux) et pouvait conduire à la subordination du prêtre aux dirigeants d'associations formées uniquement de laïques. Les catholiques, en d'autres termes, craignent la formation de cultuelles schismatiques. Jaurès et Briand eurent pourtant la présence d'esprit d'ajouter la célèbre incise de l'article 4 de la loi de 1905 qui, en n'admettant le transfert des biens des anciens établissements publics du culte qu'aux associations cultuelles « se conformant aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice », place implicitement un point final au gallicanisme et devait dissiper tout doute quant aux intentions de la loi. Ceci sans évoquer les aménagements consentis par la loi du 2 janvier 1907 autorisant à l'avenir l'exercice du culte public selon quatre modalités différentes, dont le recours aux associations loi de 1901.

Le risque schismatique se présente également à l'esprit de l'auteur de la loi portugaise de séparation. Non sans goût du paradoxe, les républicains ne souhaitaient pas dans un premier temps entrer en conflit ouvert avec le Saint-Siège<sup>131</sup>. Aussi se réjouissaient-ils d'avoir conçu au nom de l'intérêt public des cultuelles plus respectueuses que celles de la loi française, au prix de deux

---

en outre J.-M. Woehrling, « Séparation Etat/religions. Droit des Etats européens », in F. Messner (dir.), *Droit des religions*, op. cit., pp. 653-656.

<sup>128</sup> J. Seabra, *O Estado e a Igreja em Portugal no inicio do século XX*, op. cit., pp. 172-176.

<sup>129</sup> Antonio Macieira (min. Justice), *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 2, n°109, 14 mai 1912, p. 7.

<sup>130</sup> En principe libre, la nomination des évêques subit des aménagements. Voir en outre le cas de la fonction d'aumônier dans J.-M. Woehrling, « Nomination des autorités religieuses. Droit français », in Fr. Messner (dir.), *Droit des religions*, op. cit., pp. 527-529.

<sup>131</sup> La rupture, les ouvrages d'histoire religieuse l'oublent trop souvent, interviendra dans un second temps. Voir à ce titre le discours du ministre des affaires étrangères Augusto de Vasconcelos défendant, avec le soutien d'Afonso Costa, le maintien d'une représentation officielle auprès du Vatican. *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 2, n°150, 28 juin 1912, p. 12 et s.

omissions : l'une relative à l'incise de l'article 4 de la loi française, l'autre concernant la loi de 1907<sup>132</sup>. La loi portugaise en sort aisément glorifiée : n'imposant pas d'associations créées de toutes pièces, elle admet plusieurs formes d'associations, dont le recours à des entités prétendument reconnues par le droit canonique, en particulier les confréries et surtout les *misericordias* qui reçoivent la préférence de la loi. Au demeurant, il faut bien reconnaître que les gouvernants portugais connaissent bien les systèmes étrangers, mais n'en retiennent que les éléments susceptibles d'exalter les vertus de leur loi de séparation. Contre le prêtre Fontinha, Alberto Xavier s'en prend ainsi véhémentement au modèle allemand, en se prévalant des travaux d'un catholique assumé, Raymond Saleilles. L'étude de droit comparé du « cardinal vert »<sup>133</sup> permet ainsi de fustiger la loi prussienne et l'ingérence de l'administration civile dans les actes du culte les plus insignifiants, propre à subordonner l'évêque au pouvoir civil ; une loi qui pourtant ne gêna pas Pie IX, car elle maintient une alliance avec l'Empereur, au détriment de la constitution interne de l'Eglise<sup>134</sup>. Le ton change : la cultuelle portugaise, à son tour, venait d'être condamnée. Vulgaire effet de manche, l'invocation du jurisconsulte catholique sonne creux : Alberto Xavier se soucie peu des préférences de Saleilles pour les fabriques et les fondations privées et ne comprend à aucun moment le problème soulevé par le gendre de Claude Bufnoir lorsqu'il identifie l'origine des défaillances de l'organisation d'une véritable liberté religieuse en France<sup>135</sup>. Le lien trop prononcé entre les cultuelles et l'Etat ne l'offusque guère ; au contraire, il répète à qui veut l'entendre que la cultuelle portugaise, comme son inspiration française, ne présente rien de contraire à la discipline ecclésiastique.

Pourtant, rien n'est moins sûr. Levons d'entrée de jeu une équivoque récurrente en France : une lecture attentive de la loi portugaise permet de se rendre compte que les cultuelles « Briand » ne sont consacrées qu'à titre subsidiaire. Plus ou moins inspirée par la loi brésilienne, la préférence accordée par la loi aux *misericordias* mérite donc toute notre attention, elles qui servent de caution de probité dans l'argumentation des gouvernants portugais. Ces *misericordias* se définissent comme des confréries laïques qui obtinrent à Trente le statut « d'immédiate protection royale »<sup>136</sup>. D'origine ancienne et royale, la première ayant été fondée par le roi D. Manuel I<sup>er</sup> en 1498, elles visent à pratiquer les quatorze œuvres de miséricorde et devinrent les principales institutions de charité au Portugal. Précisément, voilà l'origine de la bienveillance du gouvernement républicain : à l'ombre d'une reconnaissance officielle, ces confréries se transformèrent en pratique en un terrain de lutte politique dont l'enjeu majeur reposait sur la mainmise de richesses considérables et de surcroît populaires de par leur affectation (aide aux miséreux, administration des maisons de tutelle des femmes nobles mais « de mauvaise vie », assistance aux défunts, entretien voire possession des hôpitaux, mais aussi, ne l'oublions pas, prêts à intérêt...). Les élites locales laïques formèrent ainsi à moindres frais un réseau de clientèle, jalousement préservé de toute institution concurrente, y compris religieuse, cherchant à développer ces mêmes activités de bienfaisance. La loi cherche donc à pérenniser cet état de fait, en augmentant à la fois les ressources de ces confréries par

---

<sup>132</sup> Antonio Macieira (min. Justice), *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 2, n°14, 20 décembre 1911, p. 6. Il faut attendre le débat de 1914 pour voir un prêtre républicain saluer l'incise de Briand et attester de la connaissance de la loi de 1907. Mais il s'agit alors de critiquer la loi portugaise. *Ibid.*, leg. 1, sessão 1, n°52, 11 mars 1914, p. 15.

<sup>133</sup> P. Rolland, « Un « cardinal vert » : Raymond Saleilles », in *Revue française d'histoire des idées politiques*, n°28, 2008, pp. 273-305. Alberto Xavier s'appuie en l'occurrence sur une consultation livrée par Saleilles en 1906, proche dans sa conclusion du rapport à l'assemblée des évêques de France de Mgr Fuzet. Voir L. Duguît, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, E. de Boccard, 1925, tome V, pp. 545-546.

<sup>134</sup> Alberto Xavier, *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 1, n°59, 24 mars 1912, p. 13.

<sup>135</sup> R. Saleilles, « Le régime juridique de la séparation », in *Revue des institutions cultuelles*, 1907, pp. 185-208.

<sup>136</sup> M. M. Lobo de Araujo, « Les élites en conflits : les *Misericordias* portugaises aux XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles », in *Semata. Ciências Sociais e Humanidades*, n°28, 2010, p. 188. Pour plus d'approfondissements sur ces confréries laïques, voir les travaux en portugais de Carlos Dinis da Fonseca, *Historia e actualidade das Misericordias*, Lisbonne, Editorial Inquérito, 1996 et ceux d'Isabel dos Guimarães Sa, en particulier *Quando o rico se faz pobre. Misericordias, caridade e poder no império português 1500-1800*, Lisbonne, C.N.C.D.P., 1997.

l'accaparement de tous les biens de l'Eglise et le pouvoir des élites locales (devenues) républicaines<sup>137</sup>. Convertir les masses nécessiteuses à la République s'annonçait chose aisée...

Subsiste un malentendu dans lequel s'insère la référence galvaudée à Saleilles. Comment appréhender les *misericordias* dans le cadre de sa typologie des associations ? Dans un article paru dans la *Revue trimestrielle de droit civil*, Saleilles distingue en effet l'association, groupement d'individus mettant en commun leurs activités et ressources pour poursuivre un but intéressant directement ses membres, de la fondation, qui implique au préalable l'affectation de richesses en un but d'intérêt collectif, lequel est extérieur aux personnes qui en assurent la gestion. En présentant les cultuelles de la loi de 1905 comme des « conseils d'administration d'une fondation », Saleilles veillait à rassurer les catholiques : l'administration de l'Eglise n'appartiendra pas aux fidèles, qui n'ont vocation qu'à gérer ses biens temporels. Et, de fait, la *misericordia* pouvait, à certains égards, préserver cette vocation en y ajoutant la transparence due à la continuité de son activité historique, désormais étendue à l'administration des biens de l'Eglise. A condition, bien entendu, d'oublier les conflits internes et l'usage de ses fonds par des membres visant le plus souvent à satisfaire un but personnel au lieu d'un intérêt collectif...

En encensant ce type de confrérie, le mythe de l'association cultuelle « canonique », en opposition aux cultuelles « étatiques » à la Briand, devait pourtant naître<sup>138</sup>, consacrant ainsi la terminologie employée par l'épiscopat français à l'encontre des associations issues de la loi de 1905. Or, à l'assemblée, les prêtres républicains ne se lassaient pas de rappeler le refus de la hiérarchie catholique à reconnaître aux *misericordias* cette qualité usurpée, tout en marquant leur étonnement : pourquoi la loi occulte-t-elle les fabriques, ces organes orthodoxes traditionnellement chargés des intérêts matériels du culte catholique<sup>139</sup> ? Ne serait-il pas plus opportun de recourir à des fondations privées de type allemand ou de refondre les fabriques en leur conférant un statut privé conformément au vœu de Saleilles ? La cause n'apparaît pas avec évidence, en raison d'une particularité de la loi portugaise susceptible d'une double lecture : elle consacre effectivement un type d'association qui n'a rien de cultuel, pas même son nom<sup>140</sup>. Le cœur de l'équivoque de la loi de 1911 se situe ici. La loi de séparation portugaise ne consacre pas, comme en France, des associations ayant *exclusivement* pour objet l'exercice d'un culte (art. 19 de la loi de 1905). Elle les refuse même explicitement : en effet, les associations *portugaises* (au pied de la lettre, puisque aucun étranger n'est admis parmi ses membres) ne peuvent être que des corporations *d'assistance et de bienfaisance* (art. 17 de la loi de 1911). Toute association ayant un autre objet, y compris cultuel, doit modifier ses statuts afin de se conformer à l'article 17 et ainsi obtenir l'autorisation concédée par une *portaria* (arrêté ministériel) délivrée par le ministère de la Justice.

Mesure de justice, réclamée en France et de nature à éviter le rejet pontifical objectera-t-on<sup>141</sup>. En toute bonne foi, par cette disposition de la loi, les Portugais ne cherchaient-ils pas à échapper à la condamnation du Pape qui n'acceptait pas la création d'associations pour l'exercice du culte à même d'empiéter sur le domaine réservé de la hiérarchie ecclésiastique ? Si tel est le but poursuivi, l'échec devient spectaculaire : la loi portugaise préserve le modèle de l'association, union non reconnue par le droit canonique, et accentue sa vocation à organiser le culte (horaires, lieux...) sans toutefois lui permettre de se mêler de religion. On comprend mieux, dès lors, la formulation de l'article 8 de la loi de 1911 qui compare la liberté de culte à la liberté d'association :

<sup>137</sup> Les réformes du XIX<sup>e</sup> siècle (11 août 1834 puis 26 novembre 1851) renforcèrent considérablement la tutelle administrative des *misericordias*. Le nouveau régime en bénéficia naturellement.

<sup>138</sup> Ce mythe trompe encore aujourd'hui L. Salgado de Matos, *A separação do Estado e da Igreja*, op. cit., pp. 678-680.

<sup>139</sup> Casimiro de Sa, *Diário da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 1, n°136, 29 juin 1914, p. 47. Sur les difficultés de l'Eglise avec la forme même de l'association, une catégorie étrangère à sa culture et à son droit (comme en atteste son absence du Code de droit canonique de 1917), voir E. Poulat, *Aux carrefours stratégiques de l'Eglise de France*, Paris, Berg International, 2009, p. 54.

<sup>140</sup> Le nom d'association cultuelle ne figure pas dans la loi qui emploie l'expression « corporation chargée du culte » ; la mémoire portugaise l'omet aussi. L'association se limite à une personne juridique responsable du culte devant l'Etat.

<sup>141</sup> P.-H. Prélôt, « Association à objet cultuel », in Fr. Messner (dir.), *Droit des religions*, op. cit., pp. 86-89.

la spécificité du caractère religieux, niée, trouve pour corollaire le refus de reconnaître une quelconque personnalité juridique à l'Eglise catholique<sup>142</sup>. Les églises, en général, se définissent d'ailleurs comme des « associations particulières légitimes » (art. 2) au moment même où éclate, en France, la « querelle byzantine » sur le point de savoir si l'Eglise doit être appréhendée comme une association ou une société de fait<sup>143</sup>. Consacrer une thèse autre que celle de la loi portugaise ne reviendrait-il pas, de toute manière, à aller à l'encontre de la séparation ?

Quelle échappatoire subsiste-t-il pour l'Eglise catholique ? La loi de 1911 admet, à défaut de *misericordias*, les confréries, pourvu qu'elles aient pour objet l'assistance et la bienfaisance. L'alternative modifie de prime abord la situation, en considérant qu'il s'agit de confréries composées de religieux. En effet, cette dernière catégorie de confrérie, soumise à la discipline de l'Eglise et au contrôle des curés et des évêques, ne s'insérait pas dans la hiérarchie administrative selon une *portaria* de Loulé d'août 1861. Une *portaria* du 12 avril 1866 leur imposait certes une aide étatique de bonne gestion financière, mais interdisait toute immixtion dans ses missions et ses engagements. Mais qu'en reste-t-il si d'aventure la confrérie se doit non seulement de changer ses statuts mais, de surcroît, d'accepter les règles du jeu imposées par la loi de 1911<sup>144</sup> ? Car, en la matière, la loi portugaise de séparation se veut autrement plus dirigiste que la loi française, laissant bien peu d'autonomie à des associations finalement peu éloignées des établissements publics, sujettes dans tous les cas à l'inspection et à la tutelle de l'Etat comme n'importe quelle autre corporation administrative<sup>145</sup>. La gestion financière des « cultuelles » se soumet en effet à un contrôle administratif régulier (art. 23 à 36), qui impose un usage très précis des dépenses : un tiers d'entre elles doivent financer des actes de bienfaisance et d'assistance (art. 32), sachant en outre qu'en cas de bénéfices, l'emploi du surplus ne peut être investi qu'en titres de la dette publique portugaise. Nouveau contre-pied de la loi française qui, tout en préservant un contrôle administratif des finances (art. 21), admet, dans son article 19, qu'une cultuelle peut offrir l'excédent à une autre cultuelle constituée dans un même but ; une précaution consacrant, sans le dire, un mode de financement du diocèse par les paroisses.

Le rejet de cette mesure de bon sens laisse d'ores et déjà des indices quant à la suite de la loi portugaise<sup>146</sup>, toujours soucieuse de renforcer l'emprise de l'Etat sur des entités exsangues faute de financement viable. Ainsi, bien qu'exclues des secteurs public et privé d'enseignement, ces associations peuvent organiser l'enseignement religieux, mais sous étroite surveillance administrative (art. 37). Ses causes de dissolution (art. 39 à 41) suivent le même mouvement, en plaçant en exergue l'irrespect de la loi et l'admission dans ses rangs d'un membre appartenant ou ayant appartenu à une congrégation ou à un ordre religieux.

Nous chercherions en revanche longtemps le statut juridique des associations au sein de la loi. Avons-nous affaire à des personnes morales de droit privé ? L'article 27 le sous-entend mollement... Si le décret Moura Pinto de 1918 veillera à réparer l'oubli, la loi de 1911 n'omet pas, en revanche, de rompre les attaches entre les « cultuelles » et leur éventuelle hiérarchie. Elle laisse ainsi entrevoir sa vraie nature, celle d'une association soumise au pouvoir séculier et à son droit. La différence avec la France se perçoit encore ici : l'article 20 de la loi de 1905 autorise les cultuelles à constituer des unions ayant une administration ou une direction centrale. Au terme d'une

---

<sup>142</sup> Cette revendication animera les débats de la première République jusqu'à son dernier souffle. Les évêques portugais soutenaient l'idée afin de récupérer les droits confiés aux associations chargées du culte et ainsi cesser une pratique illégale consistant à user « d'hommes de paille » pour les actes juridiques du quotidien. L'entêtement épiscopal, d'une certaine manière, portera ses fruits : le Concordat de 2004 reconnaît la personnalité juridique de l'Eglise.

<sup>143</sup> J. Polais, « Société ou association », in *Revue des institutions cultuelles*, 1911, p. 61 et s.

<sup>144</sup> Casimiro de Sa, *Diário da Câmara dos Deputados*, leg. 1, sessão 1, n°136, 29 juin 1914, p. 48.

<sup>145</sup> M. Caetano, *Manual de direito administrativo*, op. cit., tome I, p. 407.

<sup>146</sup> Notons toutefois deux arrêtés ministériels, l'un de Medeiros, l'autre de Diogo Leite, facilitant la transformation de ces confréries en association chargée du culte. Ils assouplissent voire contournent la loi via un curieux système de double comptabilité, l'une pour les activités en qualité de confrérie, l'autre en tant que « cultuelle ». Seuls les comptes de cette dernière se soumettent aux règles financières de la loi de 1911.

négociation entre l'Etat et le Vatican dans les années 1920, l'Eglise décidera de se constituer en associations cultuelles diocésaines, puis de former une union nationale les regroupant toutes, couronnant l'ensemble au moyen d'une association loi de 1901 représentant le secrétariat de la Conférence des évêques de France<sup>147</sup>. La loi portugaise, au contraire, n'admet pas cette possibilité, ne prenant en considération que le niveau local organisé autour de la paroisse. Seuls les fidèles l'intéressent, l'appartenance religieuse étant un critère essentiel pour l'exercice et le financement du culte (art. 16 et 17). Quant à la prise en considération de la hiérarchie, la loi de 1911 se propose non de l'admettre, explicitement ou même tacitement, mais de la combattre au travers d'expédients calculés à cet effet : en excluant tout prêtre de la formation, de l'organisation et surtout de la direction de l'association (singulière différence avec la loi française<sup>148</sup> !), Afonso Costa cherche manifestement à sabrer l'autorité du curé et de l'évêque. En pratique, ces derniers auraient dû se contenter d'accomplir le service du culte selon le programme fixé par l'association.

Reste une dernière alternative prévue par l'article 19 de la loi portugaise : à défaut de *misericordias* ou de confréries, mais uniquement à titre transitoire, les fidèles peuvent organiser le culte de leur propre initiative. Dans cette hypothèse, il revient au ministre religieux d'en assurer la gestion financière, la comptabilité de cette association provisoire devant être accessible à tous, sous peine de désobéissance. Au regard de la doctrine portugaise, le modèle de la « cultuelle Briand » se dissimule ici, mais ne s'envisage nullement comme une solution pérenne. De toute manière, cette voie de repli, établissant une sorte de cultuelle de fait, convenait d'autant moins à l'épiscopat que la situation politique nourrissait les craintes d'une levée d'associations d'athées en charge des cultes et des biens de l'Eglise catholique. La seule garantie présente au sein de la loi de 1911 paraissait bien légère : le culte « ne peut être exercé ou sustenté que par des individus appartenant librement à la religion considérée » (art. 16). Aucune modalité particulière n'assure pourtant un tel examen, quand bien même l'évêque est seul habilité, en droit canonique, à certifier l'appartenance au catholicisme. Au demeurant, la Constitution de 1911 interdit toute question portant sur la confession religieuse d'un individu... L'épée de Damoclès soigneusement mise en place par l'article 19 servira donc de sanction politique. La réplique se veut voyante : à partir de juin 1913, devant l'absence effective d'associations chargées du culte, le gouvernement autorise les associations d'athées assumés<sup>149</sup>. L'attitude gouvernementale suivra les fluctuations de la politique. La période d'accalmie, marquée par la *portaria* Guilherme Moreira du 18 février 1915 qui institue une procédure de certification de croyance pour les membres des cultuelles, durera trois mois. Les associations d'athées resteront légales jusqu'en 1918, à croire que la loi portugaise de séparation fut conçue d'après les moules abandonnés par Combes et non d'après le modèle légué par Briand.

La généralisation de la mise sous tutelle étatique de tous les cultes en témoigne, les exemptions ne touchant en pratique, et uniquement pour des raisons politiques, que des communautés protestantes, en particulier anglicane, et les églises dites « nationales » placées sous protection étrangère<sup>150</sup>. Mal mineur, l'objectif principal demeurant le contrôle de l'Eglise catholique, envisagé sous un angle nouveau. De toute évidence, le programme de la République portugaise s'éloigne sensiblement du régéralisme classique, dont le but consiste habituellement non dans le gouvernement de l'Eglise, mais dans le contrôle extérieur de la religion (nomination aux bénéfices majeurs et aux postes de responsabilité). Le legs monarchique ne peut ici tout justifier. La

---

<sup>147</sup> E. Poulat, *Scruter la loi de 1905, op. cit.*, pp. 167-168 et, du même, *Aux carrefours stratégiques de l'Eglise de France, op. cit.*, pp. 51-59. L'encyclique *Maximam gravissimamque* de Pie XI (18 janvier 1924) validera pour la France le concept d'association diocésaine.

<sup>148</sup> Mais inspiration française malgré tout : l'article 26 de la loi de 1911 reprend l'inéligibilité des ministres du culte de l'article 40 de la loi de 1905. Toutefois, la mesure de la loi portugaise ne se veut pas transitoire, à l'inverse de la loi française qui la limite à huit ans. Surtout, la loi de 1911 ajoute cette exclusion de l'association chargée du culte...

<sup>149</sup> Constants dans leur conduite, les dignitaires de l'Eglise catholique ne se pourvoient pas en justice. Voir L. Salgado de Matos, *A separação do Estado e da Igreja, op. cit.*, pp. 336-337. La défense aurait pu s'appuyer sur l'article 16 de la loi de 1911 ; mais cela revenait à accepter cette loi...

<sup>150</sup> Dont l'église São Luis dos Franceses, sous protection de l'ambassade de France.

monarchie libérale se montra certes audacieuse par le passé : sa propension à accroître l'influence de l'Etat sur la religion ne fut tempérée qu'en raison d'un manque de moyens et d'une opposition inédite de l'épiscopat, invalidant par exemple sa tentative d'assujettir les séminaires. Mais ce régéralisme « extrême », selon les termes du chanoine João Seabra<sup>151</sup>, mute visiblement au sein de la loi de 1911. Difficile dès lors de contester les exégètes de la pensée d'Afonso Costa : en vérité, l'auteur de la loi de séparation s'évertua à provoquer une accélération de l'Histoire et de son produit jugé inévitable au Portugal, à savoir la concrétisation d'une Eglise d'Etat.

## Conclusion :

En focalisant son attention sur les articles provocateurs de la loi de séparation portugaise, le journal *La Croix* devait induire en erreur le lecteur français en affirmant, par comparaison avec la loi de 1905 : « L'injustice reste française. Le Portugal y ajoute l'ignominie »<sup>152</sup>. Car, en dépit de son nom, la loi de 1911 ne rompt pas avec les Eglises et encore moins avec le catholicisme. Dissimulé derrière sa façade libérale, et au mépris des libertés proclamées, le système mis en place perpétue et parfois accentue le régéralisme d'antan. La vie religieuse, en son ensemble, passe sous contrôle de l'Etat dans une tentative étonnante englobant autant les activités des fidèles que celles des ministres du culte. Le système laisse même entrevoir, en *catimini*, une tentative de fonder une Eglise nationale désormais séparée de l'Eglise universelle<sup>153</sup>. Ce secret se divulgue pourtant aisément après lecture de cette loi n'autorisant que des prêtres *portugais* ayant étudié dans des facultés et des séminaires *portugais*, sur lesquels pèse une tutelle administrative qui n'hésite pas à franchir la frontière de la théologie. Les débats parlementaires suffisent à éclaircir les derniers doutes relatifs à une loi « comme il n'en existe aucune au monde », ni séparatiste, ni confessionnelle, mais contraire autant au sentiment religieux de la population qu'à la hiérarchie de la religion majoritaire<sup>154</sup>. Dans cette peinture contrefaite de notre période révolutionnaire où campe même le culte de l'arbre, seul manque à l'appel quelque érastianiste assumé affirmant, comme autrefois Camus, que la souveraineté nationale implique le pouvoir de changer la religion. Les tendances composites et par conséquent conflictuelles du républicanisme empêchèrent en pratique tant la transformation que l'abandon du régéralisme ; elles justifient, au regard du clan démocrate d'Afonso Costa, la chape de plomb posée sur une prétendue « loi » à peine abordée par la Constituante et par la chambre des députés ; elles expliquent enfin les ambiguïtés d'un texte à double lecture, susceptible d'évoluer dans deux sens bien différents en fonction de la conjoncture. Cette loi de séparation renferme ainsi des prêtres pensionnés (*pensionistas*) aux frontières de la fonction publique et des associations d'assistance et de bienfaisance potentiellement conformes aux vœux catholiques, mais aisément remplaçables par ces cultuelles d'athées validées par le gouvernement après rupture avec le Saint-Siège.

Cette copie originale de la loi de 1905 ne peut s'inscrire valablement dans le cadre du modèle séparatiste en raison de l'irrespect de ses actuels canons définitionnels : l'indifférentisme, qu'il soit tolérant comme en France ou hostile comme en U.R.S.S.<sup>155</sup>, n'entre assurément pas dans son code génétique. Pour un moderne informé, la véritable loi de séparation des Eglises et de l'Etat ne survient donc qu'en février 1918 avec le décret Moura Pinto, une révision globale de la loi de 1911 et de plusieurs de ses aspects perçus comme « attentatoires à la liberté de conscience et de pensée, contradictoires avec la neutralité et l'impartialité que la République doit maintenir en

---

<sup>151</sup> Certains prélats osèrent un parallèle avec les *Libertés de l'Eglise gallicane* (1594) de Pithou pour illustrer le propos.

<sup>152</sup> *La Croix*, 13 mai 1911, p. 1. Jugement plus lucide, mais paraphrasant l'encyclique du Pape, dans l'article non signé « La séparation des Etats et de l'Eglise au Portugal », in *Revue des institutions culturelles*, 1911, pp. 178-180.

<sup>153</sup> Allant ainsi bien plus loin que le célèbre projet de Manuel Nunes Giraldes, professeur de droit politique et de droit ecclésiastique qui publia en 1870 un ouvrage (*O Papa-Rei e o Concilio*) contenant un projet de constitution de l'Eglise ne conférant que l'autonomie aux église « régionales ».

<sup>154</sup> Selon les propos du sénateur Tomas de Vilhena, *Diario do Senado*, leg. 6, sessão 1, n°31, 20 avril 1923, p. 9.

<sup>155</sup> J. Robert/J. Duffar, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Paris, Montchrestien, 2009, 8<sup>e</sup> éd., p. 625.

matière de croyances ». Contrairement aux idées reçues, ses quatorze articles ne visent pas uniquement à adoucir la législation antérieure en supprimant ses dispositions infamantes. Certes, le décret se propose d'autoriser le culte à toute heure (art. 2) et le port de la soutane (art. 14), en plus de mettre un terme à l'hérédité de la pension des prêtres catholiques à leurs veuves et orphelins. Mais il veille surtout à modifier l'esprit de la loi de 1911, en le rapprochant sensiblement de son modèle revendiqué. Un rapide survol de ses dispositions suffira à le démontrer. De façon explicite, les cultuelles doivent se soumettre aux préceptes régulateurs de la religion dont elles ont la charge (art. 1), reprenant à bon compte la fameuse incise de l'article 4 de la loi française de séparation. Désormais, les ministres de la religion peuvent intégrer la cultuelle, sachant que la préférence accordée aux *misericordias*, trop soumise aux pouvoirs locaux et à la tutelle administrative, s'éteint au profit des confréries religieuses (art. 1). L'Etat se retire expressément du domaine de l'enseignement de la théologie et cesse toute ingérence sur les séminaires (art. 6) ; il renonce également au *placet* et à l'*exequatur* (art. 12). Son contrôle de la gestion comptable des cultuelles subsiste mais se réduit, accompagnant le léger assouplissement de l'usage des fonds de l'association (art. 3 et 4). Il dissipe enfin l'équivoque préjudiciable en matière de garantie des droits : la compétence judiciaire s'affiche enfin, seuls les tribunaux judiciaires pouvant connaître des infractions à la loi de 1911 (art. 11), sans pour autant renier le pouvoir disciplinaire que le gouvernement peut exercer sur les ministres du culte catholique. De par sa taille et le nombre de ses fidèles, l'Eglise devait fatalement continuer à intéresser l'Etat et provoquer son intervention : comme le prophétiseront Saleilles en France et Matos Cid au Portugal, une totale séparation ne peut en effet se concevoir, qu'il s'agisse de préserver un « ressort aussi puissant » (Portalès) ou simplement de prévenir les troubles à l'ordre public, comprendre à l'ordre républicain. Les liens renoués avec le Saint-Siège, symbolisés par un droit de regard concédé par le Pape sur la nomination des évêques, poursuivent cette volonté stratégique<sup>156</sup>.

La courte existence de ces nouvelles bases des rapports entre l'Eglise et l'Etat, vivotantes à partir du coup d'état de 1926<sup>157</sup> puis balayées par le Concordat de 1940, ne doit pourtant pas jeter le voile sur l'attitude pour le moins contrastée des évêques. D'un côté, ceux-ci parvinrent à maintenir leur autorité sur la plupart des ministres du culte catholique comme en atteste la faible proportion de prêtres pensionnés et de confréries religieuses modifiées en cultuelles ; leurs pastorales et autres protestations collectives, faisant fi du *placet*, contribuèrent au débat sur la liberté de la foi, alimentant par exemple l'opposition entre le modèle séparatiste européen et celui développé sur le continent américain. Ils employèrent ainsi le droit comparé non en tant que science, mais en qualité d'art : évaluant la valeur des principes et du contenu des législations de différents pays, les prélats rendirent, au terme de ce processus de mesurage, un véritable jugement tendant à sublimer le système de la séparation du Brésil et des Etats-Unis. Mais, de l'autre côté, sur ce même fondement comparatiste, les évêques ont réclamé pour eux l'*auctoritas*, estimant qu'elle précède et renforce la *potestas*. Ils ont ainsi progressivement durci leurs revendications, accueillant même froidement le décret Moura Pinto en publiant dans les journaux du 24 avril 1918 un « programme intégral des réclamations des catholiques » hostile par bien des points aux libertés modernes ; ils ne respectaient guère plus les consignes pontificales, rejetant, par exemple, l'association diocésaine après 1924<sup>158</sup>. Ils laissaient ainsi en suspens la douloureuse interrogation hasardée par le camp démocrate en guise

---

<sup>156</sup> La tactique du Vatican en tirait de toute manière partie, le Portugal jouant en quelque sorte le rôle de brouillon dans la réactivation de relations diplomatiques avec la France, autre pays sorti victorieux du premier conflit mondial. Nun'Alvares et Jeanne d'Arc servirent de porte d'entrée.

<sup>157</sup> Le décret-loi n°11 887 du 6 juillet 1927 altère encore plus la substance de la loi de 1911. Les associations religieuses peuvent désormais acquérir et administrer des biens pour une finalité cultuelle et sont autorisées à en disposer dans les mêmes termes que les associations perpétuelles. La participation effective de l'évêque conditionne leur constitution, renforçant ainsi le respect de la discipline interne de l'Eglise.

<sup>158</sup> Sur cette attitude équivoque, voir L. Salgado de Matos, *A separação do Estado e da Igreja*, op. cit., pp. 523-528 et *passim*. L'auteur laisse planer le doute : une loi prônant ouvertement la création d'une Eglise nationale séparée de Rome, mais offrant sa direction aux évêques portugais, avait-elle plus de chances de réussite ?

de soutien au mouvement de répression des prêtres catholiques : de par leur essence, *libertas ecclesiae* et liberté religieuse sont-elles réellement compatibles ? Le Concordat de 1940 esquisse, dans l'historiographie portugaise, une réponse que d'aucuns jugent aujourd'hui amère<sup>159</sup>...

---

<sup>159</sup> J. E. Mendes Machado, *Regime concordatario entre a libertas ecclesiae e a liberdade religiosa. Liberdade de religião ou liberdade da igreja ?*, Coimbra, Coimbra editora, 1993.