



HAL
open science

Les négociations concordataires ; des matchs équilibrés ?

Brigitte Basdevant-Gaudemet

► **To cite this version:**

Brigitte Basdevant-Gaudemet. Les négociations concordataires ; des matchs équilibrés ?. Christine MENGES-LE PAPE. La réciprocité : dimensions théologiques, juridiques et autres, Presses universitaires de Toulouse 1-Capitole, p. 107-118, 2019, 978-2-36170-189-5. hal-02571786

HAL Id: hal-02571786

<https://hal.science/hal-02571786>

Submitted on 1 Mar 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.

Les négociations concordataires ; des matches équilibrés ?

Brigitte Basdevant-Gaudemet

Droit et Sociétés religieuses

Université Paris-Saclay

Publié dans, *La réciprocité : dimensions théologiques, juridiques et autres*, dir. Christine MENGÈS-LE-PAPE, Presses universitaires de Toulouse 1-Capitole, 2019, pp. 107-118

Un concordat est un accord international, signé entre deux puissances souveraines, le Saint-Siège d'une part, un État d'autre part. Il résulte de négociations diplomatiques ; sans doute y a-t-il une relative réciprocité des concessions accordées de part et d'autre. De fait, si l'Église et l'État souhaitent passer de telles conventions, c'est qu'ils y trouvent, l'un comme l'autre, certains bénéfices. Pourtant, dans quelque domaine que ce soit, nombre d'accords bilatéraux ne résultent pas de négociations conduites entre deux signataires débattant sur un pied d'égalité. La souveraineté dont jouissent tant le Saint-Siège que les États ne marque pas une exception à cette constatation générale. Si, juridiquement, les négociations concordataires se déroulent entre deux entités possédant une pleine souveraineté sur la scène internationale, il n'en demeure pas moins que l'un – ou l'autre – peut se trouver, juridiquement, politiquement ou en pratique dans une situation de supériorité par rapport à son interlocuteur. Tel est l'argument que nous souhaitons exposer brièvement ici, sans prétendre, dans cette brève note, renouveler les conclusions déjà fermement établies par la doctrine¹. D'un point de vue théorique, peut-on parler d'équilibre lorsque

¹ La bibliographie relative aux concordats est immense. Citons seulement :

-Jean-Paul DURAND (dir.), « Quand le Saint-Siège signe des concordats », Actes du colloque organisé par le centre Droit et Société religieuses, *Revue d'éthique et de théologie morale*, Paris, Cerf, déc. 1996, n°199.

-Silvio FERRARI (dir.), *Concordato e costituzione ; gli accordi del 1984 tra Italia et Santa Sede*, Bologne, Il Mulino, 1984, 260 p.

-Jean GAUDEMET, « Le Concordat dans la République laïque », *Annuario de derecho ecclesiastico del estado*, vol. VIII, 1992, p.145-173 ; IDEM, « Vers un bicentenaire : le Concordat de messidor dans les diocèses de Strasbourg et de Metz », *Archivio Giuridico*, Modène, 1987, p. 5-24 ; IDEM, « Laïcité et concordat », *Revue d'histoire de l'Église de France*, t. 87, 2001, p. 377-392 ; IDEM, « Les concordats dans l'histoire », *Mélanges en l'honneur du professeur Richard Puza, Flexibilitas juris canonici ; Festschrift für 60. Geburtstag* ; Herausgegeben von Andreas WEISS und Stefan IHLI, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2003, p 557-569.

-Nicolas IUNG, *Le droit public de l'Église dans ses relations avec les États*, Paris, 1948, 342 p. (La conception de Iung est aujourd'hui dépassée, mais elle est révélatrice d'une pensée encore tributaire de la doctrine romaine de la Société parfaite).

-Jozef KRUKOWSKI, « La Pologne et le Saint-Siège. Contribution à la justice et à la paix ; présentation de la loi concordataire de 1997 », *L'année canonique*, 57, 2016, p. 419-431.

-Jean LUCIEN-BRUN, « Les nouveaux États africains et le Saint-Siège », *Annuaire français de droit international*, volume 7, 1961. p. 808-813.

-Roland MINNERTAH, *L'Église et les États concordataires*, Paris, Cerf, 1983, 510 p. ; IDEM, *L'Église catholique face aux États. Deux siècles de pratique concordataire, 1801-2010*, Paris, Cerf, 2012, 656 p. ; IDEM, v° « Concordat », « Les concordats conclus depuis le II^e concile du Vatican », *Encyclopedia Universalis* ;

-FRANCESCO MARGIOTTA-BROGLIO, v° « Concordat », *Dictionnaire de la Papauté*, dir. Philippe LEVILLAIN, Paris, Fayard, 1994, p. 442-446.

-Damiàn NEMEC, *Concordat Agreements between the Holy See and the Post-Communist Countries (1990-2010)*, Leuven, Peeters, coll. Law and religion studies, 8, 2012, 544 p.

-Gerhard ROBBERS (ed.), *State and Church in the European Union*, Baden-Baden, Nomos, 2^e éd. 2005, 589 p.

-Domenico SCHIAPPOLI, « Sulla natura giuridica del concordato », *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, n° 8 del 2018, 40 p.

-Emmanuel TAWIL, *Recueil des accords en vigueur entre la France et le Saint-Siège*, Paris, Cerf, 2017, 292 p. ; Guillaume DRAGO, Emmanuel TAWIL (dir), *France et Saint-Siège, Accords diplomatiques en vigueur*, Paris, Cerf, 2017, 200 p. ; (étude des accords reproduits dans le Recueil).

-José Maria VAZQUEZ GARCIA-PENUela (ed.), *Los concordatos : pasado y futuro* ; Grenade, 2004.

l'on examine la nature juridique des concordats et leurs caractères ? (I) ; d'un point de vue plus pratique, les circonstances des négociations, ou les modalités d'application de ces accords contribuent-elles à l'équilibre entre l'autorité de l'Église et celle de l'État ? (II).

I – La nature juridique

A - Les diverses théories présentées par les juristes

Les historiens s'entendent pour dater les premiers concordats du XII^e siècle. Ceux-ci demeurèrent pourtant rares au Moyen Âge. Légistes ou canonistes s'en souciaient peu et ne présentaient pas de théories doctrinales relatives à ce type d'accords. Ceux-ci devinrent plus fréquents, du moins en Occident, dès que des princes entreprirent d'affermir leur autorité face à au pape qui avait jusqu'alors souhaité se poser comme exerçant le *dominium mundi*, au spirituel comme au temporel, sur tout l'Occident chrétien. La pratique des concordats prend son essor au XV^e siècle, notamment dans l'Empire ; elle ne cessera par la suite de croître, en Europe puis dans le monde entier. Ce fut parce que la pratique se développait que les auteurs tentèrent de formuler des doctrines. Les juristes, qu'ils soient au service du prince ou de l'Église, s'efforcèrent de préciser la nature juridique d'un concordat. Trois théories ont été présentées, qui ne se sont pas succédées dans le temps, mais ont souvent coexisté, même si l'une ou l'autre a eu plus de poids à certaines époques. Je me permets une longue citation empruntée à Franck Roumy qui a magnifiquement scruté les doctrines² :

« Trois théories principales ont été avancées : la première assimile le concordat à un privilège pontifical ; la seconde, au contraire, n'y voit qu'une loi promulguée par un État particulier réglant en son sein le statut du culte catholique ; la troisième enfin, qui paraît avoir aujourd'hui supplanté les deux précédentes, envisage le concordat comme un pacte bilatéral entre deux puissances. En règle générale ces trois points de vue sont présentés comme étant le résultat d'une évolution historique inéluctable. La doctrine du privilège, considérée comme la plus ancienne, serait née des conceptions théocratiques médiévales prônant la supériorité de l'Église sur les États. En réaction, les monarchies absolutistes des XVII^e et XVIII^e siècles, relayées au XIX^e siècle par les États protestants, auraient alors opposé la doctrine dite légale. La doctrine contractuelle, finalement, serait apparue la dernière, balayant les deux précédentes.

« D'apparence parfaite, ce schéma s'effondre néanmoins rapidement si l'on se livre à un sondage dans la littérature canonique moderne et contemporaine. On peut en effet observer, en premier lieu, que la théorie du privilège s'est maintenue, au moins partiellement, jusqu'au milieu de ce siècle. Par ailleurs, si ses racines sont anciennes, elle ne paraît pas avoir été, chronologiquement, la première opinion défendue par les

-Nous avons abordé le sujet à plusieurs reprises et reprenons en partie les recherches antérieures : Brigitte BASDEVANT-GAUDEMET, « Le Concordat de 1801, référence pour une politique concordataire », *Revue d'histoire de l'Église de France*, t. 87, 2001, p. 393-413 ; IDEM, « La façade européenne, des modèles concordataires aux sécularisations aménagées », *États, religions et liberté religieuse en méditerranée. Histoire, Actualité, Perspectives. Actes du XV^e colloque de l'Institut de Droit et d'Histoire religieux, Aix-en-Provence 17-18 mai 2001*, Aix-en-Provence, PU d'Aix-Marseille, 2002, p. 15-41 ; IDEM, « Les concordats, une procédure parmi d'autres », *Le Concordat dans la France du Sud, Bulletin de littérature ecclésiastique*, Toulouse, CIV, avril-octobre 2003, 2-3, p. 265-284 ; IDEM, « Concordat de Napoléon », *Diccionario Enciclopédico de derecho Canonico*, stephan HAERING et Heribert SCHMITZ (dir.) Herder, Université de Navarre, 2008 ; IDEM, « Les juridictionnalismes, politiques concordataires ou politiques nationales ? », *Mélanges en l'honneur du doyen Jean-Pierre Machelon. Institutions et libertés*, M. Degoffe (dir.), LexisNexis, 2015, p. 37-55.

² Franck ROUMY, « Le concept de concordat dans la doctrine canonique des XVI^e-XVIII^e siècles », *Les origines historiques du statut des confessions religieuses dans les pays de l'Union européenne*, dir. Brigitte BASDEVANT-GAUDEMET et Francis MESSNER, Paris, PUF, coll. Histoire, 1999, p. 35-49, voir p. 37.

canonistes. La doctrine contractuelle, en revanche, généralement présentée comme l'aboutissement ultime de l'évolution historique, est en réalité apparue très tôt, dès le XVI^e siècle. La théorie dite « légale », enfin, qu'on présente comme concomitante à l'avènement des États absolutistes, ne se manifeste pas avant l'extrême fin du XVIII^e siècle ».

Les constatations faites par notre collègue, après les recherches approfondies qu'il a menées, sont déterminantes pour notre propos. Dissertant sur la nature juridique des concordats, les auteurs dont Franck Roumy a minutieusement analysé la pensée s'efforçaient de savoir quel interlocuteur, de l'Église ou de l'État, se trouvait en position de force pour négocier un accord qui, en définitive, apparaissait comme ratifié par deux autorités souveraines.

L'Église catholique est la seule religion dont la condition, à l'intérieur d'un pays, soit régie par un traité international. Cette situation résulte tout simplement de la constitution même de cette Église qui possède un chef unique et universel, le pape, au Vatican. Le pontife romain jouit, sur la scène internationale, d'une souveraineté incontestable et incontestée³, faisant de lui le seul interlocuteur compétent pour signer ces traités internationaux que sont les concordats. Il s'ensuit que le régime juridique définit par ces accords pour l'Église catholique peut être considéré comme ayant valeur supra législative. En revanche, lorsqu'une autre religion présente dans un État négocie avec un gouvernement, ces discussions se font à l'intérieur de l'État et de son ordre juridique propre ; elles font intervenir des représentants de la confession religieuse qui œuvrent à l'intérieur du pays en question. Elles aboutissent à une loi ou à d'autres décisions de droit interne, qui n'ont pas de valeur internationale ou supra-législative. En conséquence, le législateur étatique peut modifier ce qu'il a établi quelques mois ou quelques années auparavant. En revanche, l'accord international que constitue le concordat ne doit (ou ne devrait pouvoir) être modifié qu'avec le consentement des deux signataires, l'État mais aussi l'Église. Juridiquement, l'Église catholique semble donc être dans une position plus favorable que les autres religions. Force est de reconnaître que la réalité des faits n'a pas toujours été en parfaite harmonie avec cette logique juridique et que nombre de concordats ont été rompus unilatéralement. Nous y reviendrons (*infra*, B).

Ajoutons que s'il y a incontestablement accord international, il est un autre point pour lequel ces conventions ne sont pas un traité international comme les autres. Il ne s'agit pas d'un traité général, concernant plusieurs pays, traité auquel adhère – ou n'adhère pas – un État. Un concordat est dépourvu de ce caractère de généralité, mais est un accord bilatéral qui vise à adapter la législation canonique aux conditions spécifiques d'un État, à un moment donné⁴. Il doit avoir une portée pratique ; certes, les signataires peuvent vouloir énoncer des principes qu'ils estiment valables pour toute époque et toute circonstance, mais ils s'attachent également et parfois davantage à une réglementation détaillée d'un certain nombre d'institutions intéressant les deux pouvoirs sur le territoire de l'État signataire et pour sa population.

Certains auteurs proches de la Curie romaine ajoutent qu'il s'agit de traiter de matières pour lesquelles l'État seul ne serait pas compétent. Sans invoquer généralement la thèse selon laquelle le concordat serait une concession pontificale, ils y voient néanmoins une forme de subordination de l'État à l'égard de l'Église, pour les questions religieuses alors envisagées, questions qui sont extrêmement diversifiées.

³ Sur cette souveraineté, cf. Roland MINNERATH, *L'Église et les États concordataires...*, *op. cit.*, chap. 1 ; Giovanni BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale. Essame delle norme canoniche*, Turin, 1996, 242 p. ; voir aussi, Claudia ADÉOUSSI, *Le processus d'Helsinki et le Saint Siège*, thèse, droit, Paris-Sud, 1999 ;

⁴ D. SCHIAPPOLI, *op. cit.*, p. 6.

B - Les caractères spécifiques des accords conclus avec le Saint-Siège

Traitant ici des concordats, une remarque terminologique préliminaire semble s'imposer. Formellement, ce que le langage courant qualifie de « concordat » ne correspond pas à un type d'acte spécifique et restrictivement défini par le droit. Il serait sans doute plus exact de parler des « conventions » signées conjointement par un État et par le Saint-Siège.

Le terme même de concordat est d'usage récent ; il n'est employé que vers la fin du XVIII^e siècle, même si, aujourd'hui, les historiens qualifient de « concordats » bien des accords antérieurs à cette période. D'ailleurs, encore en 1801, les négociations entre Pie VII et Bonaparte n'aboutissent pas à un document portant le titre de « concordat », mais celui de « convention ». Au cours du XX^e siècle, se sont multipliés les *modus vivendi*, accords, accords de révision, accords fondamentaux⁵, etc.

Dans la France laïque connaissant un régime de séparation, la signature d'un concordat n'est guère envisageable. Un tel acte mettrait fin au système actuel auquel le monde politique, les juristes, l'opinion publique affirment tous leur attachement. C'est effectivement pour faire cesser le « régime concordataire » instauré par Napoléon qu'a été votée la loi de séparation du 9 décembre 1905 affirmant que l'État ne « reconnaît » aucun culte (art. 2). Cependant, si tout concordat est exclu, n'oublions pas le *Modus Vivendi* de 1920, résultant d'un échange de lettres, instaurant un « droit de regard » du gouvernement sur les désignations épiscopales effectuées par Rome⁶, ou la tentative de « Concorde sans Concordat » voulue par Robert Lecourt⁷ et reprise mais sans succès par le gouvernement Guy Mollet en 1953. Récemment, des juristes français ont fait le point sur tous les accords actuellement en vigueur, conclus entre la France et le Saint-Siège⁸. Ils sont nombreux.

Convention, accord, concordat, eⁿ tout état de cause, ces traités internationaux doivent entrer en vigueur et recevoir application dans l'ordre juridique national, à l'intérieur d'un État et auprès de ses habitants. Là encore, l'égalité entre les deux signataires n'est pas toujours reconnue en pratique car l'État reste maître de son ordre interne. Dans bien des cas, un gouvernement a fait en sorte de ne reconnaître à un concordat qu'une simple valeur de loi, ce qui justifie à ses yeux une rupture unilatérale par promulgation d'une nouvelle législation. L'exemple le plus net est sans doute celui du Concordat de 1801 : Bonaparte s'était gardé de publier le texte dès sa signature. Le Concordat fut conclu le 26 Messidor an IX (15 juillet 1801). Il n'est promulgué qu'après la rédaction des articles organiques, les deux textes étant joints et publiés ensemble comme loi de l'État le 18 germinal an X (8 avril 1802). Certes, en mettant fin au régime des cultes reconnus, les républicains opèrent une rupture unilatérale de la convention adoptée par Napoléon et Pie VII. Néanmoins, la loi de 1905 se substitue à celle de 1802. L'exemple napoléonien est loin d'être unique.

⁵ Cf. J. GAUDEMET, « Laïcité et concordat », *RHEF*, *op. cit.*, p. 381 ; l'auteur cite notamment : « *Modus Vivendi* » avec la Tunisie, 1964 ; « Protocole » avec la Yougoslavie en 1966 ; « Accords de la Villa Madame » de 1984 avec l'Italie ; « Accord de révision » avec l'Espagne en 1976 et quatre « Accords », de nouveau avec l'Espagne en 1979 ; « Accord fondamental » avec Israël en 1983 ; « lettres » avec le roi du Maroc en 1983 ; accord avec la principauté d'Andorre en 2008, etc.

⁶ Jean-Paul DURAND, « Le *modus vivendi* et les diocésaines, 1921-1924 », *L'Année canonique*, 1992, p. 199-234.

⁷ Robert LECOURT, *Entre l'Église et l'État, Concorde sans concordat (1952-1957)*, Paris, Hachette, 1978, 187 p..

⁸ E. TAWIL, *Recueil des accords, ... op. cit.* ; G. DRAGO et E. TAWIL (dir), *France et Saint-Siège, ... op. cit.*

⁹ Mélanie LOPEZ, « Les politiques concordataires au lendemain de la Seconde Guerre mondiale : de Franco à Guy Mollet », *Revue du droit public et de la science politique*, 6-2010, p. 1635-1659 ; intéressante comparaison des années 1950-1953, entre deux pays aux politiques bien différentes.

Toujours en France, mais en revenant à l'Ancien Régime, la situation n'était pas radicalement différente. Le Concordat de Bologne fut signé à Rome le 18 août 1516, et le pape le promulgua immédiatement par la Bulle *Primitiva illa ecclesia* qui fut ensuite lue au concile de Latran V le 19 décembre 1516. En France, l'entrée en vigueur se heurta aux gallicans et les Lettres patentes prises par François I^{er} ratifiant la bulle de Léon X ne furent enregistrées au parlement de Paris que par la procédure d'enregistrement forcé le 22 mars 1518. L'Assemblée nationale constituante y mit fin par une loi, elle aussi unilatérale, la Constitution civile du clergé votée le 12 juillet 1790.

Plus récemment, la Colombie avait conclu un concordat en 1887 ; une « convention additionnelle » fut négociée en 1942 et les parties s'accordèrent sur son contenu ; pourtant, celle-ci n'entra jamais en vigueur car ne fut pas ratifiée par le parlement.

Après la chute du communisme, un concordat fut signé entre la République de Pologne et le Saint-Siège, le 28 juillet 1993 à Varsovie. Le texte avait été rédigé en 1988, mais il ne fut ratifié par la Diète qu'en janvier 1998. Pendant plus de quatre ans, la majorité parlementaire, formée essentiellement par les ex-communistes, s'opposait à certaines dispositions, comme les cours de catéchisme dispensés dès l'école maternelle, ou la reconnaissance d'effets civils aux mariages religieux.

On pourrait multiplier les exemples. Dans notre enquête sur le caractère « équilibré » des négociations concordataires, n'oublions pas ce mécanisme législatif par lequel l'État peut garder la maîtrise de l'application et de l'effectivité des dispositions concordataires. Telle est la réalité, une réalité éventuellement dénoncée par la Curie romaine qui soutient, non sans arguments sérieux, qu'un traité bilatéral régulièrement ratifié par les représentants compétents de chacune des deux puissances souveraines doit recevoir application et ne peut être modifié unilatéralement.

Quant au contenu proprement dit de ces actes constituant les concordats au sens large du terme, il peut être très diversifié. S'adressant aux mêmes individus, vivant sur un même territoire, religions et gouvernements se doivent de composer les uns avec les autres pour tout ce qui concerne la vie d'un citoyen qui est en même temps le fidèle d'une confession religieuse. En conséquence, les thèmes pouvant nécessiter une réglementation sont très nombreux. Toutefois, dans la pratique, les parties signataires n'entendent pas régler l'ensemble de la vie religieuse dans le pays, le déroulement de la vie quotidienne du clergé et des fidèles, l'organisation du culte etc. Les deux protagonistes, l'Église tout comme l'État, reconnaissent qu'un certain nombre de compétences relèvent de l'appréciation de l'autre partie. Ainsi, l'État ne prétend pas intervenir dans le domaine purement spirituel de la vie de l'Église, dans la définition des dogmes, ni dans l'énoncé des règles disciplinaires que celle-ci demande à ses fidèles de respecter. Quelle que soit l'époque que l'on envisage, les concordats ne règlent que quelques sujets. Ils répondent à des préoccupations pratiques et ponctuelles. L'un des thèmes les plus fréquemment abordé dans les siècles passés était celui du mode de désignation aux bénéfices majeurs. Les hauts dignitaires ecclésiastiques, tout particulièrement les évêques, possèdent d'importantes prérogatives religieuses et exercent en outre une influence indéniable sur les fidèles. Sous l'Ancien Régime, ils étaient aussi les premiers conseillers des princes et des rois qui entendaient intervenir dans leur choix, ou parfois même imposer un candidat. Depuis le concile de Vatican II, pratiquement partout dans le monde, l'Église a acquis la liberté du choix des évêques, qui sont nommés par l'autorité romaine¹⁰. Par ailleurs, au cours des siècles, le pape a souvent tenté de défendre les compétences des juridictions ecclésiastiques que les princes cherchaient à réduire ; il n'y parvint pas toujours

¹⁰ Giorgio FELICIANI, « Les nominations épiscopales, entre liberté de l'Église et intervention de l'État, la « prénotification officieuse » », *Revue de droit canonique*, 46/2, 1996, p. 345-358 ; l'auteur note que suite au concile de Vatican II cette liberté s'est imposée pratiquement partout et il examine le système français du maintien du « droit de regard » exercé par le gouvernement.

mais des concordats pouvaient néanmoins organiser les modalités d'un recours à Rome. Dans un autre domaine encore, nombre de ces conventions se sont attachées aux questions financières ; l'Église possédait autrefois un patrimoine considérable ; dans quelle mesure devait-elle contribuer aux charges de l'État d'une part, de la papauté d'autre part ? La question fut toujours des plus sensibles.

Aujourd'hui les problématiques ont changé. Parmi les sujets les plus souvent envisagés figurent les modalités de l'enseignement religieux dans les écoles, primaires ou secondaires ainsi que le statut des facultés pontificales. Le mariage est également essentiel dans bien des concordats ; la question est celle des « effets civils » du mariage religieux qui est inscrit sur les registres d'état civil. En France, nous distinguons totalement mariage civil et mariage religieux. Depuis la loi du 20 septembre 1790, l'État ne prend en considération que le seul mariage civil. Si les époux souhaitent une célébration religieuse, ils ne peuvent y procéder qu'après mariage devant l'officier d'état civil. Bien des pays ont une autre législation ; l'Italie, l'Espagne et d'autres reconnaissent qu'un mariage religieux « produit des effets civils », c'est-à-dire qu'il est enregistré sur les registres de l'état civil et reconnu dans le droit de l'État dès lors que, lorsqu'il est célébré par l'autorité religieuse, celle-ci agit en conformité avec la législation étatique (publicité, empêchements, témoins, etc.). Le célébrant doit faire partie des ministres du culte dont l'État reconnaît la compétence en ce domaine. Des accords entre le Saint-Siège et l'État concerné fixent le détail des conditions de validité du mariage religieux dans l'ordre juridique étatique.

Ces sujets, et bien d'autres encore, sont discutés lors des négociations concordataires. Dans les faits, les deux parties pèsent-elles d'un même poids, tant à la veille des négociations que par la suite, lorsqu'il convient d'appliquer le concordat ? Quelques exemples au cours du temps témoignent de ce que l'équilibre des forces n'est pas toujours facile à réaliser et qu'il n'est pas toujours souhaité.

II – Un équilibre dans les faits au cours de l'histoire ?

Sans présenter une histoire, même sommaire, des concordats, un survol historique permet de dégager quelques caractères des positions de chacun des deux pouvoirs.

A - Au Moyen Âge et au début des Temps modernes

Ce que les historiens considèrent comme étant les premiers concordats de l'histoire ne sont pas des conventions co-signées, mais des déclarations faites par le pape pour sa part et par l'empereur du Saint-Empire de son côté. Lors de la « Querelle des investitures », les deux pouvoirs, spirituels et temporels, se disputent le droit de nommer aux bénéfices majeurs¹¹. Les premiers font valoir la fonction religieuse des prélats et avant tout des évêques ; les seconds invoquent la remise du bénéfice, c'est-à-dire du bien patrimonial, opération qu'ils présentent comme relevant de leur compétence propre. L'un et l'autre considèrent les deux aspects de la fonction épiscopale comme intimement liés, voire confondus et entendent donc conférer seule l'investiture tant spirituelle que temporelle. Une première tentative d'entente se négocie à Sutri en 1111, sous le pontificat de Pascal II ; elle ne met aucunement fin au conflit. En 1122, Calixte II et Henri V s'accordent davantage sur le Concordat de Worms. Par deux déclarations distinctes, rédigés dans des actes séparés, chacune des deux parties semblent reconnaître quelques prérogatives à la partie adverse.

¹¹ *Apogée de la papauté et expansion de la chrétienté de 1054 à 1274*, Paris, Desclée, collec. *Histoire du christianisme* Sous la direction de Jean-Marie MAYEUR, Charles et Luce PIETRI, André VAUCHEZ, M. VENARD, t. 5, Paris, Desclée, 1995 ; Francis RAPP, *Le Saint-Empire romain germanique, d'Othon le Grand à Charles Quint*, Paris, Seuil, 2003.

Une affirmation simpliste consisterait à dire que l'investiture spirituelle dépend du pape et que l'investiture temporelle revient à l'empereur. Pourtant, aucune des deux déclarations ne dit laquelle des deux investitures doit intervenir en premier. Cette lacune a son importance car on n'imagine guère un refus de la seconde opération lorsque la première a eu lieu. Force est de reconnaître ses limites au Concordat de Worms. Dans le déroulement historique des doctrines, il constitue à n'en pas douter une étape importante vers une distinction entre spirituel et temporel, mais dans la pratique des désignations épiscopales, il ne dirime pas les conflits qui, pendant bien des décennies encore se résoudreont en fonction des forces politiques en présence.

Quelques siècles plus tard, et toujours à propos des désignations épiscopales, intervient dans l'empire germanique le Concordat des princes de 1447, puis en 1448, celui de Vienne, appelé à durer. Le pape confirme le principe de l'élection aux bénéfices majeurs, élection de l'évêque par le chapitre cathédral et de l'abbé dans le cadre du monastère. Par ce mécanisme, localement, la communauté des chanoines est, a priori la première concernée ; en pratique ses prérogatives s'effacent considérablement devant les interventions impériales ; l'empereur reste libre de proposer des candidats aux bénéfices majeurs et finalement de les choisir. En Aragon, le Concordat de 1451 répond à des préoccupations semblables et donne là aussi compétence au roi.

Inutile de nous étendre sur le Concordat de Bologne déjà mentionné. Lors de sa signature, François 1^o vient de remporter la victoire de Marignan. Il est en position de force pour obtenir de Léon X un accord qui, dans le royaume, met fin à la Pragmatique Sanction de Bourges, source de désordres depuis plus de 60 ans. Le Concordat de Bologne met les désignations épiscopales aux mains du roi, ce qui durera jusqu'à la Révolution.¹²

B - Vers la fin de l'Ancien Régime et au XIX^o siècle

Si pour la France la coupure révolutionnaire peut paraître déterminante, à travers le monde, les régimes concordataires ne furent pas tous subitement bouleversés par la Révolution française ; dans bien des États, les relations entretenues avec le Saint-Siège demeurèrent assez semblables à ce qu'elles étaient au XVIII^o siècle.

En Europe, dans les États catholiques, les concordats se multiplient, surtout au XVIII^o siècle, et les Temps modernes furent la grande période des juridictionnalismes qui perdurent au siècle suivant. Par ce terme générique, on désigne la politique religieuse d'un État qui tente d'accroître son autorité sur l'Église catholique et donc de régler, par la législation étatique, un maximum de questions relatives à la religion. En France, Espagne, Portugal, Autriche ou ailleurs, un concordat est signé, ratifié et entre en vigueur¹³. Il s'applique dans l'État en question et celui-ci, en vertu de sa souveraineté, légifère. Deux sources de droit coexistent pour régler la situation de l'Église dans ce pays : l'accord international bilatéral et la législation nationale. Force est de reconnaître que les dispositions concordataires de ce temps furent souvent favorables à l'État et aux prérogatives du prince souverain. Elles lui reconnaissaient une influence décisive sur la collation des bénéfices majeurs ; elles acceptaient bien des prérogatives juridictionnelles ou financières de l'État ; elles appuyaient, du moins pour l'Espagne et le Portugal, la politique coloniale de l'État en apportant leur soutien à sa politique missionnaire.

Le concordat pose le cadre dans lequel se développent tant la politique que la législation étatique à l'égard de l'Église ; c'est là que les juridictionnalismes prennent toute leur ampleur. Nous avons

¹² Napoléon, suite à la victoire militaire de Marengo, sera dans une situation sans doute encore plus confortable que ne l'avait été François I^o car il sait combien le pape souhaite la paix religieuse.

¹³ Voir le recueil des textes des concordats établi par Angelo MERCATI *Raccolta di Concordati su materie ecclesiastiche tra la Santa Sede e le autorità civili*, a cura di ..., Vol. I, 1098-1914, Vatican, 1954.

récemment développé ce point que nous ne reprenons donc pas ici¹⁴. On sait comment les régéralismes espagnols ou portugais permirent aux rois de ces États de ne pas tenir compte des instructions de la Congrégation pour la propagation de la foi et de mener leur propre politique religieuse en Amérique du Sud. Dans la ligne doctrinale du fébronianisme et du joséphisme, l'empereur Joseph II n'hésitait pas à affirmer que les évêques tiraient leur pouvoir non du pape mais directement de Dieu, à proclamer la tolérance religieuse, ou encore à confisquer les biens ecclésiastiques. Les rois souverains du XIX^e siècle poursuivirent ces politiques : tolérance religieuse reconnue en Belgique par le roi Guillaume I^{er} en 1815 ; Église placée sous la stricte autorité de Maximilien IV en Bavière dans les années 1820 et ceci malgré le Concordat de 1817 reconnaissant quelques droits au Saint-Siège, etc.

C - Depuis le milieu du XX^e siècle

Depuis quelques décennies, les concordats sont encore plus nombreux qu'auparavant. Nous envisageons ici les accords signés après le concile de Vatican II lors duquel l'Église a reconnu le droit à la liberté religieuse pour chaque individu. La position du Saint-Siège est désormais différente. Reconnaisant ce droit à la liberté en raison de la dignité humaine, par la Déclaration sur la Liberté religieuse, *Dignitatis Humanae* (1965), Paul VI, ses successeurs et l'Église toute entière se doivent d'accepter, dans toute négociation, de reconnaître l'existence et les droits d'autres confessions. L'orientation des négociations concordataires en est profondément modifiée¹⁵.

Parallèlement, deux considérations factuelles, politiques l'une et l'autre mais de nature bien différente néanmoins, ont contribué à cet essor de nouveaux accords passés avec le Saint-Siège.

-Le mouvement de décolonisation, en Afrique essentiellement, a conduit les nouveaux États à organiser le régime juridique des religions sur leur territoire¹⁶. Les uns et les autres affirment généralement reconnaître le pluralisme, même si bien des gouvernements tentent de favoriser une confession religieuse particulière, éventuellement de l'imposer, selon des processus bien différents dans les États du Maghreb d'une part ou dans ceux de l'Afrique subsaharienne d'autre part. Les populations se partagent entre Catholicisme, Églises évangéliques, Islam, Religions traditionnelles. L'attachement religieux demeure plus important que dans nos sociétés européennes et les religions sont, en conséquence, des forces sociales, souvent politiques, que l'État prend en considération. En Afrique, dans ces concordats, l'État s'engage entre autres choses à reconnaître la liberté d'exercice du culte. Pour l'Église, cela représente un engagement fondamental de la part de gouvernements qui cherchent parfois leur organisation et leur stabilité dans une union étroite avec une religion précise qui n'est pas le catholicisme. Le concordat se veut alors une garantie de liberté religieuse. Dans la mesure où l'Église elle-même reconnaît la liberté religieuse, elle a désormais plus de légitimité à demander aux États d'adopter la même position de tolérance. Pourtant, nous connaissons les réalités et les atteintes portées par certaines politiques au principe de liberté religieuse même si celui-ci est proclamé dans la constitution du pays.

¹⁴ B. BASDEVANT-GAUDEMET, « Les juridictionnalismes, ... », *Mélanges en l'honneur du doyen Jean-Pierre Machelon*, op. cit. ; articles dans lequel nous détaillons de nombreux exemples.

¹⁵ Alexander HOLLERBACH, « Aspekte der neueren Entwicklung des Konkordatrechts », *Verfassung im Diskurs der Welt, Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag*, Alexander Blankenagel, Ingolf Pernice, Helmuth Schulze-Fielitz (dir.), Tübingen, 2004, p. 821-839 ; Ivan C. IBAN, « Concordats in the european union : a relic from the past or a valid instrument for the xxi^e century ? », *Canon Law, Consultation and Consolation, Mgr. Onclin*, Leuven, 2003, p. 99-157.

¹⁶ Jean LUCIEN-BRUN, « Les nouveaux États africains et le Saint-Siège », *Annuaire français de droit international*, vol. 7, 1961, p. 808-813 ; Jean-Pacifique BALAMO MOKELWA, *Les traités internationaux du Saint-Siège avec les États en Afrique (1885-2005)*, Paris, L'Harmattan, 2010, 204 p. ; Guy BUCUMI, *Religions et pouvoirs étatiques en Afrique centrale*, th. dt. Paris-Saclay, Paris, Mare et Martin, 2021.

-Dans un autre contexte et concernant une autre région du globe, la chute du mur de Berlin et des régimes communistes a été l'occasion de concordats¹⁷. Les religions et, pour ce que nous étudions ici l'Église catholique, retrouvaient la liberté. L'athéisme étatique a fait place à la bienveillance. Ce retour à la liberté après plusieurs décennies de brimades ou d'interdiction s'est généralement accompagné de fortes revendications de la part des diverses religions. Les nouveaux gouvernements, établis démocratiquement, ont été sensibles au rétablissement de relations sereines. Au point de vue idéologique, on souligne souvent que les confessions religieuses ont pu, dans un contexte démocratique et pluraliste, prendre la place de l'idéologie totalitaire communiste qui avait disparu. Pour l'Église catholique, conformément à sa doctrine, ferme depuis Vatican II sur la liberté religieuse, le Saint-Siège n'a pas demandé, dans ces concordats, de privilèges particuliers mais il a reconnu le pluralisme des sociétés.

Ces conventions ont pris divers noms et seule celle conclue avec la Pologne est formellement désignée comme étant un « concordat ». Les accords sont signés avec des pays majoritairement catholiques, ou protestants, ou musulmans¹⁸. Ils règlent les questions qui se posent dans le pays en question, au moment de la signature (financement, mariage, enseignement et universités catholiques, établissements d'assistance, découpage des circonscriptions diocésaines, jours fériés, media...).

En Pologne¹⁹, les négociations avec le Saint-Siège commencèrent dès les années 1970. Pourtant, le gouvernement communiste alors au pouvoir ne souhaitait pas aboutir rapidement et, de fait, il fallut attendre. En mai 1989, des « lois ecclésiastiques » furent adoptées, acte unilatéral de l'État. Elles avaient été négociées avec les représentants de la conférence des évêques, et non avec Rome. On sait que le concordat ne fut signé qu'en juillet 1993²⁰. Mais, deux mois plus tard, les députés post-communistes obtenaient la majorité aux élections et la ratification ne se fit qu'en 1998, lors d'un nouveau changement de majorité. Cet exemple illustre parfaitement la place dominante que peut occuper l'État – et une majorité politique – dans les négociations concordataires puis dans l'effectivité de l'accord conclu.

Dans ces diverses politiques concordataires, lors des négociations, de la conclusion, puis de l'application du traité, peut-on considérer que l'une des deux parties s'impose à l'autre ? Toute conclusion tranchée serait abusive. État comme Église souhaitent une pratique paisible de la vie religieuse et ont donc tous deux intérêts à s'accorder. Pour l'Église, l'existence même d'un dialogue entre le pouvoir politique et l'autorité romaine lui apporte une garantie fondamentale, non inscrite formellement dans le document mais essentielle néanmoins : l'assurance de ce que le catholicisme ne sera pas érigé en « Église nationale » dans ce pays. De fait, si un gouvernement veut négocier avec le pape, c'est qu'il reconnaît le pontife romain comme chef de cette Église. Il y a là, implicitement mais profondément, une reconnaissance, par l'État de la nature même de l'Église catholique et de sa constitution hiérarchique. Autre aspect que l'on peut présenter comme une « victoire » pour l'autorité catholique : l'Église catholique est la seule religion à passer des

¹⁷ D. NEMEC, *Concordat Agreements... op. cit.*, Les textes de chacun des concordats signés avec les anciens pays communistes figurent en annexe du volume, p. 325-543.

¹⁸ À ce jour, aucun n'est conclu avec un État majoritairement orthodoxe. La Russie a inscrit la laïcité dans sa constitution ; la Roumanie, après avoir envisagé de faire de la religion orthodoxe une religion d'État, a promulgué une loi générale sur la liberté religieuse. Autre remarque, la République tchèque, où la population est très peu pratiquante, n'a pas signé de concordat, malgré diverses négociations.

¹⁹ J. KRUKOWSKI, « La Pologne et le Saint-Siège. ... », *L'année canonique, op. cit.*

²⁰ cf. *supra*.

accords internationaux, à valeur supra législative. Ajoutons encore que, de nos jours, l'Église a renforcé sa position sur la scène internationale en reconnaissant la liberté religieuse de chaque individu. Ces considérations théoriques abstraites attestent des bénéfices que l'Église tire de ces accords. Cependant, un concordat intervient lorsqu'un État est dans une certaine situation religieuse, politique, sociale et c'est cet État qui est alors demandeur. En conséquence, c'est lui qui décide des points pour lesquels il veut qu'un accord se fasse. Ensuite, en pratique, l'État reste maître de ce qu'il accepte d'introduire dans son ordre juridique interne. Il peut légiférer sur les matières régies par le concordat et, que cela soit conforme ou non à l'ordre international, en fait, il peut dénoncer l'accord qui ne lui conviendrait plus. Il serait pourtant simpliste de dire que, conformément à la nature de chacun des deux pouvoirs, les principes fondamentaux relèvent de l'Église et l'application effective des dispositions de l'État.