

LE DROIT DES RELIGIONS DANS UNE EUROPE INTERCULTURELLE

Les spécialistes du droit des religions¹ ne peuvent rester indifférents à une réflexion sur la cohabitation interculturelle dans l'Union européenne. La dimension religieuse de l'Europe, très largement dépendante des grandes Églises chrétiennes, tant protestantes que catholique, en constitue un aspect important. Le phénomène religieux, véritable enjeu de la cohabitation culturelle, bénéficie en effet, de mécanismes de protection et de soutien sans commune mesure avec ceux accordés à d'autres groupements intermédiaires et à d'autres activités sociales.

La Convention européenne des Droits de l'Homme garantit les libertés individuelle et collective de religion, les législations culturelles nationales apportent en outre, aux groupements religieux, une aide, plus ou moins importante selon les pays. Mais ces statuts nationaux ont tendance à préserver le traitement inégalitaire des religions. Ainsi les communautés musulmanes sont-elles confrontées à des oppositions et des difficultés généralement liées à une intégration imparfaite dans la société. Les divers acteurs sociaux (politiques, Églises, groupements intermédiaires) s'épuisent à combattre pour l'intangibilité des droits nationaux des religions. Les tenants de cette position ont d'ailleurs obtenu partiellement gain de cause. Depuis le Traité d'Amsterdam, les statuts des cultes sont pris en compte au titre de leur préservation nationale². Il n'est cependant, guère possible d'interpréter cette disposition comme une participation dynamique des acteurs politiques et religieux au processus d'intégration européenne, ni, par ailleurs, comme une réponse tant aux défis posés par les mutations socio-religieuses qu'au pluralisme religieux et culturel qu'elles ont engendré.

La typologie des législations culturelles

Les législations culturelles sont très différentes d'un pays à l'autre ou d'un bloc de pays par rapport à un autre. Les statuts des cultes nationaux sont en effet, fortement marqués par les relations privilégiées qui se sont historiquement nouées entre l'État et la (ou les) religion(s)

dominante(s). Ces législations confèrent en général, un statut particulier aux institutions culturelles et aux ministres du culte, un droit à exercer une assistance spirituelle dans les prisons, les hôpitaux et l'armée, le financement public direct et/ou indirect des activités culturelles, l'organisation de cours d'enseignement religieux dans les écoles publiques³ ; mais elles ne sont pas accessibles à toutes les religions.

Il existe certes des régimes à caractère universel, proches du modèle américain, privilégiant l'égalité en matière de religion, comme en France (droit général : loi du 9 décembre 1905), en Irlande et aux Pays-Bas. Mais même dans ce cas, l'absence de procédure de reconnaissance pour que les religions accèdent à ces statuts, ne signifie pas pour autant que ces régimes s'appliquent *de facto* à toutes les religions. L'administration — et le cas échéant, les tribunaux — peuvent décider (ou juger) que tel ou tel groupement ne saurait être qualifié de religieux. Par ailleurs, des activités considérées comme contraires à l'ordre public empêchent la constitution de certains groupements religieux dans le cadre des institutions prévues à cet effet.

En France, la majorité des communautés musulmanes pourrait bénéficier de la législation culturelle. D'ailleurs, l'administration a tendance à favoriser leur intégration par ce biais. Mais elles n'ont qu'une connaissance imparfaite du régime des cultes français. En outre, les subventions publiques transitent par les associations type loi de 1901 et non par des associations culturelles qui ne peuvent recevoir, quant à elles, de subventions de l'État et des collectivités territoriales.

En revanche, la législation culturelle s'applique, au Portugal⁴, à la seule religion catholique et en Grèce, à la seule religion orthodoxe, la communauté musulmane de Thrace disposant d'un droit particulier. Le Luxembourg, la Belgique et la France — pour l'Alsace-Moselle (droit local) — ont développé une politique religieuse qui tend à placer une majorité de religions et d'Églises sous le régime des cultes. Cependant, contrairement à la France du droit général, à l'Irlande et aux Pays-Bas, le Luxembourg et la Belgique ont mis en place un système de reconnaissance légale des cultes hérité du Concordat, des articles organiques et des textes subséquents d'origine française. Les cultes reconnus par l'État (catholique, protestant, juif, anglican, israélite, musulman et orthodoxe pour la Belgique ; catholique, protestant et juif pour le droit local alsacien-mosellan ; catholique, protestant, orthodoxe et juif pour le Luxembourg) sont organisés dans le cadre du droit public et financés par l'État et les collectivités territoriales.

Il existe enfin des législations culturelles à plusieurs niveaux, chacun offrant des avantages ou des soutiens supplémentaires. C'est le cas en Italie,⁵ en Espagne⁶ en Autriche⁷ et en République fédérale d'Allemagne⁸. Précisons qu'en Autriche, les musulmans de rite hanéfite ont été reconnus par une loi spéciale de 1912, suite à l'occupation puis à l'annexion de la Bosnie-Herzégovine en 1908. Cette loi n'a cependant pas été immédiatement suivie d'effet sur le territoire autrichien. En fait, il a fallu attendre le 2 mai 1979 pour qu'une ordonnance reconnaisse une communauté de rite hanéfite à Vienne. La Cour constitutionnelle, par une décision du 10 décembre 1987, a considéré comme illégale cette reconnaissance d'un seul rite à l'exclusion de tous les autres, au motif notamment qu'il revient à la communauté islamique de déterminer son fonctionnement

interne. Suite à cette décision, le gouvernement a reconnu par une ordonnance du 2 août 1980, la Communauté islamique d'Autriche, qui comprend diverses tendances rituelles.

Les relations entre État et religions et l'Union européenne

Certains pays ou bloc de pays constituent les extrêmes d'une palette assez large. On ne peut nier les fractures existant en Europe, dans la conception des relations entre État et religions. Ainsi, la politique religieuse mise en œuvre dans le régime de séparation français est-elle sensiblement différente de celle promue en République fédérale d'Allemagne.

En France, comme en RFA, il existe une opposition quant à l'évolution du statut des religions ; elle ne vise toutefois pas le même objectif et n'est pas relayée par les mêmes acteurs sociaux, politiques et religieux. En France, nombre d'organisations laïques militent en faveur de la conservation de l'exception française, car, à leurs yeux, la laïcité⁹ considérée comme une valeur universelle, serait menacée par le « confessionnalisme » des autres pays européens. En RFA, les réactions vigoureuses et argumentées des Églises protestantes et catholique et des spécialistes du *Staatskirchenrecht* (droit ecclésiastique de l'État) visent en revanche, un droit de l'Union européenne dont l'absence de référence au droit des cultes, pourrait menacer l'architecture du droit ecclésiastique de l'État. Dans les deux cas, l'analyse des défenseurs de la laïcité en France et du « religieux » en Allemagne aboutit aux mêmes conclusions : il faut préserver les acquis nationaux en la matière.

Dans une déclaration conjointe, le service central de l'Église évangélique en Allemagne (EKD) et le secrétariat de la Conférence épiscopale allemande prennent clairement position en exigeant « que la compétence concernant les relations entre l'État et l'Église continue à l'avenir à relever des États membres ». ¹⁰ Le *Staatskirchenrecht* de la RFA constitue, tout comme la laïcité de la France, un excellent instrument d'analyse du rapport religions/État dans le cadre de l'intégration européenne et de l'éventuelle élaboration d'un droit européen des religions. Les grandes Églises allemandes présentent le droit allemand des religions comme un modèle efficace et d'avenir en opposition à « l'idée de séparation au sens de laïcité » et au « système d'Églises d'État » ¹¹ qui, renvoyés dos à dos, sont qualifiés d'obsoletes. Les éléments pivots du *Staatskirchenrecht* sont : le statut de corporation de droit public pour les Églises, les cours de religion dans les écoles publiques, les facultés de théologie dans les universités d'État, l'assistance spirituelle dans l'armée et les prisons, l'impôt d'Église et les subventions d'État aux groupements religieux, enfin et surtout, la garantie constitutionnelle d'autodétermination des Églises et religion/*Selbstbestimmungsrecht*. Ils offrent une série de mécanismes qui lui donnent une consistance et une ampleur inégalées. En outre, cet arsenal juridique institue un système de

coopération, de coordination et de soutien aux communautés religieuses et aux groupements philosophiques de conception de l'univers.

Il faut noter par ailleurs que les deux grandes Églises, catholique et protestantes, sont bien encadrées, disposent de moyens importants et sont présentes dans tous les réseaux de la société. Les spécialistes du *Staatskirchenrecht*, tout comme les juristes concernés par cette matière, sont en phase avec les positions des Églises catholique et protestantes, qui emploient de surcroît du personnel de haut niveau dans leurs services administratifs et soutiennent la recherche en ce domaine. La législation culturelle allemande est un ensemble complet. Elle constitue un modèle unique en son genre en Europe. Aucun autre pays n'a généré une formule aussi avantageuse combinant à la fois la liberté, le soutien public et la coresponsabilité sociale.

Les Églises nationales des pays protestants et orthodoxes sont le plus souvent intégrées dans l'appareil d'État, comme l'étaient les cultes reconnus au XIX^e siècle. Les principes de séparation entre État et religion et d'autonomie des religions ne font pas naturellement partie de cette tradition. Les valeurs des Églises nationales protestantes sont en phase avec celles de la société. Les particularités résultant de l'autocompréhension religieuse sont de ce fait minimes, car elles ne génèrent pas de statut sensiblement différent des autres institutions de la société. Ainsi au Danemark, le statut des pasteurs relève-t-il du droit commun. Plus précisément le fonctionnement des Églises nationales des pays nordiques relève plus de la notion de démocratie que de celle d'autonomie.

Dans les systèmes de droit conventionnel (autres que la RFA) et dans les systèmes de cultes reconnus, l'autonomie organisationnelle des religions est garantie directement ou indirectement sans qu'elle s'étende aux activités sociales. Le mécanisme de l'entreprise de tendance s'applique aux activités non culturelles sous tutelle religieuse. À l'instar de tous les autres groupements à finalité idéologique, une association ou une institution religieuse peut exiger de son personnel un comportement impliquant une adhésion à ses valeurs. Les activités culturelles sont en revanche, dépendantes des autocompréhensions religieuses.

Le régime français de séparation est proche de cette deuxième catégorie, à cette différence que le rôle public des groupements religieux dans la société est mal défini. Mais les éléments de la législation culturelle en France (séparation) sont comparables à ceux existant dans les autres pays de l'Union Européenne (statut adapté pour les ministres du culte et les institutions culturelles, assistance spirituelle dans les hôpitaux, les prisons et l'armée, aumônerie dans les établissements d'enseignement secondaire, financement indirect des activités culturelles). Ils sont souvent critiqués puisque ces éléments de la législation culturelle ne correspondent plus à une interprétation indifférentiste de la laïcité prônant l'ignorance et le retrait de l'État.

S'il existe, à des degrés divers, des principes communs à des législations culturelles qui restent encore très marquées par des particularités nationales, un modèle commun de relations État/religions tend néanmoins à s'imposer progressivement dans les pays de l'Union Européenne. Ce modèle ne trouve pas son origine dans une réflexion ou dans l'élaboration d'un

projet européen commun, mais dans l'affirmation progressive d'un dispositif juridique fort et dominant déjà existant. Ce système a été induit, pour partie, par la mise en œuvre de la doctrine catholique du droit public ecclésiastique, c'est-à-dire de la doctrine catholique des relations Églises/État. Il est caractérisé par la revendication d'une « autonomie » large des confessions religieuses et par le recours privilégié au droit conventionnel¹² pour l'élaboration de la législation culturelle. Le statut des protestantismes réformé et luthérien, tout comme celui des orthodoxes et des musulmans, n'était pas jusqu'à une période récente familier de ces mécanismes. Le principe des conventions de droit interne, pris sur le modèle du droit concordataire catholique, initialement cantonné à la RFA,¹³ a été étendu à des religions non catholiques en Espagne et en Italie, depuis les années quatre-vingt. Le Luxembourg qui a abandonné le recours au droit conventionnel, fait à nouveau appel à lui alors que le Portugal projette de l'étendre aux non-catholiques. Le principe de liberté d'organisation des cultes s'affirme progressivement dans les pays protestants. Il existait déjà en Finlande et a été instaurée en Suède.

Ce modèle catholique des relations État/religions semble à première vue bien adapté aux principes régissant les grandes démocraties occidentales : liberté de religion et neutralité de l'État en matière religieuse. Une approche fine fait apparaître une réalité concrète plus contrastée. Dans la pratique, ce système fondé sur l'autonomie des Églises et le droit conventionnel conforte essentiellement le pouvoir des organes dirigeants et démultiplie les capacités d'action des grandes religions historiques. Il ne favorise pas la mise en œuvre du principe d'égalité en matière religieuse et renvoie par ailleurs les groupements religieux à leur propre mode de fonctionnement.

Le principe d'autonomie des religions, tel qu'il est communément interprété, consacre le pouvoir quasi exclusif de l'autorité religieuse sur le fonctionnement des institutions et le statut des personnels religieux. Lors d'un conflit, le juge, qu'il soit judiciaire ou administratif, ne se prononce pas sur le fond et se contente de vérifier si la procédure mise en place par les confessions religieuses est respectée. Au sein de ces mêmes confessions, il est très souvent impossible de mener à bien un recours, si tant est qu'il existe une procédure ad hoc. L'application du principe d'autonomie des confessions religieuses tend à créer un système de valeurs, parfois antinomiques de celles communément partagées dans les grandes démocraties occidentales. Il consacre et fortifie, par ailleurs, l'inégalité entre les grandes confessions religieuses et les religions minoritaires. Dans quelques cas, certes rares, la liberté d'organisation est garantie aux seules religions reconnues ou aux Églises d'État (par exemple l'Autriche). Mais surtout, l'autonomie des religions et le système de droit conventionnel ont tendance à *institutionnaliser* les disparités de traitement entre les religions. La quasi-totalité des religions émergentes et des religions minoritaires ne passent pas de conventions avec les États qui ont instauré ce mécanisme. Elles sont de plus très souvent placées sous une législation culturelle de second niveau ou sous un régime de droit commun, ce qui a pour effet de banaliser l'impact « sociétal » de la liberté d'organisation.

En bref, si le modèle catholique a sa cohérence et sa légitimité, il doit être considéré comme

un modèle parmi d'autres et non comme le seul modèle à retenir et à favoriser. Les législations culturelles des pays nordiques et des cantons suisses sont tout aussi cohérentes et légitimes, une fois replacées dans leur contexte national. Elles ont en plus l'avantage de promouvoir un fonctionnement démocratique des institutions religieuses.

Un droit des religions propre à l'Union européenne

À l'heure actuelle, le statut des religions dans le cadre de l'Union Européenne n'est pas satisfaisant. La Cour européenne des droits de l'homme va dans les années à venir continuer de préciser les droits et la place du religieux et des groupements religieux des pays signataires de la Convention européenne des Droits de l'Homme, bien qu'il existe déjà un cadre juridique commun de base pour les activités et les institutions religieuses des pays signataires de cette Convention qui garantit la liberté de religion, la non-discrimination en matière religieuse et la liberté d'association pour tous les groupements y compris pour ceux qui ont une finalité exclusivement religieuse. Ce processus n'est pas encore achevé. Il importe cependant d'éviter que ne s'impose, par le jeu des pressions de certains pays et par l'indifférence relative d'autres pays, un modèle ou des modèles nationaux dominants.

Un droit européen des religions s'impose donc comme une nécessité dans la logique de la construction d'une Europe pluraliste. Ce droit européen des religions n'aurait pas pour vocation de fixer par le détail le statut des activités et des institutions culturelles, mais plutôt de donner accès, pour toutes les religions qualifiées comme telles, à un statut de base auquel tous les pays membres de l'Union Européenne seraient tenus.

Ce statut comprendrait les éléments essentiels du droit des religions, sur la base de critères communément acceptés et considérés comme nécessaires à un fonctionnement décent des groupements religieux.

- La liberté d'organisation des religions serait garantie sur le modèle de la liberté associative, mais en tenant compte des impératifs liés aux exigences de la liberté de religion telles qu'elles sont définies par les juges de Strasbourg (CEDH).

- La mise en œuvre effective du droit fondamental de liberté de religion suppose que tous les groupements religieux puissent assister spirituellement leurs membres dans les prisons et les hôpitaux.

- Les parents doivent avoir la possibilité de donner un enseignement religieux à leurs enfants dans l'école ou hors de l'école.

- Les groupements religieux acquièrent la personnalité juridique et recueillent les dons de leurs membres comme tout autre groupement intermédiaire en Europe.

- Si des financements directs et indirects de l'État et des collectivités territoriales existent pour les grandes religions, ils devraient être proportionnellement étendus aux autres groupements religieux les plus représentatifs. L'exonération de l'impôt foncier sur les édifices culturels, lieux de réunion des communautés religieuses, par exemple, ne devrait pas être considérée comme un privilège mais comme un soutien à l'exercice d'un culte. Enfin, lorsque l'État subventionne volontairement les groupements intermédiaires (associations, syndicats), ce financement devrait également être accordé aux groupements religieux.

- Les employés des groupements religieux, et plus précisément les congréganistes, les ecclésiastiques et les ministres du culte, devraient bénéficier d'une protection de base en matière de droit social et de droit du travail.

Dans le contexte actuel d'éclatement du religieux caractérisé par l'affirmation de religions récemment implantées en Europe (Islam, Bouddhisme) et par l'apparition de religions nouvelles souvent socialement contestées, il semble nécessaire d'harmoniser le processus de définition et de qualification de ces groupements à l'échelle de l'Union européenne. À l'heure actuelle, une religion peut à la fois être reconnue en Italie et au Danemark, poursuivie pour prosélytisme en Grèce et exclue de la législation culturelle en France. Une instance européenne devrait pouvoir se prononcer — ou du moins donner un avis — sur l'accès des groupements religieux qui ne sont pas encore reconnus ou enregistrés, au statut culturel de base. La finalité d'un droit européen des religions serait de garantir la parité en matière religieuse et de soutenir les groupements qualifiés de religieux et de philosophiques pour qu'ils puissent effectivement mettre en œuvre leurs convictions sans qu'il soit pour autant porté atteinte aux législations culturelles nationales.

La construction européenne ne peut s'opérer sans l'émergence d'une culture commune. En matière religieuse, la résistance des groupes de pression à cette évolution est l'illustration d'un double langage masquant, à travers des déclarations généreuses, la détermination de bloquer toute transformation mettant en cause des avantages matériels et des représentations symboliques.

NOTES

1. La terminologie retenue dans les pays de l'Union européenne pour nommer la législation culturelle est très diverse. Droit ecclésiastique et droit ecclésiastique de l'État sont les concepts les plus répandus. Droit des religions est de plus en plus souvent utilisé. Il me paraît plus adapté que droit ecclésiastique qui renvoie à la seule dimension chrétienne du religieux.
2. Acte final, déclaration 11 sur le statut des Églises et des organisations non confessionnelles du Traité d'Amsterdam. « L'Union Européenne respecte et ne porte pas atteinte aux statuts juridiques nationaux des Églises et associations religieuses des États membres. L'Union Européenne respecte de la même manière le statut des organisations philosophiques et non confessionnelles ».

3. Ces éléments se retrouvent dans la législation culturelle de la plupart des pays de l'Union Européenne avec une insistance ou une valorisation de tel ou tel aspect. Précisons qu'en régime français de séparation, il existe un financement indirect (exonération fiscale) et un financement direct (entretien des édifices religieux) des activités et institutions culturelles. Nombre d'États européens entretiennent également des facultés de théologie dans les Universités d'État et reconnaissant les effets civils du mariage religieux.
4. Un projet de loi sur la liberté religieuse mettant toutes les religions à parité relative est actuellement en discussion au Portugal.
5. Concordat avec l'Église catholique, entente avec les vaudois, les adventistes, les assemblées de Dieu, les juifs et les luthériens, reconnaissance pour d'autres religions et enfin droit commun pour les groupements religieux socialement controversés.
6. Concordat avec l'Église catholique, convention avec les évangéliques, les juifs et les musulmans, enregistrement pour les autres religions et droit commun pour les groupements religieux socialement controversés.
7. Concordat pour l'Église catholique, reconnaissance par des lois spéciales pour les protestants, les orthodoxes grecs, les israélites et les musulmans. Reconnaissance dans le cadre du droit commun pour les vieux-catholiques, les méthodistes, les mormons, les arméniens apostoliques, les néo-apostoliques, les bouddhistes et les orthodoxes syriaques.
8. Concordat et convention avec l'Église catholique, les Églises territoriales protestantes et quelques autres communautés religieuses, statut de corporation de droit public pour la plupart des autres groupements religieux et enfin statut associatif pour les autres.
9. Les auteurs français ont assez curieusement pris l'habitude d'étudier les statuts religieux dans les divers pays de l'Union Européenne par le biais de la laïcité. Voir BAUBÉROT, Jean, (dir.), *Religion et laïcité dans l'Europe des douze*, Paris, Syros, 1994, 301 p. et BARBIER, Maurice, *La laïcité*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 171 et s. Dans la quatrième partie, l'auteur distingue trois modèles : l'absence de laïcité (Grande-Bretagne, Danemark, Grèce), la semi-laïcité (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Irlande) et la quasi-laïcité (Portugal, Espagne, Italie). Le modèle « parfait », c'est-à-dire la France, comporte lui-même des limites qui sont territoriales (Alsace-Moselle et territoires d'Outre-Mer) et fonctionnelles (l'Islam). Pour une critique de cet universalisme abstrait, voir WIEVORKA, Michel, (dir.), *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*, Paris, La Découverte, 1996, 318 p.
10. « Les relations entre l'État et l'Église au regard de l'Union Européenne. Observations communes sur la question du processus d'unification européenne » *Gemeinsame Texte 4 B*, Hannover/Bonn, 1995, p. 9.
11. *Id.*, p. 10.
12. Le droit conventionnel est un terme générique. Il englobe les concordats, conclus avec le Saint Siège, qui relèvent du droit international public. Par contre, les conventions signées avec les autres religions relèvent du droit public interne.
13. Le premier accord conclu avec des Églises protestantes et l'État fédéré de Bavière date du 15 novembre 1924.