

JOURNEES NATIONALES DE LA FNOGEC

Nancy – 26 et 27 mars 2011

LE SOUCI DE CANONICITE DANS L'ADMINISTRATION DES BIENS MOBILIERS ET IMMOBILIERS DES ETABLISSEMENTS DE L'ENSEIGNEMENT CATHOLIQUE

Philippe GREINER

Doyen de la Faculté de Droit canonique

De l'Institut catholique de Paris

Tout d'abord, je tiens à remercier vivement M. Michel QUESNOT, Président de la FNOGEC, et ses collaborateurs, d'avoir souhaité, qu'au cours de ces Journées nationales de la FNOGEC, un moment soit consacré à une approche canonique. En raison du temps, qui m'est donné, il ne sera évidemment pas de mon propos de chercher à rendre compte, de façon exhaustive, de toutes les normes et préoccupations canoniques qui peuvent se rapporter aux domaines de l'administration et des biens des établissements d'enseignement. Je rappellerai cependant, qu'en avril 2010, notre Faculté de Droit canonique de l'Institut catholique de Paris avait organisé en partenariat avec le Secrétariat général de l'Enseignement catholique, une Journée d'études canoniques consacrée à « L'engagement de l'Eglise dans le caractère propre des établissements d'enseignement catholiques ». Si ce n'est déjà le cas, il vous sera possible, je pense, d'avoir connaissance des documents produits pour cette occasion et qui peuvent donner des éclairages pour notre sujet. Quant à ce qui est traité aujourd'hui à Nancy, la relecture croisée qui s'en dégagera à l'avenir, pourra notamment, et fructueusement, je l'espère, mettre en rapport les questions de gouvernance territoriale et d'immobilier scolaire avec le souci de canonicité.

D'une manière générale, en nous interrogeant sur la place du Droit canonique dans l'œuvre scolaire catholique, il s'agit d'abord de savoir si le Droit canonique y intervient de façon interne ou externe. Certains pourront être surpris par ce type d'interrogation car, d'un point de vue purement ecclésial, on se doit, en principe, de reconnaître que le Droit canonique de l'Eglise catholique a bien, de par sa nature même, vocation à intervenir de façon interne dans l'œuvre scolaire de l'Eglise catholique. Toutefois, deux interpellations méritent d'être posées. La première interpellation est la suivante : Sur quels fondements historiques et juridiques pourraient-on s'appuyer pour considérer, qu'au contraire, le Droit canonique n'aurait à intervenir que de façon externe, ou, du moins, subsidiaire dans l'organisation de ces œuvres ? Et partant de là, deuxième interpellation : L'idée de limiter la place du Droit canonique dans les œuvres scolaires catholiques à une intervention externe ou subsidiaire, conserve-t-elle une pertinence aujourd'hui ?

La première question concernant les fondements de l'hypothèse où le Droit canonique n'interviendrait que de façon externe doit ici être entendue dans le contexte historique français. Rappelons-nous que, sous l'Ancien Régime, c'est l'Eglise qui avait presque exclusivement en charge les activités d'enseignement. Le pouvoir royal ne s'en étant que peu occupé et très tardivement. Sous le Premier Empire, avec l'Université impériale a prévalu le contrôle étatique, mais les ecclésiastiques et religieux étaient alors, ne serait-ce que par nécessité, pleinement intégrés dans l'Université. A partir de la Restauration, et jusqu'en 1879, s'est instauré un régime de collaboration Eglise/Etat dans le domaine scolaire avec, notamment, la présence d'ecclésiastiques dans les comités de surveillance, ce qui fera l'objet d'une vive contestation de la part des républicains radicaux. Un tournant décisif s'opère entre 1879 et 1886 avec les lois Ferry et Goblet qui instaurent la laïcité en milieu scolaire avant même la loi de séparation de 1905 et les mesures anti-congréganistes qui la précède. Cette loi de 1905 prévoit notamment que les associations cultuelles devront avoir un objet exclusivement cultuel, ce qui leur interdit de mener des activités d'enseignement ou de commerce. Mais, en parallèle, s'inscrit la facture très libérale de la loi de 1901, lorsqu'elle définit le droit commun des associations. Enfin, la grande étape suivante sera la Loi Debré de 1959 et la mise en place du régime de contractualisation.

La périodisation que nous venons de faire, bien que sommaire, fait apparaître, qu'en France, la mise en place de la laïcité en milieu scolaire à la fin du XIXème, le régime des associations de la loi de 1901, le statut des associations culturelles de la loi de 1905 et leur objet exclusivement culturel, puis la possibilité d'entrer dans le régime de contractualisation avec la loi Debré, ont amené l'Enseignement catholique à devoir tenir compte de cadres juridiques, parfois prégnants, définis par l'Etat ; l'activité religieuse et le caractère confessant n'étant plus dans la sphère publique, mais privée. L'une des conséquences de cela a sans doute été d'en arriver parfois à devoir situer le Droit canonique dans une certaine extériorité ou subsidiarité par rapport à des statuts juridiques de Droit français qu'il était possible ou nécessaire d'adopter pour continuer à exister.

Mais, on doit aussi se demander si, dans l'histoire de l'Eglise elle-même, le Droit canonique n'était pas devenu, au fil des siècles, dans une certaine situation d'extériorité par rapport au cœur de l'identité ecclésiale ? Il s'avère qu'à partir de la fin de la période médiévale, on a assisté à une dé-théologisation du Droit canonique. Le Droit canonique tendait alors à être élaboré sans relation constitutive avec ce qui doit être son fondement épistémologique naturel : la Théologie. Et c'est en cela qu'il a pu devenir, en quelque sorte, extérieur à l'identité profonde de l'Eglise. La dérive a été synthétisée par le recours de l'adage à partir du XVIIIème siècle : *Ubi societas ibi ius* (où il y a une société, il y a droit). Ainsi, et suivant une conception trop réductrice du Droit canonique, en était-on parvenu à l'idée que l'Eglise étant une société parmi d'autres, elle a besoin, comme toute société, d'un instrument de régulation pour un fonctionnement ordonné. Cette conception des choses, a trouvé une résonance particulière après la chute des Etats pontificaux, à la fin du XIXème siècle. A l'instar de la codification napoléonienne qui inspira l'Europe, l'idée pour l'Eglise, d'adopter alors le principe de la codification, répondait au souci prédominant d'être « équiparée » aux Etats modernes en revendiquant le statut de puissance de droit international public à l'égal des Etats. Mais, dans le *Code de Droit canonique* de 1917, le plan adopté : « les personnes, les choses et les actions », plan directement emprunté au jurisconsulte romain du IIème siècle, Gaius, ne traduisait pas une préoccupation canonique construite sur des fondements théologiques.

De façon marquante, le changement s’amorce en 1959, lorsque le pape Jean XXIII annonce simultanément la tenue d’un concile œcuménique et une profonde révision du Droit canonique qui serait issue des travaux conciliaires. A l’évidence, le *Code de Droit canonique* de 1983, aujourd’hui en vigueur, repose non seulement sur des fondements théologiques, en particulier, l’ecclésiologie de la constitution *Lumen Gentium* de Vatican II, mais également, il ne néglige pas une préoccupation sotériologique, c’est-à-dire celle qui concerne les moyens de salut. Nous devons, en ce sens, prêter une grande attention à la finale du dernier canon du *Code* (can. 1752) qui dit que, dans l’Eglise, « le salut des âmes doit toujours être la loi suprême ». Par son contenu et son emplacement dans le *Code*, cette mention éclaire toute l’intention profonde du législateur de 1983. Par son dispositif, le *Code* de 1983 se situe bien dans l’intériorité de l’Eglise et dans la conformité théologique à sa nature et à sa vocation. Dans sa constitution apostolique *Sacrae Disciplinae Leges* de 1983 promulguant le nouveau *Code*, Jean-Paul II le soulignait d’ailleurs en écrivant que : « Le *Code* n’entend aucunement se substituer à la foi, à la grâce et aux charismes dans la vie de l’Eglise ou des fidèles. Au contraire, son but est plutôt de créer dans la société ecclésiale un ordre tel que, mettant à la première place la foi, la grâce et les charismes, il rende en même temps plus facile leur épanouissement dans la vie de la société ecclésiale comme dans celle des personnes qui en font partie ». Cette conception renouvelée de la canonicité, fidèle à la grande tradition canonique médiévale, a eu, je crois, pour effet positif de susciter un regain d’intérêt pour le Droit canonique, alors que les années précédentes avaient été marquées dans l’Eglise de France par des réactions fréquentes d’anti-juridisme, certains voyant dans la préoccupation canonique une entrave à la promotion du souffle pastoral, d’autres se satisfaisant à bon compte ou par intérêt d’une sécularisation progressive, notamment dans le domaine des œuvres.

L’évocation du contexte ne serait pas complète si je n’abordai pas la deuxième interpellation annoncée, à savoir, l’idée de limiter la place du Droit canonique dans les œuvres scolaires catholiques à une intervention externe ou subsidiaire, conserve-t-elle, aujourd’hui, une pertinence ?

Je me permet d'attirer votre attention sur le fait que j'ai préféré parler ici d' « interpellation » plutôt que de « question ». Autrement dit, en ce qui concerne la responsabilité propre des Organismes de gestion de l'Enseignement catholique, je considère que c'est notamment à vous qu'il reviendra d'apporter des réponses, avec le temps nécessaire pour une réflexion approfondie et la relecture de vos dispositions statutaires et de vos pratiques. Dès lors, mon rôle universitaire, car je ne me situe pas en cet instant sur le terrain de la consultation pour des dossiers spécifiques, sera précisément de vous apporter maintenant quelques éclairages dans le registre des fondamentaux canoniques qui, je l'espère, vous seront utiles pour votre travail futur de réflexion.

De mon analyse précédente, il ressort que le Droit canonique en vigueur a vraiment retrouvé des fondements théologiques dans son rapport avec la Théologie catholique, notamment, pour ce qui est des activités d'enseignement, avec des grands textes de Vatican II tels que les Constitutions *Lumen Gentium* sur l'Eglise et *Gaudium et Spes* sur l'Eglise dans le monde de ce temps, la Déclaration de *Gravissimum Educationis* sur l'éducation chrétienne, le *Décret Ad Gentes* sur l'activité missionnaire de l'Eglise... Mais je voudrais souligner que le rapport nécessaire entre Droit canonique et Théologie ne se limite pas à se reporter à des documents théologiques émanant de l'autorité ecclésiastique compétente qui sont antérieurs à la promulgation des normes canoniques. Il convient tout autant, et de façon actualisée, de mettre en rapport les normes canoniques avec des sources théologiques nouvelles émanant de ces mêmes autorités ecclésiastiques. Je pense, en particulier, au texte de 1997 de la Congrégation pour l'Education catholique « L'école catholique au seuil du troisième millénaire », et encore, à celui de 2007 émanant de cette même Congrégation « Eduquer ensemble dans l'Ecole catholique : mission partagée par les personnes consacrées et les fidèles laïcs ».

Par ailleurs, j'ai précédemment parlé du recours nécessaire aux cadres juridiques offerts par le Droit français, cadres tantôt stricts (je pense, par exemple, au domaine d'activité des associations culturelles), cadre tantôt plutôt libéral (ainsi, le régime de droit commun des associations de la loi de 1901 ou l'obligation de respect par l'Etat du caractère propre des

établissements sous contrat). Le cadre libéral du régime de droit commun des associations de la loi de 1901 laisse, en principe, une assez grande marge de manœuvre dans la définition des buts et les aménagements statutaires, avec la difficulté récurrente, toutefois, de mettre en harmonie la logique libérale associative et la prise en compte du caractère hiérarchique (avec fondements théologiques) qui vaut pour l'organisation canonique du Diocèse ou celle d'un Institut de vie consacrée.

Etant dans le registre de l'interpellation et de l'éclairage au sujet de la place actuelle ou d'avenir du Droit canonique dans les œuvres scolaires, mais en me situant du côté du Droit canonique, ainsi, je l'espère, que du côté de l'Enseignement catholique et des Organismes de gestion, je considérerai que la notion de « caractère propre » attachée à l'établissement nous est bien, cette fois, une notion interne. N'oublions pas, en effet, que cette notion de « caractère propre » nous vient de la loi Debré et, qu'il nous faut, d'un point de vue catholique, en quelque sorte, la recevoir et plus encore l'habiter ou l'habiller avec des références internes aux œuvres catholiques. Dans cette perspective, je considérerai que le patrimoine juridique canonique de l'Eglise a bien vocation à entrer pleinement dans la détermination de ce caractère propre des établissements catholiques. Or, dans ce corpus canonique, s'il convient, à l'évidence, de se reporter aux dispositions relatives aux activités d'enseignement (essentiellement contenues au Livre III du *Code*), il nous faut, tout autant, prendre en compte les normes relatives à l'administration des biens et à la fonction d'administrateur (essentiellement contenues au Livre V du *Code*). La conséquence juridique de cela est que les textes ou les pratiques concernant l'administration des biens ne peuvent se limiter à viser quelques références canoniques avec l'intention d'en faire seulement une garantie d'authenticité, de conformité, ou, dans certains cas, de recours extrême, car alors, le Droit canonique resterait, d'une certaine manière, en extériorité ou en subsidiarité. Pour l'administrateur, il s'agit, plus profondément, d'être animé par le souci de canonicité et de l'agir canonique.

C'est maintenant cette question de préoccupation de la canonicité que je voudrais creuser quelque peu sous les angles spécifiques de la

territorialité et surtout de l'administration des biens qui correspondent aux thèmes de vos Journées nationales.

S'agissant de la territorialité, et sans nous arrêter à la volonté napoléonienne d'avoir fait correspondre l'étendue des diocèses français à celle des départements, nos repères seront canoniques avec, vous n'en serez pas surpris, un fort arrière-plan théologique, très précisément, ecclésiologique. Trois choses sont à observer :

1 – Alors que dans le *Code*, la paroisse est définie comme une partie du Diocèse (can. 374 § 1), le Diocèse est, lui, qualifié de « portion du peuple de Dieu confiée à un Evêque » (can. 369). La terminologie a son importance car le diocèse en tant que « portion du Peuple de Dieu », sans être à lui seul l'Eglise tout entière, a cependant les qualités de l'Eglise tout entière. Mais au Diocèse et à son Evêque, il incombe d'être en communion avec les autres Eglises locales diocésaines dans le rapport à la primauté du successeur de Pierre. En revanche, la paroisse désignée comme « partie du Diocèse » ne peut prétendre avoir les qualités du tout c'est-à-dire de l'Eglise tout entière. Ceci dit, les paroissiens sont aussi des fidèles diocésains (can. 529 § 2). Ajoutons, qu'en Droit canonique, le rapport au territoire est inséparable du rapport à la communauté de fidèles qui s'y trouve. Ainsi, il est dit que la paroisse est une « communauté précise de fidèles » (can. 515 § 1) comprenant tous les fidèles » du territoire paroissial (can. 518). Quant au Diocèse, nous avons pu noter qu'il est désigné « portion du Peuple de Dieu » et non pas « portion » par rapport à un territoire plus vaste, car dans ce cas, il n'en formerait en réalité qu'une partie.

2 – Tant le Diocèse que la paroisse constituent des communautés hiérarchiques. L'Evêque, pour le Diocèse, et le curé pour la paroisse, ont respectivement la pleine charge d'âmes et ils exercent conjointement les trois fonctions d'enseigner, de sanctifier et de gouverner (can. 375; 519). Mais il existe de profondes interactions entre ces trois fonctions. Et, lorsque le pasteur propre qui a la pleine charge d'âmes, gouverne, il enseigne et sanctifie aussi d'une certaine manière. Ces rapports qu'entretiennent l'Evêque et le curé avec la communauté de fidèles qui leur est respectivement confiée sont surtout éclairés par la norme posée au canon 1009 § 3 récemment introduite par le

motu proprio de Benoît XVI *Omnium in mentem* (26 octobre 2009) : « Ceux qui sont constitués dans l'ordre de l'épiscopat ou du presbytérat reçoivent la mission et la faculté d'agir en la personne du Christ Tête ». Cette donnée théologique ici insérée dans le droit positif nous indique que le fondement même des communautés hiérarchiques que sont le diocèse et la paroisse est à situer dans le rapport au Christ Tête, sans confusion ou proximité donc avec certains schémas séculiers tels que la démocratie ou l'association de la loi de 1901. Ceci dit, il ne faut pas oublier qu'aux territorialités paroissiales et diocésaines s'ajoute la territorialité des provinces ecclésiastiques sous la conduite de l'archevêque métropolitain, et la territorialité nationale dans le cadre de la Conférence des Evêques de France. Cette considération est d'importance, notamment dans une perspective de mutualisation des moyens. Et ce rapport à la territorialité des communautés hiérarchiques peut être mis en corrélation avec la territorialité respective des OGEC, UDOGEC, UROGEC et de la FNOGEC.

3 – Alors qu'il existe un OGEC à l'échelon d'un établissement implanté dans un territoire à la fois paroissial et diocésain, et l'UDOGEC à l'échelon d'un Diocèse ou d'un département, j'attire votre attention sur le fait que le *Code de Droit canonique* demande à l'Evêque diocésain d'avoir une grande sollicitude pour toute la communauté humaine qui se trouvent de manière stable ou temporaire sur son territoire diocésain de juridiction. Ainsi, lit-on au canon 383 § 1 : « Que dans l'exercice de sa charge pastorale, l'Evêque diocésain montre sa sollicitude à l'égard de tous les fidèles confiés à ses soins, quels que soient leur âge, leur condition ou leur nationalité, qu'ils habitent sur son territoire ou qu'ils s'y trouvent pour un temps ; qu'il applique son souci apostolique même à ceux qui ne peuvent pas assez bénéficier de l'activité pastorale ordinaire à cause de leurs conditions de vie, ainsi qu'à ceux qui ont abandonné la pratique religieuse ». Et encore, il est dit au § 4 de ce même canon, que l'Evêque diocésain « considérera comme confiés à lui dans le Seigneur les non-baptisés pour que, à eux aussi, se manifeste la charité du Christ dont l'Evêque doit être le témoin devant tous ». Il convient de voir aussi le rapport au territoire scolaire dans cette perspective ecclésiologique et canonique. Le canon 806 § 1 place bien dans le champs de « son » territoire épiscopal le droit de l'Evêque diocésain de veiller sur les écoles catholiques et

de les visiter, même celles qui sont dirigées par des membres d'instituts religieux. S'agissant de la carte scolaire de l'Enseignement catholique et de son éventuelle modification, notons encore que le canon 802 dispose que : « S'il n'y a pas d'école où est donnée une éducation imprégnée d'esprit chrétien, il appartient à l'Evêque diocésain de veiller à ce qu'il en soit fondé » (§1). « Là où c'est opportun, l'Evêque diocésain veillera à ce que soient fondées aussi des écoles professionnelles et techniques, et d'autres qui seraient requises par des besoins particuliers ».

Venons-en maintenant à l'administration des biens dans l'Eglise. Le Droit canonique donne une acception large à la notion d'administration, c'est-à-dire qu'il fait également entrer dans cette notion les activités spécifiques de gestion. Surtout, observons que le canon 1254 § 1, premier canon du Livre V du *Code*, ne sépare pas l'administration de la propriété, et qu'il attribue ces deux capacités à « l'Eglise catholique [...] pour la poursuite des fins qui lui sont propres ». La propriété et l'administration doivent toujours être situées dans la perspective des fins propres de l'Eglise, et pour ce qui est des établissements d'enseignement, il faut se reporter à la finalité des « œuvres de l'apostolat sacré » mentionnée au § 2 de ce même canon 1254. La préoccupation canonique doit alors nécessairement nous amener à lire de façon croisée cette norme et les dispositions contenues au Livre III sur *La fonction d'enseignement de l'Eglise*, des canons 793 à 806. Précisons encore que le canon 1257 § 1 dégage la catégorie essentielle des « biens ecclésiastiques » qui sont, certes, des biens temporels, mais qui acquièrent cette qualité de « biens ecclésiastiques » en tant qu'ils sont, dans l'Eglise, la propriété de « personnes juridiques publiques », tels que le Diocèse ou un institut de vie consacrée. De cette qualité de biens ecclésiastiques découle toute une série d'effets juridiques prégnants, notamment pour l'administration des biens, leur éventuelle aliénation, mais aussi en ce qui concerne le statut et les obligations des administrateurs. A ce fond de tableau, ajoutons le rôle indispensable du conseil dans le domaine économique. Alors que les canons 492 et 493 définissent le statut et le rôle du conseil diocésain pour les affaires économiques, il importe sans doute de procéder par analogie pour repérer que, dans les statuts de l'OGEC et de l'UDOGEC, se trouve bien aussi l'activité spécifique de conseil.

Si nous souhaitons que la préoccupation canonique ne soit pas externe, mais interne à l'OGEC, l'UDOGEC et à la FNOGEC, nous devons, d'une manière générale, accorder une large place à la méthode de raisonnement par analogie, et ceci, dans la mesure où il s'agit de prendre en compte, à la fois, le caractère hiérarchique des personnes juridiques publiques propriétaires et le statut associatif de la loi de 1901 des organismes de gestion, ainsi que leur rapport avec la tutelle. Soulignons que, pour autant, le recours à l'analogie n'évacue pas les exigences. Il n'est pas de l'ordre d'un laxisme. Peut-être, certains parmi vous, trouveront-ils cette position inconfortable, mais je voudrais, pour les rassurer, leur faire observer que ce recours à l'analogie va alors se greffer sur un principe fondamental préalable, fixé par le Droit canonique lui-même, au canon 1282, à savoir : « Quiconque, cleric ou laïc, participe à un titre légitime à l'administration des biens ecclésiastiques, est tenu d'accomplir ses fonctions au nom de l'Eglise, selon le droit ».

Il nous faut bien mesurer toute la portée et l'équilibre de cette norme. La portée est que tous les administrateurs accomplissent leurs fonctions au nom de l'Eglise, car, comme nous l'avons vu au canon 1254 § 1, c'est l'Eglise catholique qui administre. Le souci d'ecclésiasticalité dans les actes d'administration ou de gestion doit toujours correspondre à celui de l'utilité de ces actes pour l'Eglise. Quant à l'équilibre dans la norme du canon 1282, il apparaît dans la mention « selon le droit ». Une telle formulation doit être bien comprise. En n'apportant pas d'autres précisions, le *Code* indique ici qu'il s'agit d'appliquer les normes canoniques, cela va de soi, mais aussi celles du droit étatique lorsque cela est nécessaire. Deux remarques à ce sujet :

1 – Dans le *Code*, les expressions « droit civil » ou « loi civile » ne sont pas à entendre par distinction avec d'autres branches du droit étatique (droit administratif, droit du travail ou droit fiscal, par exemple). Par l'emploi du terme « civil », le Droit canonique veut dire qu'il considère de la façon la plus large le droit de la cité, le droit séculier.

2 – L'observation des lois civiles par les administrateurs ecclésiastiques n'est en rien une sécularisation lorsqu'elle est motivée par la protection et la défense des intérêts de l'Eglise. C'est en ce sens qu'il nous faut lire, au canon 1284 §1, «Tous les administrateurs doivent [...] prendre garde

particulièrement que l'Église ne subisse un dommage à cause de l'inobservation des lois civiles ».

La réflexion canonique que je viens d'esquisser à grands traits est appelée à rejoindre une préoccupation interne. Il y a va du souci, non seulement de la justice, mais aussi de la justesse et du juste dans l'Église.