

# PORTALIS, négociation et mise en œuvre du Concordat

## Jean-Michel Ducomte

Professeur à l'institut d'Études politiques  
de Toulouse

[ducomteavocat@yahoo.fr](mailto:ducomteavocat@yahoo.fr)

*Présentation* : Le nom de Portalis est attaché à deux œuvres majeures qui inaugurent le Consulat : l'élaboration du Code civil, la négociation (modestement) et (de façon essentielle) l'exécution du Concordat. Ce traité négocié entre le Vatican et la République française devait solder les conséquences des mesures prises au cours de la période révolutionnaire en matière religieuse. Confronté aux trois questions soumises à débat : le statut de la religion catholique, le renouvellement du corps épiscopal, la situation de biens devenus propriété de la Nation en 1789, il sut, dans une logique gallicane, trouver des solutions qui survécurent à l'effondrement du régime impérial par-delà la succession des régimes politiques, et cela jusqu'au vote de la loi de séparation des Églises et de l'État du 9 décembre 1905 et, au-delà, dans les départements d'Alsace et en Moselle. Ses écrits, mais aussi la quantité considérable de textes qu'il élaborait, de décisions qu'il prit, éclairent une démarche finalement assez proche de celle d'un haut fonctionnaire contemporain.

Jean-Étienne-Marie Portalis fait partie du faible nombre de personnes de l'entourage de Bonaparte, avec Sieyès, Talleyrand, Fouché, Cambacérès, Fontanes, qui, à des titres divers, ont joué un rôle capital au cours de la période du Consulat et de l'Empire contribuant à édifier les masses de granit qui survécurent à l'effondrement du régime que sont la réforme administrative du 28 pluviôse an VIII, le Code civil et le Concordat.

La prise du pouvoir par Bonaparte favorise le retour d'un certain nombre de responsables politiques qui soit s'étaient contraint au silence pendant la période de la Terreur, soit, étant revenu aux affaires au lendemain du 9 thermidor an II, avaient été victimes des turbulences qui avaient traversé le régime du Directoire à l'occasion de chaque renouvellement partiel des Conseils. Tel est le cas de Portalis. Avocat au barreau d'Aix en Provence avant la Révolution, il fait acte de candidature, du bout des lèvres, aux États généraux, avant de se rétracter. Il traverse la période révolutionnaire sans réellement s'engager. Le 28 vendémiaire an IV, il sollicite et obtient un premier mandat

électif au sein du Conseil des Ancien dont il devait assurer la présidence au mois de juillet 1796 (messidor an IV). Ce premier mandat parlementaire fut également le dernier puisqu'il fut, comme Boissy d'Anglas, le rédacteur de la constitution de l'An III, Carnot ou Camille Jourdan parmi les soixante-cinq personnes condamnées à la déportation, « fructidorisées » comme l'on disait alors, au lendemain du coup d'Etat organisé par le général Augereau des 17 et 18 Fructidor an V (avril 1797). C'est à la suite d'un autre coup d'Etat, celui des 18 et 19 Brumaire an VIII (9 novembre 1799), qui devait porter le général Bonaparte au pouvoir, que Portalis était autorisé à rentrer en France (décision du 5 nivôse an VIII, 27 novembre 1799). C'est à sa proximité avec Cambacérès, deuxième consul à partir du 12 décembre 1799, que Portalis doit tout à la fois son retour en grâce et sa nomination par Bonaparte, d'abord comme Commissaire du Gouvernement près le Conseil des Prises, puis, à compter du 22 septembre 1800, comme Conseiller d'État. Mais plus que ces fonctions officielles c'est à la nature d'un certain nombre des réalisations durables du régime du Consulat dans le domaine du droit, le Code civil et le Concordat, que son nom reste attaché. Dans l'un et l'autre cas, dans le premier avec le concours de trois autres codificateurs et sous l'éclairage des travaux déjà conduits par Cambacérès au cours de la période révolutionnaire, dans le second, moins négociateur du texte qu'artisan de sa mise en œuvre, mais plus solitaire, il sut faire œuvre durable. Né le 1<sup>er</sup> avril 1747, Portalis a cinquante- quatre ans quand il entre dans l'entourage de Bonaparte, l'âge des fidélités désintéressées, mais aussi des accomplissements<sup>1</sup>.

La négociation du Concordat s'inscrit dans la stratégie de pacification religieuse consécutivement aux bouleversements intervenus au cours de la période révolutionnaire. 1789 constitue, en effet, une rupture majeure dans les relations entre l'Église catholique et l'Etat.

Il y a d'abord la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 qui après avoir posé, dans son article 1<sup>er</sup> que « les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit », proclame, dans son article 10, la liberté de conscience : « Nul ne peut être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public ». Plus concrètement un certain nombre de mesures seront prises pour donner sens au changement de paradigme. Certaines ont directement affecté le statut de l'Église catholique. Ses

---

<sup>1</sup> Une rapide et utile bibliographie de Portalis : Marceau Long et Jean-Claude Monier : « Portalis, l'esprit de justice » Michalon 2017

biens sont nationalisés. Les congrégations religieuses sont supprimées et les vœux perpétuels interdits. Le 12 juillet 1790 est adoptée la constitution civile du clergé, d'inspiration gallicane, qui va réorganiser le paysage religieux. La géographie religieuse, héritée de l'Ancien régime est totalement redessinée. La Nation s'engage à assurer la charge financière de la religion catholique et notamment le traitement des membres du clergé. Les Evêques et les curés sont élus par le peuple des croyants. L'investiture canonique des évêques échappe désormais au pape. Les nouveaux élus doivent, avant de prendre leurs fonctions, prêter deux serments ; l'un de se conformer aux enseignements de leur foi, l'autre, « d'être fidèle à la nation, à la loi et au Roi, et de maintenir de tout son pouvoir la Constitution ». Les dispositions qui restreignaient les droits de ceux qui pratiquaient d'autres cultes sont assouplies ou levées. Le 24 décembre 1789, les protestants sont déclarés admissibles à tous les emplois publics. Le 7 mai 1791 un décret reconnaît à chacun « la liberté d'exercer le culte religieux auquel il est attaché » : une formule reprise dans les dispositions fondamentales garanties par la constitution du 3 septembre 1791. Le 27 septembre 1792, la citoyenneté est accordée aux juifs.

L'application de la Constitution civile du clergé ne se fit pas sans difficultés. Un certain nombre d'évêques et de curés refusèrent de prêter le serment qui leur était imposé. A partir de 1794, l'attitude de la Révolution se radicalise en réponse à l'opposition du pape. Le 18 septembre 1794 la Convention décide de supprimer le budget du culte. Cette mesure affecte exclusivement les catholiques. Sous la Convention thermidorienne, un décret du 3 ventôse An III (21 février 1795), instaure une première séparation entre les Eglises et l'Etat en affirmant que la République ne salarie aucun culte ni ne reconnaît aucun ministre du culte. Un autre décret, du 7 vendémiaire An IV (29 septembre 1795) devait en confirmer les termes et rester en application jusqu'en 1802, date à laquelle le Concordat commença de s'appliquer.

D'autres mesures sont adoptées destinées à réduire la fonction sociale et politique de l'Église catholique. La légitimité du pouvoir perd son fondement divin. Le pouvoir détenu par le monarque n'est plus la conséquence de son sacre. Désormais, c'est dans la Nation ou dans le peuple que réside le principe de la souveraineté. Par ailleurs, le statut des individus cesse d'être régi par une logique sacramentelle. La manifestation la plus tangible de ce changement de perspective est représentée par la soustraction de la tenue des registres d'état-

civil de la compétence de l'Église catholique. Parallèlement le mariage devient un simple contrat et le divorce est introduit.

La France révolutionnaire, en dépit des ruptures opérées, reste profondément catholique. Si certaines mesures, comme la laïcisation de l'État civil ou le changement dans les fondements du pouvoir ne posent pas de problèmes, la Constitution civile du clergé, puis les tentatives de séparation, au cours de la Convention thermidorienne, provoquent une crispation dont l'intensité favorisera largement la recherche d'une solution autoritaire incarnée par Napoléon Bonaparte. Ce dernier, tout en se présentant comme l'héritier sous bénéfice d'inventaire de la Révolution s'engage, dans un premier temps, dans une logique de pacification sociale qui impose que soient reconsidérées les relations entre les Églises – mais il s'agit essentiellement de l'Église catholique - et l'État. Tel sera l'objet et, pour partie, le résultat du Concordat de 1801.

Nous le verrons, en cette matière comme en beaucoup d'autres, Bonaparte s'y révèle héritier sous bénéfice d'inventaire. Il ne s'agit ni de restauration, ni de confirmation, mais d'adaptation dans une logique de pacification afin, tout à la fois, d'asseoir l'adhésion au régime et de lui conférer un supplément de légitimité. En quelques phrases bien senties, Portalis devait d'ailleurs assez bien résumer, dans son discours sur le Concordat présenté devant le Corps législatif, la philosophie concordataire de Bonaparte. « Le bon ordre et la sûreté publique ne permettraient pas que l'on abandonne pour ainsi dire ces institutions à elles-mêmes. L'État ne pourrait avoir aucune prise sur les établissements et sur les hommes que l'on traiterait comme étrangers à l'État. Le système d'une surveillance raisonnable des cultes ne peut être garanti que par le plan connu d'une organisation légale des cultes. C'est une matière qui appartient à la haute police de l'État ». Une Église au service du pouvoir au sein de laquelle l'évêque est, d'abord, un « préfet violet » chargé de rétablir la paix civile, là où elle était troublée, en faisant régner l'ordre dans son diocèse. Il convenait, tout à la fois, de définir une nouvelle architecture juridique des relations entre l'Église catholique, puis les autres cultes et l'Etat, et assurer sa mise en œuvre.

## **I- La construction de l'architecture concordataire**

### **A- La négociation du traité**

La résolution des tensions qu'avait suscitées la politique religieuse conduite par les gouvernements qui s'étaient succédés au cours de la période

révolutionnaire, dans un pays encore peu sécularisé, imposaient une reprise du dialogue avec le pape.

Les négociations s'engagent dès le mois de juin 1800 pour se conclure avec la signature du Concordat le 15 juillet 1801. Très rapidement la discussion se concentre sur trois sujets principaux. Celui du statut de la religion catholique, celui du renouvellement du corps épiscopal, celui, enfin, de la reconnaissance des biens nationaux. Dans ses trois domaines, des compromis furent trouvés, dans lesquels, chacune des parties pouvait éprouver le sentiment d'avoir sauvegardé ce qui, pour elle, constituait l'essentiel.

### **1- Les discussions**

Le Concordat fut signé par Joseph Bonaparte et Consalvi le 15 juillet 1801 (26 messidor an IX). Trois mois plus tard, le 8 octobre 1801, Napoléon Bonaparte, Premier Consul nomma Portalis, Conseiller d'État « chargé de toutes les affaires concernant les Cultes ». Si l'intervention de ce dernier fut décisive tant dans la rédaction des compléments du Concordat que constituent les Articles organiques des cultes catholiques et protestants, dans la ratification du texte par le corps législatif ou dans sa mise en œuvre, il ne participa pas à proprement parler aux négociations. L'observation serait sans importance et ne mériterait pas d'être formulée si ne venaient la contredire un certain nombre d'écrits, pour certains anciens<sup>2</sup>, pour d'autres beaucoup plus récents<sup>3</sup>. Même si l'on ne prête qu'aux riches et Portalis fait figure de rentier tant son action et les honneurs qu'elle lui valut sont importants, il n'est pas nécessaire de tordre l'histoire ou de lui faire dire ce qu'elle est incapable de formuler. Aucune trace d'une quelconque intervention de Portalis n'est identifiable tout au long de la longue et difficile négociation du texte. Les négociateurs du texte du Concordat sont connus, la stratégie de chacun facilement identifiable. Tout au plus peut-on souligner, mais sans être en mesure d'aller au-delà du simple constat, que, de tout l'entourage de Bonaparte, Portalis était vraisemblablement la personne la mieux au fait des questions religieuses. Ceci explique peut-être que, alors de Bernier négociait avec Spina, le Premier Consul ait sollicité auprès de Portalis les informations utiles aux arbitrages qui permirent la conclusion des négociations.

---

<sup>2</sup> Voir : Paul Droulers : « Portalis et l'abbé d'Astros contribuèrent-ils à la rédaction du Concordat de 1801 ? »  
Revue d'histoire de l'Église de France, Année 1949 /125/ p. 59-66

<sup>3</sup> Jean-Luc A. Chartier : « Portalis », Fayard 2004

## **2- Le texte du Concordat**

En dépit de leur complexité les trois questions objet de la négociation, ainsi qu'un certain nombre de difficultés de moindre importance devaient trouver une réponse dans les 17 articles que comporte le Concordat.

**Quel devait être désormais le statut de la religion catholique ?** En dépit de l'acceptation initiale par Bernier, curé chouan choisi comme négociateur par Bonaparte, du statut de religion d'État, il était évident pour la plupart des ministres et responsables politiques autour de Bonaparte qu'une telle restauration de la religion catholique dans son statut antérieur à la Révolution était inconcevable. Outre qu'une telle formule était contraire au principe de l'égalité des cultes et à leur libre exercice, elle méconnaissait nombre des transformations introduites par la Révolution française et surtout faisait obstacle à la volonté du premier Consul d'exercer un droit de regard sur l'organisation du culte. Il fut décidé, comme le précise le deuxième alinéa du préambule qu'elle serait « la religion de la grande majorité des citoyens français » et que les consuls en feraient « profession particulière ».

L'exercice du culte était libre et public mais il fallait qu'il se conforme « aux règlements de police que le Gouvernement jugera nécessaires pour la tranquillité publique » (article 1<sup>er</sup>). Cet article devait donner lieu à d'âpres discussions, jusqu'aux dernières heures de la négociation. Le Vatican était attaché à la reconnaissance d'un exercice public du culte, ce qui revenait à abolir la loi du 7 vendémiaire an IV qui posait l'interdiction de tout emblème religieux en dehors des temples, du costume ecclésiastique ou de toute lecture en dehors des églises. Bonaparte s'opposa longtemps à l'affirmation du caractère public de cet exercice du culte, n'y consentant finalement que sous la réserve des dispositions d'ordre public que le gouvernement estimerait utile d'adopter. Le négociateur pontifical, Consalvi, devait finalement céder après avoir fait préciser que les seules restrictions à l'exercice public du culte devaient être inspirées par le souci de la tranquillité publique, censé interdire une action arbitraire du gouvernement. Cette disposition devait avoir des conséquences importantes par la suite, puisque elles permettraient au gouvernement français d'adjoindre au Concordat les Articles organiques.

**Concernant, en deuxième lieu le renouvellement de l'épiscopat,** il convenait, d'abord de procéder à un nouveau découpage des diocèses et des paroisses. Bonaparte était en faveur d'un découpage qui se rapproche le plus

possible du découpage départemental. Une tentative avait été faite en ce sens en 1790, mais l'opposition pontificale à la constitution civile du clergé n'avait pas permis d'aboutir. Aussi c'est le découpage antérieur à 1789, en 136 diocèses, qui était discuté. Finalement, au terme d'une discussion rapide, l'accord se fit sur un découpage en 60 diocèses, dont 50 évêchés et 10 archevêchés. Il fallait, par ailleurs que les membres des deux épiscopats, constitutionnels et réfractaires démissionnent ou, plus exactement, que les autorités françaises d'un côté et le Vatican de l'autre convainquent leurs soutiens respectifs de quitter leurs fonctions pour permettre la désignation de nouveaux titulaires. L'article 3 résout la question du seul côté où un problème pouvait survenir : « Sa Sainteté déclarera aux titulaires des évêchés français qu'elle attend d'eux, avec une ferme confiance, pour le bien de la paix et de l'unité, toute espèce de sacrifices, même celui de leurs sièges. D'après cette exhortation, s'il se refusaient à ce sacrifice commandé par le bien de l'Eglise (refus, néanmoins, auquel Sa Sainteté ne s'attend pas), il sera pourvu, par de nouveaux titulaires, au gouvernement des évêchés de la circonscription nouvelle, de la manière suivante ». Il convenait également de fixer, les modalités de désignation des nouveaux titulaires des sièges épiscopaux et de fixer, pour l'avenir, les règles applicables à leur remplacement. Bonaparte aurait souhaité se réserver cette prérogative. Finalement, le système retenu est celui du Concordat de 1516 : nomination par le premier consul, le pape conférant l'institution canonique. Concernant les curés, leur nomination incombera aux évêques mais ne pourra porter que « sur des personnes agréées par le Gouvernement ».

**Restait la question des biens ecclésiastique devenus biens nationaux** en application du décret du 24 novembre 1789 intervenu sur proposition de Talleyrand. Avant même l'ouverture de négociations<sup>4</sup>, Bonaparte avait clairement précisé qu'il n'était pas envisageable de revenir sur la nationalisation des biens du clergé, ces derniers ayant été régulièrement acquis comme biens nationaux et, pour beaucoup d'entre eux ayant donné lieu des transactions successives. « Cette expropriation, nécessitée par les besoins de l'État, est maintenant consommée. Ces biens ont passé des mains des possesseurs ou titulaires dans celle des acquéreurs. La loi donne à ceux-ci un titre et le gouvernement une garantie ». Et il poursuit, évoquant ces acquisitions : « la nécessité les commande, le besoin les exige, la loi de l'État les approuve, la constitution les garantit. Le bien de la paix, le repos de l'État, le rétablissement

---

<sup>4</sup> Lettre du 12 novembre 1800 à Martiniana citée par Mathieu, le Concordat de 1801, p 86-93)

de la religion au milieu de nous, en un mot la réunion de la France avec l'Église de Rome dépendent essentiellement de la conservation de ces acquisitions ». Le pape accepte et renonce aux biens du clergé devenus bien nationaux. L'article 13 précise les termes de cette renonciation : « Sa Sainteté, pour le bien de la paix et l'heureux rétablissement de la religion catholique, déclare que ni elle, ni ses successeurs, ne troubleront en aucune manière les acquéreurs des biens ecclésiastiques aliénés, et qu'en conséquence, la propriété de ces mêmes biens, les droits et revenus y attachés, demeureront incommutables entre leurs mains ou celles de leurs ayant cause ». Cet abandon ne s'opérait pas sans conditions ni contrepartie. Tout d'abord, les édifices religieux non aliénés, nécessaires au culte étaient remis à la disposition des évêques (article 12), par ailleurs, évêques et curés nommés dans les nouvelles circonscriptions ecclésiastiques étaient rémunérés par l'État. Les apparences étaient sauvées et Bonaparte avait l'assurance de disposer d'un clergé dévoué. Cette dévotion étant renforcée par le régime de salariat mis en place, en vertu de l'adage selon lequel « qui paye tient ».

Un certain nombre d'autres dispositions étaient stipulées, toutes orientées vers un renforcement de la soumission de l'Église catholique au nouveau régime. Évêques et autres ministres du culte devaient prêter serment de fidélité au régime, une prière spéciale étant dite à la fin des offices religieux<sup>5</sup>. Enfin le premier consul se voyait reconnaître les mêmes droits et prérogatives en matière religieuse que ceux de la monarchie d'Ancien régime (article 16).

## **B- Les articles organiques**

Si Portalis n'avait pas participé à la négociation du Concordat, son rôle va être déterminant dans l'élaboration des Articles organiques qui complètent et précisent le Concordat en ce qui concerne le culte catholique, et dans celle des Articles organiques des cultes protestants. Les premiers, ceux relatifs au culte catholique, qui reprennent d'une main ce que le Concordat avait consenti de l'autre seront, en dépit de l'opposition du pape, intégrés au Concordat et soumis à même ratification que ce dernier. L'organisation de la religion juive devait intervenir ultérieurement.

### **1- Les Articles organiques du culte catholique**

---

<sup>5</sup> Article 8 : « La formule de prière suivante sera récitée à la fin de l'office divin : Domine, salvam fac Republicam ; Domine, salvos fac consules »

Le Concordat se limitait à poser un cadre général et à fixer les principes qui permettraient de solder les conflits ouverts autour des questions religieuses au lendemain de la Révolution française. Il constituait une convention entre puissances souveraines dont la mise en œuvre imposait l'édiction de règles en précisant les dispositions. Ces articles organiques, considérés par Bonaparte comme un complément du Concordat doté d'une même force juridique et d'un même statut, démontrent, s'il en était besoin, que son souci était moins une pacification religieuse qu'une pacification par la religion, redevenu instrument de contrôle social<sup>6</sup>. Si la méthode adoptée peut sembler peu orthodoxe bien qu'inscrite dans l'esprit du temps, Portalis la justifie en définissant les champs de compétence respectifs du pouvoir politique et des autorités ecclésiastiques. « Les fondement sur lesquels reposent les articles organiques sont l'indépendance des gouvernements dans le temporel, la limitation de l'autorité ecclésiastiques aux choses spirituelles, la supériorité des conseils généraux sur le pape, et l'obligation commune du pape et de tous les autres pasteurs de n'exercer leur autorité ou leur ministère que d'une manière conforme aux canons reçus de l'Eglise ». Face aux réactions d'hostilité que l'adoption des articles organiques devait susciter, Portalis précisera son analyse<sup>7</sup>, sans rien abandonner de la logique gallicane qui éclaire nombre de leurs dispositions. Il en appelle à l'histoire en rappelant les Quatre articles du clergé de France, rédigés par Bossuet en 1682 et tenue pour la charte de l'Eglise gallicane. « Cette déclaration, qui est un véritable monument national, porte que saint Pierre et ses successeurs, vicaires de Jésus-Christ, et que toute l'Eglise même, n'ont reçu de puissance de Dieu que pour les choses spirituelles et concernant le salut, et non point sur les choses temporelles ; qu'en conséquence les gouvernants et les souverains ne sont soumis à aucune puissance ecclésiastique par l'ordre de Dieu, dans les choses temporelles : qu'ils ne peuvent être privés de leurs droits, directement ou indirectement, par l'autorité des chefs de l'Eglise ; que les citoyens ne peuvent être dispensés de la soumission et de l'obéissance qu'ils doivent, ni absous du serment de fidélité, et que cette doctrine, nécessaire pour la tranquillité publique, et non moins avantageuse à l'Eglise qu'à l'Etat, doit être inviolablement suivie, comme conforme à la parole de Dieu, à la tradition des

---

<sup>6</sup> « Il faut laisser à la masse du peuple ses prêtres, ses autels et son culte. Il faut aussi que le gouvernement s'en serve comme d'un levier puissant pour diriger les hommes, pour former leurs mœurs, pour adoucir leurs misères, pour les rendre meilleurs et moins malheureux » expliquait le philosophe Fourcroy, conseiller du premier consul, cité par L. Madelin, Histoire du Consulat et de l'Empire, 1939 p 99

<sup>7</sup> Rapport présenté au gouvernement de la République, 5<sup>ème</sup> jour complémentaire au XI. Réponse aux observations faites sur les lois organiques par Monsieur l'évêque d'Orléans, nivôse an XII, Archives nationales, 290 AP 1 pièce 30

saints Pères et aux exemples des saints ». Outre cette justification de principe, et pour revenir sur le strict terrain juridique Portalis ajoute que si l'Etat s'interdit d'intervenir sur les questions de foi et de dogme, il n'en va pas de même dans les matières mixtes. Ainsi, si le gouvernement ne peut intervenir sur le contenu de la prière, l'heure et le lieu où elle est prononcée intéresse la puissance publique. « En France, le gouvernement a toujours présidé, d'une manière directe à la conduite des affaires ecclésiastiques ». Et, conduit à justifier le pouvoir de nomination des ministres du culte, l'argumentation qu'il développe est excepte de toute ambiguïté. « Les évêques ne sont point entrés formellement dans la prévoyance de la constitution ; mais leur ministère a trop de rapport avec l'instruction, avec toutes les branches de la police, pour pouvoir être étranger aux considérations qui ont fait attribuer au premier consul la nomination des préfets, des juges et des instituteurs. Je dis, en conséquence, que ce premier magistrat, chargé de maintenir la tranquillité et de veiller sur les mœurs, devait compter, dans le nombre de ses fonctions et devoirs, le choix des évêques, c'est-à-dire le choix des hommes particulièrement consacrés à l'enseignement de la morale et des vérités les plus propices à influencer sur les consciences ».

Les 77 articles qui règlent le culte catholique expriment très exactement cette lecture gallicane des relations entre l'Etat et l'Eglise catholique. Le titre 1<sup>er</sup>, intitulé de façon très évocatrice « Du régime de l'Eglise catholique dans ses rapports généraux avec les droits de la police de l'Etat » durcit les dispositions du Concordat. La publication des bulles « de la Cour de Rome » doit être autorisée préalablement par le gouvernement (article 1) ; le pape ne peut avoir de délégués en France, nonce ou légat sans y être autorisé (article 2) ; aucun concile national ne peut se tenir sans la permission du gouvernement ; un recours, l'appel comme d'abus, est organisé, devant le Conseil d'Etat contre les comportements condamnables - définis de façon très large - des ecclésiastiques. Les trois autres titres sont confirmatifs de la volonté de s'assurer d'un contrôle sur l'exercice du culte catholique ainsi que sur la formation de ses desservants. Ainsi les articles 24 et 25 rendent-ils le conseiller d'Etat chargé des affaires concernant les cultes, en l'occurrence Portalis, destinataire, afin qu'il en assure le contrôle, de l'engagement d'enseigner dans les séminaires la doctrine incluse dans la déclaration faite par le clergé de France en 1682, ainsi que de la liste des élèves. Le texte entre parfois dans des détails d'une précision vétilleuse comme ceux relatifs à la couleur des bas des évêques ou à la forme du costume ecclésiastique.

## 2- Les Articles organiques des cultes protestants

En acceptant d'organiser, aux côtés de la religion catholique, les cultes protestants (luthériens et calvinistes) avant, plus tard de s'attacher à l'organisation de la religion juive, Bonaparte favorise la mise en place du système des cultes « reconnus »<sup>8</sup>. La liberté d'opinions « même religieuses », établie par l'article 10 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, ne sera jamais remise en cause, mais seuls certains cultes, les plus importants sont reconnus, financés, mais aussi contrôlés par l'Etat.

Comme pour le culte catholique Portalis fut chargé d'élaborer les articles organiques concernant les cultes protestants, ces dispositions étant jointes au Concordat et aux Articles organiques du culte catholique pour être adoptés, en un même vote par le corps législatif le 18 germinal an X. Dans la présentation qu'il en fera, le 15 germinal, Portalis se livre, d'abord, à une critique de la politique religieuse de la monarchie d'Ancien régime. Il rappelle que le culte protestant fut autorisé jusqu'à la révocation de l'édit de Nantes. « A l'époque de cette révocation, le protestantisme fut proscrit et on déploya tous les moyens de persécution contre les protestants. D'abord on les chassa du territoire français. Mais comme l'on s'aperçut ensuite que l'émigration était trop considérable et qu'elle affaiblissait l'Etat, on défendit aux protestants de sortir de France, sous peine de galères. En les forçant à demeurer au milieu de nous, on les déclara incapables d'occuper aucune place et d'exercer aucun emploi, le mariage même leur fut interdit ; ainsi une partie nombreuse de la nation se trouva condamnée à ne plus servir Dieu ni la patrie. Est-il sage de précipiter par de telles mesures des multitudes d'hommes dans le désespoir de l'athéisme religieux et dans les dangers d'une sorte d'athéisme politique qui menaçait l'Etat ? Espérait-on pouvoir compter sur des hommes que l'on rendait impies par nécessité, que l'on asservissait par la violence et que l'on déclarait tout à la fois étrangers aux avantages de la cité et aux droits mêmes de la nature ? » Le caractère implacable de son réquisitoire lui permet, par comparaison de souligner l'importance et la justesse de certaines des conquêtes révolutionnaires : « Dans la révolution, l'esprit de liberté a ramené l'esprit de justice, et les protestants, rendus à leur patrie et à leur culte, sont redevenus ce qu'ils avaient été, ce qu'ils n'auraient jamais dû cesser d'être, nos concitoyens et nos frères. La protection de l'Etat leur est garantie à tous égards comme aux catholiques ». La diversité de

---

<sup>8</sup> Rita Hermon-Belot : « La genèse du système des cultes reconnus : aux origines de la notion française de reconnaissance, Archives de sciences sociales des religions n° 129 janvier-mars 2005, p. 17-35

convictions et de pratique religieuse ne constitue pas un problème, mieux même, elle est susceptible de contraindre chaque religion respecter les limites que l'ordre public pose à son expression. « La liberté de conscience n'est pas seulement un droit naturel ; elle est encore un bien politique. On a remarqué que là où il existe diverses religions également autorisées, chacun dans son culte se tient davantage sur ses gardes et craint de faire des actions qui déshonoreraient son Eglise et l'exposeraient au mépris ou aux censures du public. On a remarqué de plus que ceux qui vivent dans des religions rivales ou tolérées sont ordinairement plus jaloux de se rendre utile à leur patrie que ceux qui vivent dans le calme et les honneurs d'une religion dominante. Enfin veut-on bien se convaincre de ce que je dis sur les avantages d'avoir plusieurs religions dans un Etat ? Que l'on jette les yeux sur ce qui se passe dans un pays où il y a déjà une religion dominante et où il s'en établit une autre à côté ; presque toujours l'établissement de cette religion nouvelle est le plus sûr moyen de corriger les abus de l'ancienne ». Le propos venait à point confirmer les considérations plus générales sur le rôle social des Eglises. L'intervention de l'Etat trouve son unique raison d'être dans des considérations temporelles et la concurrence des croyances et des cultes en fait partie.

Conformément à la logique bonapartiste, les cultes protestant furent dotés d'une organisation hiérarchique, conforme à l'esprit du luthérianisme mais en contradiction avec la tradition synodale des calvinistes. Au plan territorial l'organisation des deux cultes prenait pour base l'église consistoriale regroupant six mille fidèles. Un même contrôle du gouvernement que concernant le culte catholique, sur les nominations de ministres du culte et sur les publications et l'enseignement est institué. Les ministres du culte sont rémunérés. A l'inverse de l'Eglise catholique, les protestants n'avaient pas de puissance passée dont ils auraient pu souhaiter le rétablissement. Au contraire et à bien des égards les cultes protestants vivent la nouvelle organisation de leur culte comme une réparation ce qui explique leur adhésion sans réserve au mécanisme mis en place.

### **3- La religion juive**

Le régime concordataire reste silencieux sur la religion juive, et cependant, dans son discours de présentation du Concordat devant le Corps législatif, Portalis souligne que son existence et son organisation n'ont pas été oubliées. « Elle doit participer, comme les autres, à la liberté décrétée par nos lois » Il ajoute cependant, se conformant à l'esprit du temps : « Les juifs forment bien

moins une religion qu'un peuple, ils existent chez toutes les nations sans se confondre avec elles. Le gouvernement a cru devoir respecter l'éternité de ce peuple qui est parvenu jusqu'à nous à travers les révolutions et les débris des siècles, et qui par tout ce qui concerne son sacerdoce et son culte, regarde comme un de ses plus grands privilèges de n'avoir d'autre règlements que ceux sous lesquels il a toujours vécu, parce qu'il regarde comme un de ses plus grands privilèges de n'avoir que Dieu même pour législateur ».

Ce n'est qu'en 1806, qu'il commença à se préoccuper de son organisation. L'égalité civile avec les catholiques et les protestants leur avait été garantie à partir du 27 septembre 1791, mais un vieux fond antisémite, notamment en Alsace où était implantée une forte communauté azkénaze, retardait l'organisation du culte. Afin d'organiser une interlocution claire entre les représentants des communautés juives et le pouvoir, Bonaparte provoqua la réunion, à partir du 9 février 1807, d'une assemblée, qualifiée, par référence à l'antiquité d'Israël, Grand Sanhédrin, laissant à Portalis le soin de préparer les documents que le résultat des discussions permettrait d'élaborer. Au terme de ses travaux un accord se fit pour faire de la religion juive un culte reconnu. L'Empereur se voyait gratifié du titre de « Cyrus des temps modernes » et, sur le modèle du catéchisme impérial, une prière à la gloire de l'Empereur devait être dite dans les synagogues. Portalis, mort le 25 août 1807 ne fut pas en mesure de poursuivre jusqu'à son terme l'organisation de ce culte. Toutefois, les travaux préparatoires conduits sous sa responsabilité aboutirent aux décrets du 17 mars 1808 qui mirent en place un système assez proche de celui organisant les cultes protestants.

### **C- La conception des relations entre l'État et les Églises (le discours devant le Corps législatif)**

Croyant revendiqué, en délicatesse assumée avec certains aspects de la pensée des Lumières, Portalis est d'abord un pragmatique, c'est ce trait de sa personnalité qui explique, vraisemblablement, la confiance dont l'investira Napoléon. Aucun esprit de système dans la présentation qu'il fait de la philosophie qui anime sa conception des relations qui peuvent se nouer entre confessionnalité et univers sociétal et politique. L'intérêt de la religion ne réside pas dans les vérités qui sont censées la fonder mais dans son utilité au service de l'affermissement de l'ordre social et du pouvoir politique. Certes, les progrès scientifiques doivent être salués mais il convient de se garder de jeter aux orties « tout ce que nous appelons préjugés antiques et de nous séparer brusquement de

tout ce qui nous a civilisés ». Et, autant une société ne peut vivre sans des lois et des magistrats pour les faire appliquer, autant elle ne peut durer sans le secours d'une religion qui détermine le contenu de la morale. « L'athée qui ne reconnaît aucun dessein dans l'univers et qui semble n'user de son intelligence que pour s'abandonner à une fatalité aveugle, peut-il inutilement prêcher la règle des mœurs en desséchant par ses désolantes opinions la source de toute moralité ».

Car il ne saurait y avoir de morale sans une religion qui l'éclaire : « la morale sans dogme religieux ne serait qu'une justice sans tribunal », d'autant qu' « une morale religieuse qui se résout en commandements formels a nécessairement une force qu'aucune morale purement philosophique ne saurait avoir. La multitude est plus frappée de ce qu'on lui ordonne que de ce qu'on lui prouve. Les hommes en général ont besoin d'être fixés ; il leur faut des maximes plutôt que des démonstrations ». Et la diversité des religions n'est pas un obstacle à l'émergence d'une morale voire à la reconnaissance de l'universalité de ses enseignements ; « Si les diverses religions positives ne se ressemblent pas, si elles diffèrent dans leur culte extérieur et dans leur dogmes, il est du moins certain que les principaux articles de la morale naturelle constituent le fond de toutes les religions positives ». Et la force de leurs enseignements dépendent de la force mobilisatrice des rites ; « Nier l'utilité des rites et des pratiques religieuses en matière de morale, ce serait nier l'empire des notions sensibles sur des êtres qui ne sont pas de purs esprits, ce serait nier la force de l'habitude ». Dès lors, « l'intérêt des gouvernements humains est donc de protéger les institutions religieuses, puisque c'est par elles que la conscience intervient dans toutes les affaires de la vie, puisque c'est par elles que la morale et les grandes vérités qui lui servent de sanction et d'appui sont arrachées à l'esprit de système pour devenir l'objet de la croyance publique, puisque c'est par elles enfin que la société entière se trouve placée sous la puissance et la garantie de l'auteur même de la nature ». Qu'importe en définitive la vérité ou la fausseté des enseignements de telle ou telle religion, question purement théologique. C'est moins le contenu de la religion que son existence et les adhésions qu'elle suscite. « Les religions, même fausses ont au moins l'avantage de mettre obstacle à l'introduction de doctrines arbitraires. Les individus ont un centre de croyance, les gouvernements sont rassurés sur des dogmes une fois connus, qui ne changent pas (...) Quand il n'y aura plus de religion, il n'y aura plus ni patrie, ni société pour les hommes qui, en recouvrant leur indépendance, n'auront que la force pour en abuser ».

Mais l'accumulation de ces vertus doit se concilier avec la liberté qui répugne à admettre une religion exclusive<sup>9</sup> ou dominante<sup>10</sup>. De là découle la nécessité d'une surveillance ou, pour euphémiser, l'affirmation d'une protection. « Protéger une religion, c'est la placer sous l'égide des lois ; c'est empêcher qu'elle ne soit troublée ; c'est garantir à ceux qui la professent la jouissance des biens spirituels qu'ils s'en promettent, comme on leur garantit la sûreté de leurs personnes et de leurs propriétés. Dans le système de protection, il n'y a rien d'exclusif ni de dominant, car on peut protéger plusieurs religions, on peut les protéger toutes».

## **II- La mise en œuvre du Concordat**

Peu de temps après que Portalis ait débuté devant de Conseil d'Etat les travaux préparatoires du Code civil, il se voyait confier, le 8 octobre 1801, la responsabilité de toutes les affaires concernant les cultes avec pour mission de mettre en application le Concordat qui venait d'être signé. Les Articles organiques restaient encore à écrire, et la ratification du Concordat en attente de l'épuration du Corps législatif et du Tribunat qualifiée d' « élimination de l'an X », destinée à briser l'opposition anticléricale soutenue par une partie de l'armée, très hostile à ce qu'elle qualifiait de « capucinade ». Sa mission devait être précisée, par une instruction particulièrement détaillée du 17 décembre 1802 incluant les Articles organiques. Quelques-uns de ses termes donnent une illustration des diligences que Bonaparte souhaite voir conduites par son Conseiller d'Etat en charge des cultes : « Le conseiller d'Etat s'assurera si les dispositions du Concordat et celles de la loi du 18 germinal an X concernant le libre exercice des cultes, reçoivent leur paisible et entière exécution (...)

Dans les diocèses où la circonscription est faite, il cherchera à savoir si elle est conforme aux besoins des localités et aux opinions plus générales ;

Dans ceux où elle est en retard, quels sont les motifs qui l'ont retardée ;

Si les évêques et leurs grands vicaires sont animés de l'esprit de paix, qui fait la base du Concordat ;

---

<sup>9</sup> « J'appelle religion exclusive, celle dont le culte public est autorisé privativement à tout autre culte ; Tel était parmi nous la religion catholique dans le dernier siècle de la monarchie »

<sup>10</sup> J'appelle religion dominante celle qui est plus intimement liée à l'Etat, et qui jouit dans l'ordre politique de privilèges qui sont refusés à d'autres cultes dont l'exercice public est pourtant autorisé. Telle était la religion catholique en Pologne et telle est la religion grecque en Russie »

Si les prêtres ont abjuré toutes les animosités résultant de leurs anciennes querelles ;

Quels sont ceux qui troublent l'ordre et tourmentent les consciences à l'occasion des évènements passés ; (...) »

Les difficultés d'application des dispositions concordataires, élargies aux Articles organiques étaient de nature diverse. Si la question du statut de la religion catholique ou celle de la garantie offerte aux propriétaires de biens nationaux ont pu être résolues sans difficultés, par le simple rappel des termes du Concordat<sup>11</sup>, le renouvellement du corps épiscopal devait solliciter de façon plus intense Portalis. En marge ou en complément des dispositions concordataires, répondant au désir ou précédant les vœux de Bonaparte, il s'attachera à créer les conditions pour que l'Eglise catholique soit mise au service de la gloire du régime. Par ailleurs, le Concordat étant resté volontairement silencieux sur certaines questions, comme celles du clergé régulier, Portalis, toujours dans une démarche utilitaire s'attachera à vaincre les réticences de Bonaparte, favorisant, de sa propre initiative le développement de congrégations de femmes. Comme il interviendra, de façon déterminante, pour favoriser la reconnaissance au bénéfice de l'Eglise catholique d'un contrôle sur l'enseignement.

#### **A- les nominations épiscopales**

L'esprit qui devait présider à la mise en œuvre des modalités concordataires de désignation des ministres du culte est précisément exposé dans le discours de présentation du Concordat devant le Corps législatif comme cela a été précisé. De plus, pour reprendre la formule du fils de Portalis, il y avait là « matière inflammable ». Par ailleurs, Portalis veillera toujours à se tenir à l'écart de débats de nature théologique. Ainsi, concernant les ecclésiastiques qui s'étaient mariés, il s'attachera à garantir la régularité de leur union tout en laissant l'Eglise juge des conséquences de ce mariage sur l'exercice de leur ministère.

---

<sup>11</sup> Dans une lettre envoyée au légat du pape Caprara, le 4 messidor an X, Portalis pour le convaincre d'inviter les ecclésiastiques à ne plus critiquer la vente de biens nationaux : « Dans quelques diocèses, on cherche à alarmer les consciences des acquéreurs de biens nationaux... Les lois doivent être obéies et ne peuvent être jugées par personne... Les nations et les souverains ne sont comptables qu'à Dieu. Tout examen que se permettraient à cet égard les ministres du culte serait un attentat... Tout individu qui contracte ou stipule selon les lois de son pays... Contracte et agit en bonne foi et en toute sûreté de conscience, sans qu'on puisse l'interroger, ni l'inquiéter, même dans le for intérieur... Vous devez donc... enjoindre aux évêques et aux prêtres... de répondre affirmativement que les acquéreurs (de biens nationaux) possèdent légitimement parce qu'ils possèdent selon les lois » Arch. Nat. F 19 °194 cité par A. Billaud, *la Petite Eglise dans la Vendée et les Deux-Sèvres (1800-1830)* Paris, Nouvelles Editions Latines. 1982

Les dix années qui venaient de s'écouler, marquées par le vote de la Constitution civile du clergé, la politique de déchristianisation du gouvernement révolutionnaire, puis la séparation organisée sous la Convention thermidorienne et le Directoire, avaient exacerbé les oppositions entre constitutionnels et réfractaires d'un côté, mais aussi entre les tenants du vieux mariage mystique du trône et de l'autel et les héritiers de la Révolution française. L'opposition ne se limitait pas seulement à la question religieuse. Deux France se faisaient face dont le conflit va rythmer la vie politique française jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, voire jusqu'au vote de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905. En pratique, Portalis devait réorganiser un clergé qui venait de vivre un schisme profond. L'obtention des démissions fut relativement rapide. Certes des objections furent formulées tant du côté des réfractaires que des constitutionnels. Les premiers arguaient de la constance de leur fidélité à Rome, les seconds des services qu'ils avaient rendus au cours de la période révolutionnaire. Les premiers recherchaient le soutien du pape, les seconds de Bonaparte. Mais tous avaient le secret espoir d'être sollicités afin de constituer le nouvel épiscopat post-concordataire. Bonaparte avait obtenu du pape Pie VII, le bref *Tam multa* (15 août 1801), par lequel tous les évêques réfractaires remettaient leur démission. Si le refus manifesté par quelques évêques, principalement émigrés, de démissionner retarda quelque peu l'application de cette partie du Concordat, le texte de l'article 3 du Concordat permettait au pape de passer outre la résistance de 36 évêques qui refusèrent de démissionner. Leur refus ne pouvait faire obstacle aux nominations envisagées. Tout au plus cette opposition favorisa-t-elle le développement d'un nouveau schisme, dans quelques régions ou départements, en Bretagne, en Saône et Loire, dans les Deux-Sèvres, notamment, qui sous le nom de « Petite Eglise » était desservie par un clergé de culture gallicane, qui s'était opposé à la Constitution civile du clergé et maintenant au Concordat.

La situation des anciens évêques constitutionnels – encore au nombre de 59 - était plus complexe à résoudre<sup>12</sup>. Bonaparte fait comprendre au cardinal secrétaire d'Etat Consalvi qu'il convient que le pape les absolve de leurs « fautes » afin de permettre leur nomination dans l'épiscopat concordataire. Un texte est proposé le 29 septembre 1801, le bref *Post multos Labores*, par lequel le pape absout, mais sous la condition expresse que les évêques concernés, rétractent leurs « erreurs passées », à savoir le serment à la Constitution civile du

---

<sup>12</sup> Bernard Plongeron : « Face au Concordat (1801), résistance des évêques anciens constitutionnels », *Annales historiques de la Révolution française* n° 337 juillet-septembre 2004, p. 85-115

clergé. Pour compliquer un peu plus le débat qui s'engage, deux versions différentes du texte pontifical ont été rédigées, l'une dite « directe », aurait pu créer les conditions d'une discussion apaisée en n'imposant aucune capitulation des constitutionnels, l'autre dite « indirecte », à la tonalité plus agressive. Seule cette dernière sera présentée aux constitutionnels. La condition est inacceptable, tant pour Bonaparte que pour les constitutionnels. Au terme de tractations longues – plus de deux ans- et complexes, entre le Vatican et le gouvernement français, mais aussi au sein de certains diocèses concernant la nomination des curés, alimentées de part et d'autres par un certain nombre d'acteurs soucieux de faire plier la partie adverse, un accord ou plus exactement une série d'accord ponctuels furent trouvés, sous l'égide de Portalis, afin de permettre des nominations sans rétractation formelle. Le 25 vendémiaire an X (17 octobre 1801), parait dans le *Moniteur*, une modèle de lettre que Portalis propose aux constitutionnels de signer, parfaitement conforme aux termes du Concordat, mais sans rétractation<sup>13</sup>. Plus le temps passe, plus les positions se raidissent, conduisant à une réaction d'humeur de Portalis le 20 février 1802, à l'égard de la position adoptée par les constitutionnels : «Ce serait compromettre le grand oeuvre de rétablissement de la religion que de placer aujourd'hui à la tête des diocèses des sujets qui ne peuvent inspirer que le mépris ou le ridicule. Le cri presque unanime des préfets sur le danger qu'il y aurait à nommer des constitutionnels déconcerte la bonne volonté que l'on aurait de la placer dans la nouvelle organisation ». A peine concède-t-il, de façon assez injuste comme le lui fera remarquer Talleyrand<sup>14</sup>, que l'on pourrait en trouver « trois ou quatre qui ont de l'instruction et des mœurs et qui peuvent être utiles, s'ils savent par leur conduite faire oublier celle de leurs malheureux coopérateurs »<sup>15</sup>. En pratique, le légat du pape, Caprara, contacté par Portalis et Bernier, après avoir manifesté une résistance de principe devait s'incliner devant les premières nominations épiscopales (9 et 11 avril 1802) parmi lesquelles l'on trouvait douze

---

<sup>13</sup> « Très Saint père, il n'est ni sacrifice, ni démarche, ni privation qui coûtent au cœur d'un évêque quand le bien de la religion et l'amour de la paix les exigent. Pénétrés de ces religieux sentiments, nous déclarons donner librement, purement et simplement la démission de nos sièges.

Nous vouons à Votre Sainteté, comme successeur légitime de Saint Pierre, obéissance et soumission conformément aux canons et saint décrets de l'Eglise. Nous adhérons à la convention relative aux affaires ecclésiastiques de France et aux principes que (votre sainteté) et le Gouvernement y ont consacrés.

Notre foi est celle des apôtres. Nous voulons tous vivre (et mourir) dans le sein de l'Eglise, catholique, apostolique et romaine (et dans la communion du Saint-Siège, centre de l'unité). Tels sont (et ont été) nos sentiments, nos principes et nos vœux.

Nous prions votre Sainteté d'en agréer le témoignage et d'y joindre sa bénédiction apostolique ».

<sup>14</sup> Boulay de la Meurthe, Documents sur la négociation du Concordat T V, pp. 231-253

<sup>15</sup> *Ibid.* T V pp. 200-208

constitutionnels, parmi les plus hostiles à toute idée de rétractation. Il y fut aidé par Lacombe, nommé évêque d'Angoulême, ancien constitutionnel qui devait préciser que sa renonciation à la Constitution civile du clergé était d'ordre pratique et non doctrinal ! Quelques temps plus tard il allait expliciter sa position dans une lettre ouverte parue dans les Annales de la Religion du 4 juin 1802<sup>16</sup>. La question n'était pas résolue pour autant. Dans les nouveaux diocèses, l'accueil des nouveaux évêques, mais également celle des nouveaux curés, soulève parfois tensions et polémiques entretenus, tantôt par les réticences du légat du pape, tantôt par celles du clergé constitutionnel. Le 1<sup>er</sup> juin, le légat du pape propose une nouvelle formule à l'usage des prêtres républicains : « J'abandonne le bénéfice que j'avais occupé sans institution canonique. Je me soumetts entièrement aux jugements du Saint-Siège sur les affaires ecclésiastiques de France et je professe une vraie et sincère obéissance au Souverain Pontife et à mon évêque légitime ». Cela ne clôt cependant pas le débat. Le 7 juin 1802, en réponse à l'attitude de Monseigneur Osmond, évêque concordataire de Nancy et ancien réfractaire émigré, Bonaparte dicte à Portalis une lettre particulièrement sévère, destinée à clore le débat. « (Je sais parfaitement) que les évêques même, qui ont professé et exercé sans l'institution du Saint-Siège, n'ont pas fait eux-mêmes de rétractation ; et que le gouvernement regardant un homme qui se rétracte comme un homme déshonoré, n'eût certes pas confié l'administration d'un diocèse à un évêque qui se fût rétracté ; qu'enfin, la seule chose qu'ont faite les constitutionnels, c'est de recevoir, avec le respect qu'ils devaient, l'institution canonique ; que si tous les prêtres constitutionnels eussent, comme ceux qui ont émigré, craint les échafauds de la Terreur pour se sauver en pays étranger, il ne fût pas resté en France de trace ni même de tradition de religion ; et cela est si vrai que beaucoup de prêtres constitutionnels, nommément Gobel, évêque de Paris, sont morts martyrs dans l'exercice de leurs fonctions ; qu'enfin, pour avoir le droit d'aller chercher ce qu'ont fait les prêtres constitutionnels dans les moments de trouble, il fallait y avoir été ». Le jugement est sévère, chacun des camps reste sur ses positions et cela jusqu'au retour au pape en France le 2 décembre 1804

---

<sup>16</sup> « Nous, évêques gallicans, tenons à nos maximes et à notre liberté. Nous n'avons pas voulu grossir le nombre des ultramontains. Je suis (...) aussi intraitable que la roche qui supporte Montréjeau. En signant la Constitution civile du clergé, nous n'avons nullement prêché ; Rome n'a rien à craindre des privilèges de l'Eglise gallicane. Mais ma vie et mon sang appartiennent à l'Eglise catholique et je mourrais pour elle (...) D'ailleurs, si j'ai été choisi comme évêque d'Angoulême et de Périgueux, c'est qu'on me juge orthodoxe et convenable. Enfin, ladite Constitution civile est caduque par le fait du Concordat. Ayant adhéré à ce dernier, quelle raison ne pouvait nous amener à rétracter quoi que ce soit ; dire le contraire serait mentir et nous en appelons à Bernier et Portalis pour témoigner ».

pour le sacre de Napoléon I<sup>er</sup>. Le Vatican a conditionné la présence des anciens évêques constitutionnels, nommés après le Concordat à l'effectivité de leur rétractation. Un certain nombre s'exécutèrent, seule une petite minorité d'irréductible s'y refusant. La vindicte au clergé concordataire issu du courant réfractaire les poursuivra longtemps, allant même jusqu'à refuser à certains d'entre eux, comme Grégoire ou Débertier, des obsèques religieuses. Bonaparte, avec le soutien constant de Portalis, était parvenu à intégrer dans le corps épiscopal, nombre d'anciens évêques constitutionnels dont il avait connaissance la fidélité à sa personne et à certaines des conquêtes de la Révolution française admises par lui.

## **B- Pour la gloire de l'Empire**

Si la vocation première de l'exécution du Concordat était de parvenir à une pacification durable du paysage religieux, cette dernière trouvait l'essentiel de sa justification dans le souci de Bonaparte de faire de la religion un outil de conformation des consciences et de l'Eglise catholique, l'instrument d'une glorification du régime.

Cet objectif s'impose, dès le vote de la loi de ratification du régime concordataire. Le 18 avril 1802 (la loi a été votée le 8 avril), jour de Pâques, un Te Deum était célébré à Notre-Dame, dont l'ordonnancement devait beaucoup à Portalis, afin de célébrer tout à la fois le retour de la paix religieuse et la paix d'Amiens. Ainsi se terminait la querelle du « citoyen Décadi et de Monsieur Dimanche » ; ainsi Bonaparte pouvait-il, fort de cette double pacification, conforter son pouvoir par l'instauration du consulat de vie.

### **- Les fêtes religieuses**

Les articles organiques avaient permis le rétablissement du dimanche et de la semaine de sept jours, le sénatus-consulte du 22 fructidor an XIII décida du rétablissement du calendrier grégorien. Le moment n'était-il pas venu de rajouter aux pouvoirs détenus par la vertu des aménagements constitutionnels successifs, une gloire plus immatérielle, en introduisant la dévotion à un saint Napoléon dont la date calendaire serait opportunément fixée au 15 août, date anniversaire de la naissance de Bonaparte. Saisi de la question, et soutenu par quelques évêques qui par cette bonne manière faite à l'empereur pensaient faire oublier leur mauvais vouloir lors du renouvellement du corps épiscopal, comme Mgr d'Osmond, évêque de Nancy, Portalis saisit de la question le cardinal-légat, qui lui-même en référa à Rome. L'on trouva un obscur Neapolis,

persécuté sous Dioclétien, dont le patronyme grec fut aisément converti en Napoleone. Comme cela ne suffisait pas, Portalis fut consulté sur l'instauration d'une autre fête destinée à commémorer le couronnement et la victoire d'Austerlitz, le premier dimanche suivant le 2 décembre<sup>17</sup>. Dans l'un et l'autre cas il apporta son soutien sans réserve à la proposition. Dans ses mémoires Cambacérès cite les propos tenus par Portalis devant Bonaparte : «Elles seront le signe permanent des grandes choses créées par votre génie. L'une d'elles rappellera l'union sainte de la paix et de la justice. L'autre célébrera le rétablissement de ce gouvernement vraiment national, qui donne un père à la patrie en supprimant les convulsions intestines, qui communique à l'ordre politique la marche douce et sûre de la nature ».

En même temps que la gloire impériale faisait son entrée dans le calendrier, deux édifices à la portée hautement symbolique retenaient l'attention de l'Empereur qui devait consulter Portalis sur la destination qu'il envisageait de leur donner : la basilique de Saint-Denis dont il souhaitait qu'elle puisse accueillir la sépulture des empereurs comme elle avait accueilli celle des rois de France et le Panthéon qu'il souhaitait rendre au culte. Le rapport remis le 19 février confortait les vœux de l'Empereur et lui permit, notamment, de réaffecter au culte le Panthéon qui retrouvait, temporairement son nom d'église Sainte Geneviève.

### - Le sacre

Comme la conclusion de la paix avait justifié l'instauration du Consulat à vie, la conspiration de Cadoudal, déjouée au mois de février 1804, justifia l'instauration de l'Empire<sup>18</sup>, par le sénatus-consulte du 18 mai 1804. Portalis s'était ouvert, dans une lettre à son fils du 21 avril 1804, de son soutien à l'établissement d'un pouvoir héréditaire au profit de Bonaparte<sup>19</sup>. Il fit d'ailleurs, en qualité de conseiller d'Etat, partie de ceux qui défendirent, devant le Sénat, le projet de sénatus-consulte. Restait, mais il s'agissait là d'un épisode essentiel, à régler l'ordonnancement de la cérémonie du sacre et à créer les conditions d'une présence du pape. Portalis qui venait d'être promu ministre des Cultes par décret du 21 messidor an XII (10 juillet 1804), s'y employa avec détermination. Il fallait, d'abord, lever les derniers malentendus qui subsistaient

---

<sup>17</sup> Les deux fêtes furent introduites par décret du 19 février 1806.

<sup>18</sup> Deux anciens chouans, Cadoudal et Hyde de Neuville, associés aux généraux Pichegru et Moreau forment un complot ayant pour but d'assassiner Bonaparte afin de favoriser la restauration de Louis XVIII. Le complot est découvert et déjoué en février 1804.

<sup>19</sup> « L'hérédité du pouvoir dans la famille Bonaparte sera la véritable sauvegarde de l'ordre actuel des choses »

concernant le contenu même du Concordat ; pouvait-on laisser subsister la fiction d'une identité juridique entre le texte du traité et les Articles organiques ? Comment faire accepter par le pape l'absence de réelle rétractation des évêques constitutionnels devenus concordataires ? Avec des merveilles de diplomatie, Portalis fit accepter l'état de fait, en obtenant, quelques rétractations complémentaires. Il fut également étroitement associé à la préparation de la cérémonie elle-même et au choix du cérémonial<sup>20</sup>, constitué d'un rituel de 56 articles dont chacun fut discuté entre Portalis et le cardinal Caprara, secrétaire d'Etat. Jusqu'au dernier moment, il fallut veiller à lever susceptibilités et incompréhensions. Ainsi Portalis, fut-il informé la veille du sacre, fixé au 2 décembre, que le pape menaçait de se retirer si Napoléon Bonaparte et Joséphine ne complétaient pas leur mariage civil, par un mariage religieux.

### - Le catéchisme impérial

Restait à préciser les conditions dans lesquelles, en même temps que les enseignements des principes de la morale religieuse serait inculquée l'obligation de fidélité au régime. La réunification du culte catholique, consécutivement au Concordat, exigeait la rédaction d'un catéchisme unique. Sa rédaction en fut confiée à un ecclésiastique, l'abbé d'Astros, neveu de Portalis et, en même temps, son chef de cabinet, sous l'autorité du cardinal Caprara. Le travail souleva d'intenses polémiques autour notamment du caractère « dogmatique » de l'obéissance au gouvernement. L'hostilité des théologiens conduisit Portalis à se retourner vers l'éternel Bernier, dont le travail ne parvint pas à convaincre Bonaparte. Finalement, après d'ultimes tractations le cardinal Caprara et Portalis parvinrent à un compromis. Le texte du « Catéchisme impérial » comporte un Chapitre « concernant les sujets », constitué de cinq demandes et d'autant de réponses visant à garantir à l'Empereur une obéissance fondée sur des principes religieux.

« *Demande* : - Quels sont les devoirs des chrétiens à l'égard des princes qui les gouvernent et quels sont, en particulier, nos devoirs envers Napoléon premier, notre Empereur ?

*Réponse* : - Les chrétiens doivent aux princes qui les gouvernent, et nous devons, en particulier, à notre Empereur l'amour, le respect, l'obéissance, la fidélité, le service militaire, les tributs ordonnés pour la conservation et la

---

<sup>20</sup> Note du 16 septembre 1804

défense de l'Empire et de son trône ; nous lui devons encore des prières ferventes pour son salut et pour la prospérité spirituelle et temporelle de l'Etat.

(...)

*Demande* : - N'y a-t-il pas des motifs particuliers qui doivent plus fortement nous attacher à Napoléon premier, notre Empereur ?

*Réponse* : - Oui, car il est celui que Dieu a suscité dans les circonstances difficiles pour rétablir le culte public de la religion sainte de nos pères et pour en être le protecteur.

Il a ramené et conservé l'ordre public par sa sagesse profonde et active ; il défend l'Etat par son bras puissant ; il est devenu l'oint du Seigneur par la consécration qu'il a reçue du Souverain Pontife, chef de l'Eglise universelle.

*Demande* : - Que doit-on penser de ceux qui manquent à leurs devoirs envers notre Empereur ?

*Réponse* : - Selon l'apôtre saint Paul, ils résisteraient à l'ordre établi de Dieu même et se rendraient dignes de la damnation éternelle ».

En remettant le projet à l'Empereur le 13 février 1806, Portalis exprime, sans précautions oratoires superflues le but du texte : « Il s'agit d'attacher la conscience des peuples à l'auguste personne de Votre Majesté, dont le gouvernement et les victoires garantissent la sûreté et le bonheur de la France ».

### **C- Les congrégations religieuses**

La Révolution avait supprimé les congrégations, interdit les vœux perpétuels comme contraires à la liberté individuelle et fermé les établissements dont nombre d'entre eux furent vendus comme biens nationaux d'autres étant affectés à des fonctions nouvelles. Le Concordat n'en disait mot. Bonaparte nourrissait une méfiance qui jamais ne se démentit à l'égard du clergé régulier ; l'article 4 du décret du 3 messidor an XII (22 juin 1804) en atteste : « Aucune agrégation ou association d'hommes ou de femmes ne pourra se former à l'avenir sous prétexte de religion, à moins qu'elle n'ait été formellement autorisée par un décret impérial ». Portalis partage pour l'essentiel la méfiance de Bonaparte<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Dans son rapport du 19 prairial an XII (8 juin 1804), Portalis précise : « les évêques et les prêtres sont établis par Dieu pour instruire les peuples et prêcher la religion aux fidèles et aux infidèles. Les ordres religieux ne sont point de la hiérarchie. Ce ne sont que des institutions étrangères au gouvernement fondamental de l'Eglise ».

Certes quelques ordres féminins avaient été rappelés comme le précise Portalis dans son discours de présentation du Concordat devant le corps législatif<sup>22</sup>. Seules sont, au départ tolérés quelques ordres de religieuses enseignantes ou charitables installées dans les territoires annexés de la rive gauche du Rhin et de l'ancien Piémont. C'est une vision largement utilitariste qui va progressivement convaincre Portalis d'accepter et de faire accepter par Bonaparte quelques entorses à une prudence toute gallicane à l'égard du soupçon de menées ultramontaines reproché aux congrégations. Ainsi des ordres religieux jugés utiles, comme les chanoines du Grand Saint Bernard sont-ils incités à se développer. Par ailleurs, tout en maintenant l'interdiction des vœux perpétuels et le statut de mort civile appliqué aux religieux, Portalis accepte et même favorise des groupements d'hospitaliers ou d'enseignants liés par des vœux temporaires et soumis au contrôle de l'évêque. Il incite Bonaparte à favoriser le développement de l'action des congrégations à l'étranger, inaugurant ainsi leur rôle dans la politique coloniale. C'est sur ses conseils que Bonaparte crée par un décret du 2 prairial an XII (27 mai 1802), les Mission étrangères ou Lazaristes. Il convaincra également Bonaparte de renoncer à un projet de regroupement de l'ensemble des congrégations de femmes ; Dans son rapport du 19 prairial an XII (8 juin 1804) qui précède et éclaire le décret du 3 messidor an XII (22 juin 1804) qui autorise une renaissance contrôlée des congrégations, il définit les contours de la politique qu'il considère comme pertinente, marquée de préoccupations d'ordre public et d'un souci utilitariste : « Il importe, en conservant les établissements de bienfaisance et de charité qui ont déjà produit parmi nous des effets si salutaires, de dissoudre toutes les agrégations et sociétés religieuses qui se sont établies clandestinement et à l'insu des lois, et de rappeler la maxime sur la nécessité de l'intervention de la puissance publique dans l'établissement de toutes les corporations religieuses et civiles ». Si les jésuites, soupçonnés de menées ultramontaines sont dissous en même temps sont reconnues cinq congrégations féminines. Par ailleurs une procédure d'instruction des demandes, comportant un examen des statuts par le Conseil d'Etat, est organisée. L'approche de Portalis s'est progressivement assouplie. Il accorde, personnellement un certain nombre d'autorisations provisoires à des congrégations féminines dans l'attente de l'instruction de leur demande devant le Conseil d'Etat<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> « Nous avons rappelé ces vierges chrétiennes, connues sous le nom de Sœurs de charité, qui ont se sont si généreusement consacrées au service de l'humanité malheureuse, infirme et souffrante »

<sup>23</sup> Filles de la Charité de Paris (1802), Ursulines et visitandines (1806).

Il plaidera aussi, avec succès, en faveur d'une intervention du clergé dans le contrôle de l'enseignement au sein des établissements publics.

Couvert d'honneurs dont celui de Grand Aigle de la Légion d'honneur, totalement aveugle, Portalis meurt, épuisé, le 29 août 1807. Des funérailles nationales sont organisées en son honneur, son cercueil étant déposé au Panthéon.