

## LA LAÏCITÉ DE L'ÉTAT

Dans son communiqué du 12 octobre 2001 intitulé « *Pour une élection juste et transparente* », le SeFaFi signalait trois obstacles à la libre expression des suffrages : l'argent, l'ethnie et la caste, la religion. S'agissant de la religion, et sachant que le candidat Marc Ravalomanana était alors Vice-président de la FJKM, voici ce que nous écrivions :

*« Dans son article premier, la Constitution parle d' « État laïc », et stipule dans son article 49 que « les fonctions du Président de la République sont incompatibles avec toute fonction politique et élective, toute activité professionnelle et toute activité au sein d'un parti politique ou d'une organisation politique ». La Constitution n'interdit que les activités professionnelles et les engagements politiques partisans, et les Églises ne sont pas des partis politiques. Mais l'éthique, à défaut de restrictions imposées par la loi, devrait obliger tout candidat à mettre en veilleuse des responsabilités importantes au sein d'une confession religieuse.*

*La raison est simple : le respect du sens moral impose à tout candidat à la fonction de Chef de l'État, en charge du bien général de la nation, de prendre du recul par rapport à des engagements particuliers de quelque nature que ce soit, fussent-ils confessionnels. Il serait souhaitable, de ce point de vue, que le FFKM et les responsables religieux élaborent un code de conduite précis et impératif, pour éviter tout amalgame, et donc toute velléité de récupération électorale, entre pouvoir et religion »<sup>1</sup>.*

Depuis l'accession de Marc Ravalomanana à la magistrature suprême, la laïcité de l'État a été maintes fois invoquée, au vu notamment de la fréquence des cultes chrétiens à l'ouverture de cérémonies officielles tenues sur des places publiques ou de séances de travail dans les locaux des institutions d'État et des services publics, ainsi que l'octroi d'aides financières massives de l'État à certaines confessions moyennant contrepartie. Par ailleurs, l'immixtion du FFKM dans l'exercice du pouvoir est de notoriété publique. C'est pourquoi le SeFaFi estime opportun de proposer une réflexion sur la laïcité de l'État.

### 1. La notion d'État laïc

L'expression « laïcité de l'État » signifie que l'État est par nature un phénomène non religieux. En cela, l'État laïc s'oppose, par exemple, à la Cité antique

---

<sup>1</sup> Voir le premier recueil des communiqués du SeFaFi, *Libertés publiques : les leçons d'une crise*, SNIC, Antananarivo, 2002, pages 92-93.

(Fustel de Coulanges, 1864), à l'État musulman selon la stricte conception du Coran, ou encore aux religions ancestrales et à leur autorité temporelle qui constituaient un ensemble (*manjaka tsy roa*).

A l'égard des religions, l'État laïc adopte une attitude d'impartialité et de neutralité. Dans les premières Constitutions, le Constituant malgache a toujours utilisé l'expression « neutralité ». Par contre, « laïcité » et « laïc » n'ont été utilisés que plus tard, et notamment dans la Constitution de 1992 (art. 1<sup>er</sup>).

Dans la mesure où laïcité signifie non immixtion de l'État dans les domaines qui ne sont pas de son ressort, il convient de rappeler les attributs et les fonctions régaliennes de l'État, notamment la santé, la sécurité, l'éducation et les infrastructures.

Dans les autres secteurs, l'État joue le rôle d'arbitre entre les différents groupes d'intérêts, et ne doit ni se substituer aux acteurs, ni s'immiscer dans le libre jeu de la concurrence ?

## 2. Conceptions et pratiques variées a travers le monde

La volonté de lier État et religion est fréquente tout au long de l'histoire et jusqu'à nos jours. Dans la réalité contemporaine toutefois, les relations entre les Églises et les États ont pris des formes extrêmement variées.

*Dans les sociétés de tradition chrétienne*, on peut distinguer trois grands modèles :

- le modèle français caractérisé par une nette séparation de l'État et de l'Église, où l'on n'admet aucune interférence des religions dans la vie publique ;
- le modèle américain où les hommes politiques font couramment référence à leurs convictions religieuses, sans qu'il y ait pour autant immixtion des Églises dans la conduite des affaires publiques ;
- les modèles concordataires (Allemagne, Grande-Bretagne, Italie, Espagne, Pologne, Pays scandinaves, etc.), basés sur un partenariat d'intensité variable entre les États et les Églises.

*Dans les sociétés se réclamant de l'islam*, l'examen des Constitutions et des pratiques permet d'identifier trois catégories d'États :

- des États totalement inféodés aux lois de l'Islam : Afghanistan, Arabie Saoudite, Iran, quelques États du nord de la Fédération du Nigeria...
- des États qui instrumentalisent l'Islam au service de leurs politiques : Algérie, Égypte, Indonésie, Jordanie, Koweït, Libye, Maroc, Pakistan, Tchad...
- des États qui tendent vers une certaine laïcité, davantage présente dans les textes que dans les pratiques : Burkina-Faso, Irak (de Saddam Hussein), Mali, Sénégal, Tunisie, Turquie...

*A Madagascar*, l'évolution s'est faite dans les conditions suivantes :

*Sous la monarchie*, Ranavalona 1<sup>ère</sup> qualifiait de traître à la nation qui conque s'engageait dans le christianisme. A l'inverse, Ranavalona II avait quasiment érigé le protestantisme en religion d'État (*fivavaham-panjakana*), sans pour autant faire preuve d'intolérance vis-à-vis des autres religions.

Mais la grande figure qui a dominé l'histoire des relations entre monarchie merina et religions fut le Premier ministre Rainilaiarivony. Il faut rappeler toutefois que son attitude a toujours été équivoque :

- d'abord parce qu'il semble qu'il avait été toujours fidèle à l'unicité constituée par la religion des ancêtres et le christianisme ;
- ensuite, parce qu'il s'était converti au protestantisme en entraînant avec lui une très grande partie de la noblesse, mais surtout de ses collaborateurs et partisans ;
- enfin, parce qu'il avait clairement eu la tentation de former une véritable Église d'État à partir de l'organisation créée au sein de l'Église du Palais. Ces velléités étaient d'autant plus vraisemblables qu'il avait autorisé la venue à Madagascar d'une Mission émanant de l'Église Anglicane.

Cependant, trois facteurs au moins semblent avoir déterminé Rainilaiarivony à renoncer à cette ambition, au demeurant parfaitement conforme à son caractère absolu et autoritaire :

- la résistance des Missions déjà installées, en particulier de la part de la LMS et de l'Église Catholique ;
- l'existence des diverses Missions déjà à l'œuvre dans le pays, et qui avaient aménagé leur espace d'activités ;
- enfin, le caractère congrégationaliste introduit par les Missions protestantes, qui favorisait l'égalité de tous au nom de l'Église, allait à l'encontre des usages de la royauté. Ce congrégationalisme aurait inévitablement influencé une Église d'État, et contrecarré les décisions de Rainilaiarivony.

*Sous la colonisation*, la loi française de 1905 relative à la séparation de l'Église et de l'État a été appliquée de plein droit à Madagascar. Dans la pratique toutefois, le concept de laïcité de cette loi fut interprété de manière particulièrement étroite, dans le sens d'un laïcisme militant. C'est ainsi que nombre d'écoles catholiques et protestantes furent fermées, sous prétexte qu'elles servaient également d'église le dimanche !

*Le Constituant de 1959* a repris les dispositions à l'usage durant le système colonial ; et pour ne pas heurter l'Église Catholique, il n'a pas utilisé l'expression « État laïc », se bornant à affirmer la neutralité de l'État à l'égard des Églises.

*La loi relative au régime des cultes* (Ordonnance n° 62-117 du 10 octobre 1962) adoptée par la 1<sup>ère</sup> République continue à régir les relations entre l'État et les Religions. Il peut être utile d'en faire ici une brève analyse, pour que chacun puisse s'en faire une idée plus précise.

Selon *l'Exposé des Motifs*, l'esprit du projet est le suivant :

1. Les autorisations administratives ne sont plus nécessaires pour la tenue des réunions cultuelles tant privées que publiques.
2. L'État ne salarie ni ne subventionne aucun culte. La seule exception admise est celle des aumôneries.
3. La liberté d'association cultuelle est renforcée par la possibilité de créer des associations cultuelles rassemblant plus de 100 membres et pouvant être reconnues en tant que personnalité morale par arrêté du Ministre de l'Intérieur. Les associations cultuelles sont régies par l'Ordonnance de 1962 selon les dispositions spécifiques qui excluent l'application de l'Ordonnance du 3 octobre 1960 relative aux associations civiles. Toute association cultuelle peut s'intégrer à une Église reconnue par l'État.

4. L'État reconnaît officiellement l'existence d'un certain nombre d'Églises dont la liste a été établie selon divers critères : leur ancienneté, leur structure administrative, la vitalité de leurs activités et le nombre des fidèles. Cette liste est annexée à l'Ordonnance, mais a fait l'objet de modifications par ajouts. Les associations culturelles peuvent décider de constituer une Église nouvelle comprenant au moins 1000 membres. La reconnaissance de cette Église nouvelle est prise par Décret en Conseil des Ministres.

*Propriété des édifices du culte* : les édifices cultuels construits sur des terrains domaniaux pour la construction desquels il a été fait appel à des souscriptions locales ou au concours des fidèles sont propriété de l'État.

Les extraits les plus importants de cette Ordonnance de 1962 sont les suivants :

- « La reconnaissance par l'État de l'existence juridique et de la personnalité morale de ces Églises entraîne l'application du principe constitutionnel de la séparation de l'Église et de l'État » (Article 39).
- « Sous réserve des mesures d'ordre public, les Églises se gouvernent elles-mêmes et sont seules qualifiées pour interpréter et faire appliquer leur propre règle d'organisation » (Art. 40).
- « Les litiges pouvant survenir entre les Églises et l'État portant sur des questions domaniales ou de propriété ou de jouissance d'édifices cultuels pourront être portés devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême » (Art. 41).
- « Les mêmes litiges s'élevant entre les membres de la même Église à propos de la jouissance d'édifices cultuels et du mobilier qui en dépend sont réglés souverainement par les statuts organiques de l'Église » (Art. 41)<sup>1</sup>.

Enfin, *la Constitution de 1992* parle, en son article 1<sup>er</sup>, d'un « État souverain et laïc » et son Prologue nomme explicitement, au nombre des valeurs du peuple malagasy, « le *fihavanana* et les croyances au Dieu Créateur ». Et selon l'article 48, le serment que prête le Président de la République avant sa prise de fonctions se fait « devant le Dieu Créateur ».

### 3. La position du problème à Madagascar

Sans nier son influence sur l'appareil d'État, l'Église Catholique à Madagascar a une conception claire de la séparation du temporel et du spirituel. Elle se trouve notamment exprimée dans une lettre de la Conférence épiscopale datée de 1973 et intitulée « *L'Église et la politique* », où les évêques font nettement la distinction entre la responsabilité politique de l'Église (et de ceux qui s'identifient à l'Église par vocation ou par fonction : évêques, prêtres, religieux, religieuses, laïcs en situation de responsabilité ecclésiale) d'une part, et la responsabilité des laïcs chrétiens qui s'engagent à titre personnel d'autre part.

Cette position des catholiques a été réaffirmée à deux reprises lors de la dernière élection présidentielle et des événements qui ont suivi. Le 15 novembre 2001 puis le 7 février 2002, les évêques ont rappelé à leurs fidèles que « l'Église catholique, en tant qu'Église, ne soutient aucun parti ou candidat, et de ce fait, aucun candidat ne peut prétendre être soutenu par l'Église catholique (...) (Elle) rappelle que les prêtres, les religieux et les religieuses, sont des citoyens à part

---

<sup>1</sup> Ces dispositions seraient à mettre en cohérence avec la nouvelle organisation judiciaire.

entière, qui ont leur propre opinion, sans toutefois le montrer publiquement au sein de l'Église ».

Comme il fallait s'y attendre dans le contexte passionnel de l'époque, cet appel a été ignoré par nombre de prêtres, de religieux et de religieuses, voire même d'évêques !

De même, le Conseil des Églises Chrétiennes à Madagascar (FFKM) a déclaré lors de son Comité Central tenu à Morondava le 14 décembre 2003 : « Que les affaires ecclésiales soient laissées aux Églises, et les affaires étatiques à l'État. C'est pourquoi, les responsables religieux qui s'engagent dans les affaires politiques sont tenus de respecter les lois en vigueur de leurs Églises respectives, à savoir : démissionner de leurs responsabilités dans leur Église pour les Églises Anglicane, Luthérienne et Catholique, et demander l'accord de leur autorité à eux pour l'Église Réformée FJKM.

Aussi le Grand Synode d'Ambatondrazaka, au terme duquel Marc Ravalomanana a été reconduit dans ses fonctions de Vice-président de la FJKM, relance-t-il le débat sur la dérive possible du régime actuel vers un État au service d'une religion et/ou l'instrumentalisation de l'Église Réformée à des fins politiques. C'est ainsi que peuvent être interprétés les privilèges accordés à la SAF-FJKM à travers l'adjudication d'un grand nombre de marchés publics, ou encore la construction ou la réhabilitation d'édifices culturels concédés à l'Église Réformée de Madagascar sur les ressources de l'IPPTE.

L'élection de Jean Lahiniriko, Président de l'Assemblée nationale (la deuxième Institution de l'État), au poste de Trésorier de l'Église Luthérienne de Madagascar ajoute à la gêne de l'opinion et au risque de confusion entre les Églises et l'État.

A l'évidence, le système de relations entre les Églises et l'État à Madagascar est de plus en plus caractérisé par une ingérence mutuelle dans les affaires des unes et de l'autre.

#### *4. Esquisse de solutions*

Dans l'optique d'une collaboration qui ne soit pas fusionnelle, il semble urgent de d'élaborer un code régissant le comportement mutuel des Églises et de l'État. Ses grandes lignes pourraient être les suivantes :

1/ *Liberté de religion.* L'État garantit à chaque citoyen la liberté de pratiquer la religion qu'il veut, y compris la religion ancestrale traditionnelle. En contrepartie, chaque confession s'engage à un exercice paisible d'un culte qui respecte l'ordre public et les bonnes moeurs.

2/ *Séparation des Églises et de l'État.* Les grands commis de l'État doivent renoncer aux fonctions de direction dans les Églises. Les dignitaires des Églises doivent renoncer aux responsabilités publiques et s'interdire toute immixtion dans le fonctionnement de l'État.

3/ *Interpellation mutuelle.* Les pouvoirs publics doivent intervenir lorsque les activités d'une Église portent atteinte à l'ordre public ou aux bonnes moeurs. En tant qu'autorités morales et composantes de la société civile, les Églises ont leur mot à dire sur les affaires nationales : elles peuvent dénoncer les dérives des régimes en place et les atteintes aux droits des citoyens, mais sans prendre de position partisane - notamment pendant les périodes électorales.

4/ *Partenariat entre les Églises et l'État*. Il devra se réaliser dans des secteurs préalablement identifiés, et selon des modalités et procédures claires et définies par avance.

5/ *Les subventions*. Il importe de revenir à l'esprit originel de l'Ordonnance n° 62-117 du 10 octobre 1962, relative au régime des cultes : l'État ne salarie ni ne subventionne aucun culte, la seule exception admise étant celle des aumôneries. Dans tous les cas, l'allocation de fonds publics aux Églises doit se réaliser dans la transparence.

6/ *Réglementation des cultes officiels publics*. Le 29 mars et le 26 juin, et exceptionnellement des événements marquants, sont les seules circonstances où des cultes officiels peuvent être célébrés, avec participation de toutes les confessions, y compris l'islam et la religion traditionnelle.

### *Conclusion*

A Madagascar, les Chefs d'Églises ont traditionnellement joué leur rôle de *Raiamandreny*, ultime rempart en cas de crise, lorsque s'écroulent les balises de la société. Par ailleurs, la complémentarité entre l'action de l'État et celle des Églises, notamment en matière d'éducation et de santé, est communément admise dans notre pays.

Il n'en est que plus urgent de voir les confessions religieuses retrouver leur fonction prophétique fondée sur des idéaux de droiture et de justice. Cela aiderait le peuple malgache à retrouver ses repères, l'amalgame entre État et Religion n'aboutissant qu'à alimenter la défiance envers l'un et l'autre.

Antananarivo, 31 décembre 2004