

I - LE STATUT CONCORDATAIRE D'ALSACE-MOSELLE

Sources : Institut du Droit Local, www.idl-am.org ; article de Dominique PELJAK, AJDA 2011 : *La fin du droit local (...)* ? <http://www.dalloz.fr/lien?id=AJDACHRON20110384&produit-id=AJDA&famille-id=REVUES>

Rappel des fondamentaux juridiques

- **Le régime concordataire bonapartiste** (loi du 18 Germinal an X [8 avril 1802]) comprend le *Concordat* de 1801 et les *Articles Organiques* des cultes catholique et protestants. S'y ajoute, pour le *culte israélite*, le décret du 17 mars 1808, la loi du 8 février 1831, et l'ordonnance du roi Louis-Philippe du 25 mai 1844. Il reconnait quatre religions¹, pour les contrôler politiquement en échange du salariat du clergé (nommé par l'Etat) et du subventionnement sur fonds publics (budget des cultes).
- **La loi « de séparation » du 9 décembre 1905 a rompu avec le Concordat** : suppression du budget des cultes ; interdiction de reconnaître quelque culte que ce soit, de financer son exercice ou d'en salarier les ministres ; restriction des subventions publiques d'investissement aux seules réparations de l'existant ; affectation des édifices de culte propriétés publiques à des associations culturelles.

Les principes énoncés par ses articles 1 et 2 définissent la laïcité² :

1. « liberté de conscience », c'est-à-dire « de croire ou de ne pas croire » ; « libre exercice des cultes » ;
2. « séparation » des pouvoirs publics et des religions (ni reconnaissance ni subventionnement publics).

1 – Le droit local d'Alsace-Moselle : un héritage empoisonné inextricable.

Rappel historique

- **1871 – 1918** : l'Allemagne a annexé les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin, et de la Moselle. Elle y maintient le concordat et le régime des cultes.

- **1918 – 1940** : retour à la République ; maintien « *transitoire* » du droit en vigueur (Loi du 17 octobre 1919, art. 3), puis introduction de la législation française par deux lois du 1er juin 1924, qui maintenaient néanmoins certaines dispositions, notamment « *la législation locale sur les cultes et les congrégations religieuses* »³. Apparition de la notion de « droit local ».

- **1940 – 1944** : la réoccupation de l'Alsace-Moselle entraîne la suppression par les nazis du « droit local », donc des dispositions concordataires.

- **depuis 1944** : à la Libération, le « droit local » est rétabli tel qu'il était en 1940 (ordonnance du 15 septembre 1944), mais « *provisoirement* » (art. 3) : le provisoire dure toujours...

Le droit local hérité, hétéroclite et complexe, couvre plusieurs domaines : artisanat travail, social, chasse, associations, propriété, justice, droit communal, enseignement, pénal, ...

Le régime des cultes, en particulier, est ainsi résumé par l'Institut du Droit Local :

- « *Les ministres du culte sont rétribués par l'Etat et les collectivités territoriales participent au financement du culte paroissial.*
- *L'enseignement religieux est obligatoire dans les écoles primaires (loi du 15 mars 1850 dite loi Falloux, décret du 3 septembre 1974), ainsi que dans les établissements secondaires et techniques, une possibilité de dispense est prévue.*
- *Le service des cultes est rattaché au Ministère de l'Intérieur avec un sous-préfet à Strasbourg chargé du Bureau des Cultes des trois départements. »*

C'est le contraire exact de la laïcité, puisque sont ignorées : la séparation (par confusion des pouvoirs publics et des cultes reconnus), la liberté de conscience et celle de culte.

¹ Le culte catholique, les deux cultes protestants (Eglise Réformée d'Alsace-Lorraine –ERAL, calviniste- et Eglise de la Confession d'Augsbourg d'Alsace et de Lorraine –ECAAL, luthérienne-) et le culte israélite.

² Selon la Cour Européenne des Droits de l'Homme (*Kervanci c. France* et *Dogru c. France*, 4 décembre 2008), mais pas selon le Conseil d'Etat (voir ci-après).

³ Art 7, 13° de la loi du 1^{er} juin 1924 introduisant la législation civile française.

2 - Un équilibre juridique précaire fondé sur une acrobatie jurisprudentielle

Cette contradiction flagrante avec le principe constitutionnel de laïcité (art. 1^{er} Constitution et Préambule) est ainsi gérée par le Conseil d'Etat (CE) et le Conseil Constitutionnel (CC) :

1^{er} temps : le principe constitutionnel de laïcité « ne fait pas obstacle » au maintien du régime des cultes d'Alsace-Moselle

- Avis du Conseil d'Etat du 24 janvier 1925 : « **le régime concordataire est en vigueur dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin, et de la Moselle.** » (mais est-il valide ? cf. plus bas)
- Arrêt CE 6 avr. 2001, Syndicat national des enseignants du second degré : si, postérieurement à la loi de 1924, les Constitutions de 1946 et 1958 ont réaffirmé les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR), dont la laïcité, **cela n'a pas eu pour effet d'abroger implicitement les dispositions de la loi.**
- Question prioritaire de constitutionnalité CC Société Somodja, 5 août 2011 : consécration d'un nouveau PFRLR selon lequel, tant qu'elles n'ont pas été abrogées ou harmonisées avec le droit commun, les dispositions particulières à l'Alsace-Moselle demeurent en vigueur.

2^{ème} temps : l'existence de ce régime sur le territoire de la République réduit donc la portée du principe de laïcité :

Puisque la loi de 1905 ne s'applique pas sur tout le « territoire de la République », notwithstanding les Constitutions de 1946 et de 1958, le PFRLR de laïcité (caractère « laïque » de la République) exclut donc le « principe de séparation », et se réduit à une simple obligation de neutralité publique à l'égard des cultes, et d'égalité de traitement entre eux (et eux seuls).⁴

Le statut d'Alsace-Moselle, et tout autre statut dérogatoire, est une menace permanente pour la loi de 1905, puisque son existence permet de contester la valeur constitutionnelle du *principe de séparation* (article 2 de la loi de 1905) qu'une simple loi peut abroger.

Rappel : d'autres territoires de la République connaissent un « statut des cultes » hors laïcité : les collectivités d'outre-mer (sauf : Saint-Barthélemy, Saint-Martin, les DOM) régies par les décrets lois Mandel des 16 janvier et 6 décembre 1939, reconnaissant les « missions religieuses » ; Mayotte⁵ ; la Guyane⁶.

3 – Une fragilité juridique qui s'accroît

L'ensemble du droit local d'Alsace-Moselle est menacé à terme, tant par sa complexité que par la jurisprudence : de la CEDH, qui reconnaît la laïcité en France, et, en droit interne, par le développement des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC).

- A l'occasion de la QPC Société Somodja, déjà citée, le CC a précisé la portée du PFRLR découvert pour l'Alsace-Moselle : **les mesures d'aménagement du droit local ne peuvent accroître les différences de traitement avec la France de l'intérieur, ni élargir leur champ d'application.** Ainsi, une éventuelle extension à l'islam du régime des quatre « cultes reconnus » ne paraît plus possible.

Selon Dominique PELJAK, (article cité supra de l'AJDA) « *A plus ou moins court terme, à la faveur d'une [QPC], le Conseil constitutionnel, sera amené à se prononcer sur la constitutionnalité [du Concordat] :*

- *la loi respecte-t-elle le principe d'égalité [du fait des] quatre cultes reconnus [art. 1^{er} de la Constitution : « égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion] ?*
- *la loi est-elle conforme à [la jurisprudence du CC (2004, TCE) selon laquelle les dispositions de l'art. 1er] « interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers » ? (...)*
- *la loi du 18 germinal an X est-elle tout simplement toujours applicable dans la mesure où elle prévoit, [à l'art. 17 du Concordat], que, dans le cas où quelqu'un des successeurs du premier consul ne serait pas catholique, les droits et prérogatives et la nomination aux évêchés seront réglés, par rapport à lui, par une nouvelle convention ? Autrement dit, **le Concordat n'est-il pas caduc de fait ?** »*

⁴ CE, Rapport public 2004 : le statut d'Alsace-Moselle n'est qu'une « modalité particulière de la *séparation* [sic] des Eglises et de l'Etat » - autrement dit la séparation serait la même chose que la confusion !

⁵ Le préfet nomme les cadis, juges musulmans.

⁶ Ordonnance de Charles X du 27 août 1828 : le culte catholique est salarié et subventionné par le département.

II – ETABLIR LA LAÏCITE EN ALSACE-MOSELLE

Préambule : deux idées fausses à ne pas suivre

- « **l'attachement des populations locales au Concordat** » : « aucune enquête sérieuse ne confirme à ce jour de telles affirmations⁷ », forcément contestées par les pratiquants des cultes non reconnus ou les incroyants.
- la **confusion entretenue à dessein entre le régime des cultes et le reste du « droit local »**, beaucoup plus vaste (dont la sécurité sociale) dont aucun autre domaine n'est régi par le Concordat !

1 – Les divers angles d'attaque possibles : seul le premier est radical. Les autres relèvent du « grignotage ».

1. *Constitutionnaliser les principes⁸ des art. 1 et 2 de la loi de 1905 : liberté de conscience, libre exercice des cultes, séparation (interdisant la reconnaissance et le financement public des cultes)*

Cette solution présente l'avantage de régler également la question des autres territoires « hors laïcité », sans s'attaquer au « droit local ».

Elle suppose (art. 89 de la Constitution) : soit le vote du projet (ou proposition) par les deux assemblées en termes identiques, puis son approbation par référendum ; soit le vote par le Parlement convoqué en Congrès par le président de la République, à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

La logique juridique⁹ et la hiérarchie des normes supposent que seul le principe soit inscrit dans la Constitution, et que ses applications particulières soient renvoyées à des textes de moindre force. En l'espèce, le texte peut renvoyer à des lois organiques (prévues par la Constitution mais adoptées selon les mêmes règles de majorité que les lois ordinaires¹⁰) ainsi :

« La République assure la liberté de conscience, garantit le libre exercice des cultes et respecte la séparation des Eglises et de l'Etat, conformément aux articles 1 et 2 de la loi du 9 décembre 1905. Des lois organiques déterminent les modalités particulières applicables en Alsace-Moselle, ainsi qu'aux autres « régimes des cultes » dérogatoires en vigueur sur le territoire de la République. »

Même si une majorité ne se dégageait pas pour mettre fin aux dérogations, l'art. 46 prévoit un contrôle de constitutionnalité automatique par le Conseil Constitutionnel.

2. *Abroger explicitement l'art. 7, 13° de la loi du 1er juin 1924* ne suffirait pas à introduire la laïcité, et ne réglerait ni la question des autres dispositions anti-laïques (loi Falloux, délit de blasphème), ni celle des autres territoires « hors laïcité ».
3. *L'utilisation des QPC* est aléatoire et ponctuelle, et dépend du bon vouloir du Conseil Constitutionnel, défavorable à la laïcité et à la remise en cause du droit local, et qui renvoie souvent au législateur.
4. *Les recours devant la CEDH* pour discrimination, violation de la liberté de conscience, application d'un traité tombé en caducité (le Concordat)¹¹ ... Le chemin est encore plus long.

⁷ Le Monde, 17/02/2012 : « Pourquoi nous sommes Alsaciens, laïques, et contre le concordat »

⁸ Attention : ne pas constitutionnaliser les aumôneries dont le financement est autorisé à l'art. 2 !

⁹ La proposition 46 du candidat Hollande était intenable, puisque prétendant constitutionnaliser la laïcité et son contraire.

¹⁰ (Art. 46 de la Constitution) Sauf en cas de désaccord entre les deux assemblées, où la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale est requise en 2^{ème} lecture.

¹¹ Du fait de son art. 17 : renégociation au cas où le chef de l'Etat français « ne serait pas catholique ». Or le Président de la République (en tant que fonction, et non personne) ne peut plus, depuis la loi de 1905, se réclamer d'une religion.

2 – Les modalités juridiques (ce point ne prétend pas être exhaustif)

- Eviter toute consultation de la seule population locale, contraire à l’indivisibilité de la République : si elle est jugée opportune, l’étendre à l’ensemble du corps électoral français (concerné par le financement local par l’Etat des cultes reconnus).
- La constitutionnalisation ne suffit pas, comme le montre la jurisprudence du CE et du CC, (refusant de reconnaître l’abrogation implicite du concordat) : il faut donc 1°, détailler les lois d’abrogation, et 2° les lois devant s’appliquer, 3° en s’appuyant sur la décision *Société Somodina* du CC (caractère provisoire du droit local), mais 4° ne pas se limiter au seul « régime des cultes ». Prévoir :
 - abrogation explicite de l’art. 7, 13° de la loi du 1er juin 1924 (« *législation locale sur les cultes et les congrégations religieuses* »), et des textes constituant ladite législation ;
 - application de la loi du 9 décembre 1905 ;
 - application du titre III de la loi de 1901 (congrégations) ;
 - abrogation des art. 166 et 167 du code pénal allemand (délict de blasphème, et d’entrave à l’exercice des cultes) ; [application du titre V de la loi de 1905] ;
 - abrogation de la loi Falloux du 15 mars 1850 (abrogée en France de l’intérieur) et des dispositions spécifiques à l’Alsace-Moselle du Code de l’éducation.

Conclusion : progressivité et concertation¹² sont permises par la constitutionnalisation

C’est la constitutionnalisation qui permet la meilleure progressivité, en fixant une fois pour toutes le cadre (**abrogation à terme de tout statut des cultes contraire à la laïcité**). La négociation aurait ainsi pour seul objet le calendrier et les modalités pratiques d’application :

- **Application immédiate** pour toutes les dispositions le permettant (liberté de conscience, libre exercice des cultes par des associations cultuelles, fin de l’ingérence de l’Etat, fin de l’enseignement religieux à l’école et retrait des signes religieux, fin de la reconnaissance juridique des quatre cultes, etc.) ;
- **Application progressive** pour les dispositions financières et statutaires concernant les personnes : les *clercs*, les *professeurs d’enseignement religieux* (rémunérés par l’Etat) ne peuvent être brutalement privés de rémunération et/ou mis au chômage. Prévoir une extinction progressive et programmée des corps concernés : non remplacement des départs à la retraite, arrêt de tout recrutement, maintien du statut actuel à titre personnel pour les agents déjà en fonction, après épuisement des reclassements civils éventuels dans la fonction publique (hors cléricature ou enseignement religieux) ;
- **En matière de subventions d’investissement** : versement de la totalité des subventions déjà notifiées pour les édifices cultuels dont les travaux ont connu un commencement d’exécution, mais arrêt de tout subventionnement public pour un édifice cultuel nouveau.

Charles ARAMBOUROU (UFAL)
20 mai 2012

¹² Le principe de non-reconnaissance des cultes « ne fait pas obstacle » à une concertation avec leurs représentants actuels.