



PREMIER MINISTRE



Paris, le mardi 12 mai 2015

Objet : avis sur le régime local des cultes en Alsace et en Moselle.

1. Exposé des motifs

Le droit local propre à la région Alsace et au département de la Moselle est un régime juridique qui conserve, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle — annexés par l'Allemagne en 1871 puis repris à celle-ci en 1918—, les dispositions mises en place par les autorités allemandes estimées plus favorables aux habitants ainsi que des dispositions préexistantes qui ont été entre-temps transformées ou supprimées par la législation française.

Ce droit local concerne différents secteurs : la législation en matière de remboursement des dépenses de santé, l'aide sociale aux plus démunis, l'organisation de la justice et des tribunaux, les procédures de faillite civile, le livre foncier, le droit de la chasse et le droit des associations, la réglementation professionnelle, les établissements de crédit, l'établissement des jours fériés. Il confère aux communes des pouvoirs plus étendus que dans le reste de la France et touche également le régime des cultes en dérogeant à la loi du 9 décembre 1905 *de séparation des Églises et de l'État*.

Ce régime dérogatoire des cultes est pour l'essentiel constitué du régime concordataire, introduit sous le Consulat par la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes. Il comprend le traité de concordat signé à Paris le 26 messidor an IX (15 juillet 1801) avec le Saint-Siège, mais aussi les articles organiques du 18 germinal an X. Sous le Premier Empire, deux décrets du 17 mars 1808 étendirent le régime concordataire au culte israélite. Quatre cultes sont donc reconnus par ce régime : le culte catholique, les cultes protestants luthérien (l'Église de la confession d'Augsbourg d'Alsace et de Lorraine) et réformé (l'Église protestante réformée d'Alsace et de Lorraine), le culte israélite.

L'Observatoire de la laïcité a ainsi souhaité se pencher sur l'ensemble du régime local des cultes dans ces trois départements —regroupés depuis sous le nom générique d'Alsace-Moselle¹— dans le but d'établir un état des lieux le plus objectif et impartial possible, élaboré suite à l'audition des acteurs de terrain et représentants des populations concernées, permettant l'établissement de plusieurs recommandations.

¹ L'appellation *Alsace-Moselle* désigne les trois départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, soit le territoire autrefois couramment appelé *Alsace-Lorraine* qui avait été intégré à l'Empire allemand peu après la défaite de la France en 1870 et qui était ensuite redevenu français en 1919 à l'issue de la première guerre mondiale. Les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin appartiennent à l'actuelle région Alsace, tandis que la Moselle fait partie de la région Lorraine. Si l'Alsace-Moselle n'a donc pas d'existence institutionnelle, l'expression est utilisée dans un contexte juridique pour faire référence au droit local instauré dans ces trois départements en 1919 et qui subsiste depuis.

2. Rappel du contexte historique et local en Alsace-Moselle

Lors de l'audition de la Commission du droit local d'Alsace et de Moselle (CDLAM) devant l'Observatoire de la laïcité, le 20 janvier 2015, le secrétaire général de l'Institut du droit local alsacien-mosellan (IDLAM), M. Eric Sander, a déclaré : « *Produit de l'histoire mouvementée des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, le droit local alsacien-mosellan est un élément structurant de l'identité de ces départements* ». Plusieurs auditions ont rappelé le poids de l'histoire pour expliquer le maintien de ce régime dérogatoire².

Au XVI^{ème} siècle, l'Alsace et la Lorraine sont des territoires du Saint-Empire romain germanique situés entre la Meuse et le Rhin. Ils sont progressivement annexés par le royaume de France entre le XVI^{ème} et le XVIII^{ème} siècle. Ces mêmes territoires font ensuite l'objet d'un rattachement à l'Empire allemand en 1871 après la défaite française lors de la guerre franco-allemande de 1870 jusqu'à la fin de la première guerre mondiale en 1918, puis lors du Troisième Reich au XX^{ème} siècle, de fait, de 1940 à 1945, avant de retrouver la France.

Le 9 décembre 1905, le Président de la République, Emile Loubet, promulgue la loi *de séparation des Églises et de l'État*³, qui met un terme au régime concordataire français. Mais les dispositions introduites par la loi du 9 décembre 1905 ne peuvent alors s'appliquer dans les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, puisqu'annexés depuis le 2 mars 1871 à l'Empire allemand, conformément au *traité de Francfort* signé le 10 mai 1871. Ce dernier est alors perçu par les territoires concernés comme un abandon de la France. Le traité préliminaire signé à Versailles le 28 février 1871 est examiné par l'Assemblée nationale le 1^{er} mars 1871, où le député du Haut-Rhin, Émile Keller déclare : « *À l'heure qu'il est, je n'ai pas la prétention de changer les dispositions trop arrêtées dans un grand nombre d'esprits. Mais j'ai tenu, avant de quitter cette enceinte, à protester, comme Alsacien et comme Français, contre un traité qui est une injustice, un mensonge et un déshonneur. Et si l'Assemblée devait le ratifier, d'avance, j'en appelle à Dieu, vengeur des justes causes ; j'en appelle à la postérité qui nous jugera les uns et les autres ; j'en appelle à tous les peuples qui ne veulent pas indéfiniment se laisser vendre comme un vil bétail ; j'en appelle enfin à l'épée de tous les gens de cœur qui, le plus tôt possible, déchireront ce détestable traité !* ». Ce texte est néanmoins adopté par 546 voix « pour » et seulement 170 voix « contre » et 23 « abstentions ». Suite à ce vote, Jules Grosjean, député du Haut-Rhin, donne lecture de la démission collective des 35 députés des territoires cédés, qui quittent la séance : « *Les représentants de l'Alsace et de la Lorraine ont déposé, avant toute négociation de paix, sur le bureau de l'Assemblée nationale, une déclaration affirmant de la manière la plus formelle, au nom de ces provinces, leur volonté et leur droit de rester françaises. Livrés au mépris de toute justice et par un odieux abus de la force, à la domination de l'étranger, nous avons un dernier devoir à remplir. Nous déclarons encore une fois nul et non avenu un pacte qui dispose de nous sans notre consentement. La revendication de nos droits reste à jamais ouverte à tous et à chacun dans la forme et dans la mesure que notre conscience nous dictera. Au moment de quitter cette enceinte où notre dignité ne nous permet plus de siéger, et malgré l'amertume de notre douleur, la pensée suprême que nous trouvons au fond de nos cœurs est*

² Cf. en annexes les auditions du 25 novembre 2014 devant l'Observatoire de la laïcité de M. Thomas Andrieu, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur, de M. Francis Messner, du mardi 20 janvier 2015 de M. Armand Jung, président de la commission du droit local d'Alsace et de Moselle (CDLAM), du jeudi 19 mars 2015 de M. Philippe Richert, président de la région Alsace.

³ Sur un nombre total de votants de 574, 341 députés votent « pour » et 233 votent « contre » lors du scrutin à la Chambre des députés le 3 juillet 1905. Le 6 décembre au Sénat, 181 sénateurs la votent sans modifications, contre 102. Le Président de la République la promulgue le 9 décembre 1905. La loi est publiée au *Journal officiel* le 11 décembre et entre en vigueur le 1^{er} janvier 1906.

une pensée de reconnaissance pour ceux qui, pendant six mois, n'ont pas cessé de nous défendre, et d'inaltérable attachement à la patrie dont nous sommes violemment séparés. Nous suivrons de nos vœux et nous attendrons avec une confiance entière dans l'avenir, que la France régénérée reprenne le cours de sa grande destinée. Vos frères d'Alsace et de Lorraine, séparés en ce moment de la famille commune, conserveront à la France, absente de leurs foyers, une affection filiale jusqu'au jour où elle viendra y reprendre sa place. » Le soir même, le député et maire de Strasbourg, Émile Kuss, succombe à un malaise cardiaque⁴.

Durant l'annexion par l'empire allemand, ces nouveaux territoires ont juridiquement le même statut que les autres *Länder*. Cependant, la plupart des lois françaises restent en vigueur en Alsace-Moselle. Progressivement, certaines dispositions législatives sont néanmoins remplacées par le droit allemand. Si le régime concordataire des cultes n'est pas supprimé, il est modifié par l'adjonction de textes législatifs et d'un texte réglementaire allemands, à savoir la loi du 15 novembre 1909 relative aux traitements et pensions des ministres du culte et de leurs veuves et orphelins, ainsi que l'ordonnance du 16 mars 1910 et le règlement ministériel du 19 mars 1910, pris pour l'application de cette loi.

Le 7 août 1914, le général Joseph Joffre annonce à la suite de la libération de Thann que la France, après la future victoire, tiendra compte des particularités alsaciennes : « *la France vous apporte [...] le respect de vos libertés alsaciennes, de vos traditions, de vos convictions, de vos mœurs.* » À partir de novembre 1918 et jusqu'à la signature du traité de Versailles, le 28 juin 1919, l'Alsace-Moselle est de facto ré-annexée par la France, avant de faire de nouveau partie intégrante de la République française, conformément à l'article 27 du traité. Les frontières de l'ensemble des départements concernés ne sont alors pas modifiées, en raison des particularités locales dont ils jouissent. Les élus et la population d'Alsace-Moselle ne souhaitent pas que le rattachement à la France suppose la perte de ce qu'ils considèrent comme des avantages acquis. En effet, le code civil français est considéré par eux comme moins avancé que le code civil de l'Empire allemand. Cet état d'esprit conduit à la non-acceptation de certaines lois votées en France entre 1871 et 1918. Suite à la signature de l'armistice le 11 novembre 1918, Georges Clemenceau, alors Président du Conseil, invite et somme les deux évêques d'origine allemande de Metz et de Strasbourg à démissionner, pour les remplacer par deux évêques français. La loi du 17 octobre 1919 confirme le principe du maintien des textes antérieurs mais y ajoute le principe de l'introduction expresse du droit général. Le 25 décembre 1919, deux décrets réintroduisent le code pénal français tout en maintenant plusieurs dispositions du droit local —c'est-à-dire celui de l'Empire germanique— portant principalement sur le droit de chasse, le droit communal, le droit social et la vie économique. Enfin, les lois du 1^{er} juin 1924 entérinèrent les dispositions locales, y compris le régime concordataire. Cependant, le nouveau président du Conseil des ministres arrivé aux responsabilités le 15 juin 1924 suite à la victoire du *Cartel des gauches*⁵ en mai de la même année, Édouard Herriot, propose dans un discours devant la Chambre des députés, d'introduire les lois laïques⁶ de la « *France de l'intérieur* » en Alsace-Moselle et de rompre les relations diplomatiques avec le Vatican (qui venaient d'être rétablies en 1921 après avoir été rompues en 1904). Mais il fait face à une considérable résistance populaire, au risque de

⁴ Ses obsèques, aux frais de l'État, ont eu lieu le 3 mars 1871 à Bordeaux et rassemblent une importante foule, comprenant tous les députés de l'Alsace et de la Lorraine. À cette occasion, Léon Gambetta déclare : « *La force nous sépare, mais pour un temps seulement de l'Alsace, berceau traditionnel du patriotisme français. Nos frères de ces contrées malheureuses ont fait dignement leur devoir, et, du moins ils l'ont fait jusqu'au bout. Eh bien qu'ils se consolent en pensant que la France désormais ne saurait avoir d'autre politique que leur délivrance.* »

⁵ Le *Cartel des gauches* associe 4 groupes : les *radicaux indépendants*, les *radicaux-socialistes* ; les *républicains-socialistes* ; la *SFIO*.

⁶ La loi du 9 décembre 1905 mais également les lois *Ferry* votées en 1881 et 1882 sous la Troisième République et alors que l'Alsace-Moselle était intégrée à l'Empire allemand, qui rendent l'école gratuite (1881), l'instruction obligatoire et l'enseignement public laïc (1882).

vellités indépendantistes locales et au refus de l'opposition sur le premier point et se heurte à l'opposition du Sénat sur le second. Le Conseil d'État déclare alors, dans un avis du 24 janvier 1925 que « *le régime concordataire tel qu'il résulte de la loi du 18 germinal an X, est toujours en vigueur dans les départements du Rhin et de la Moselle* ». Un service des cultes est donc intégré à la *direction générale d'Alsace-Lorraine*. En 1944, celui-ci est transformé en *Bureau des cultes de Strasbourg* et rattaché au ministère de l'Intérieur.

Lors de la seconde guerre mondiale, suite à l'annexion des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin au Reich allemand, l'Allemagne nazie abolit le régime concordataire de l'Alsace-Moselle en 1941. Les Églises deviennent des sociétés religieuses de droit privé et sont sévèrement encadrées, le culte israélite est interdit.

Ainsi, le droit local des cultes, composé de textes français (du Consulat, de l'Empire, de la Restauration, de la II^{ème} République) et allemands, n'a pas cessé d'être appliqué en Alsace-Moselle, si l'on fait abstraction de la coupure, particulièrement douloureuse, provoquée par la seconde guerre mondiale : l'ensemble des textes s'appliquant aux cultes reconnus, abrogé en 1940, a en effet été rétabli par l'ordonnance du 15 septembre 1944. Par ailleurs, de nouveaux textes ont été édictés qui modifient les dispositions antérieures dans le sens d'une simplification, ou bien les complètent : il s'agit notamment du décret du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois, dans lequel figurent les personnels des cultes. Le régime local est donc maintenu en raison de l'attachement de la population des départements concernés, ce que plusieurs personnes —notamment élus— auditionnées par l'Observatoire de la laïcité ont souhaité rappeler⁷.

3. Le régime non-cultuel du droit local alsacien-mosellan

La législation locale comprend quatre types de sources :

- Les dispositions d'origine française, abrogées dans le reste de la France mais maintenues par les autorités allemandes pendant la période de l'annexion : le régime concordataire notamment (cf. point n°4).
- Les dispositions introduites par les autorités allemandes, telles que le code local des professions.
- Les dispositions propres à la terre d'Empire d'Alsace-Lorraine, adoptées par les organes législatifs compétents, comme par exemple le régime local de la chasse (loi du 7 février 1881) ou l'aide sociale (loi du 30 mai 1908 sur le domicile de secours).
- Les dispositions françaises intervenues après 1918, mais applicables aux seuls départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, comme la loi du 6 mai 1991 introduisant dans le Code des assurances des dispositions particulières aux départements du Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle, la loi du 14 avril 1998 relative au régime local d'assurance maladie, ou la loi du 1^{er} août 2003 modernisant le droit local des associations.

⁷ Dans un sondage réalisé pour l'Institut du droit local en 2005 et transmis à l'Observatoire de la laïcité par le professeur Francis Messner, 92% des personnes interrogés se disaient « favorables à la possibilité de suivre un enseignement religieux à l'école », 90% « favorables à l'entretien des édifices du culte par les communes » et 92% « favorables à la rémunération des prêtres, pasteurs et rabbins par l'État ».

L'Institut du droit local alsacien-mosellan, dont le secrétaire général a été auditionné par l'Observatoire de la laïcité⁸, note que le processus d'unification législative, d'abord intense, puis beaucoup moins systématique n'a laissé subsister à l'heure actuelle que des pièces éparses d'importance variable et de contenu très disparate, dans un cadre juridique très largement dominé par le droit général applicable à l'ensemble du territoire.

Outre le régime des cultes (cf. point n°4), les principales matières où subsistent des dispositions de droit local sont :

- Le droit local du travail, qui concerne essentiellement, le repos du dimanche et les jours fériés⁹, le maintien du salaire dans certains cas d'absence du salarié, la clause de non-concurrence et le délai du préavis.
- La législation sociale. La *Reichsversicherungsordnung* (réglementation impériale des assurances) de 1911 imposait une mutuelle complémentaire obligatoire. Aujourd'hui encore, le taux de couverture de la sécurité sociale alsacienne-mosellane est de 90%, et ainsi bien supérieur au régime général. Ce régime complémentaire est payé uniquement par une cotisation sociale supplémentaire des salariés alsaciens et mosellans. L'aide sociale est également une spécificité, découlant de la loi du 30 mai 1908 et qui figure désormais dans le code de l'action sociale et des familles à l'article L 511-2 qui dispose que : « *Toute personne dénuée de ressources et âgée de plus de seize ans doit recevoir de la commune dans laquelle elle se trouve un abri, l'entretien indispensable, les soins et prescriptions nécessaires en cas de maladie ainsi que des funérailles décentes. L'aide est accordée sans préjudice du droit de réclamer le remboursement des frais à la commune dans laquelle la personne dénuée de ressources a son domicile de secours communal.* »
- Le droit local de l'artisanat, régi par le code local des professions, selon lequel une activité est artisanale lorsque le travail qui y est réalisé l'est selon des méthodes non industrielles et qu'il y a recours de façon prépondérante à des salariés professionnellement formés¹⁰.
- Le droit des associations. La loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations ne s'applique pas aux associations ayant leur siège en Alsace-Moselle qui sont soumises aux articles 21 à 79 du code civil local et à la loi d'Empire du 19 avril 1908. Ces associations peuvent poursuivre un but lucratif et sauf indications contraires dans ses statuts, ses membres peuvent se distribuer les bénéfices et se partager le patrimoine.
- La justice. Les compétences des tribunaux ne sont pas exactement les mêmes. Ainsi, les tribunaux d'instance ont des compétences plus étendues, alors qu'il n'existe pas de tribunal de commerce, mais une chambre spéciale du tribunal de grande instance. De plus, la faillite civile y est reconnue : les particuliers peuvent se voir appliquer la loi commerciale sur le redressement et la liquidation judiciaire s'ils sont en état d'insolvabilité notoire.

⁸ Cf. audition, en annexes, du 25 janvier 2015.

⁹ En vertu d'une ordonnance du 16 août 1892, les Alsaciens et les Mosellans ont deux jours fériés supplémentaires par rapport au reste de la France : le jour de Saint Étienne, fêté le 26 décembre, et le Vendredi saint (qui précède le dimanche de Pâques). L'article 105 b du Code professionnel local (loi du 26 juillet 1900) pose le principe de l'interdiction du travail salarié le dimanche et les jours fériés. Certaines dérogations sont néanmoins applicables.

¹⁰ Le droit général qualifie l'activité d'« artisanale » lorsque l'entreprise qui l'exerce est de petite dimension (10 salariés maximum).

- Le régime local de la chasse découle quant à lui de la loi du 7 février 1881 (codifié dans le code de l'environnement) qui dispose que l'exercice du droit de chasse est retiré au propriétaire foncier et administré par la commune qui procède tous les 9 ans à des adjudications, le droit de chasse étant réservé à ces adjudicataires. D'autres différences plus spécifiques sont applicables à ce régime.
- Le droit communal comporte des spécificités pour les communes d'Alsace-Moselle, notamment financière, avec la « *taxe riverain* » qui permet de répercuter sur les riverains les frais de premier établissement des voies. À noter également qu'un conseiller municipal peut être « *démissionné d'office* », par exemple pour défaut d'assiduité ou pour troubles répétés à l'ordre des séances.

4. Le régime local des cultes en Alsace-Moselle¹¹

L'article 7 de la loi du 1^{er} juin 1924 rappelle que la loi du 9 décembre 1905 *de séparation des Églises et de l'État* n'est pas applicable à l'Alsace-Moselle : « *continuent à être appliquées telles qu'elles sont encore en vigueur dans les trois départements (...) 13° la législation locale sur les cultes et les congrégations religieuses* ». Ces départements restent donc régis par la loi du 18 Germinal an X (8 avril 1802) comprenant le traité de concordat signé à Paris le 26 messidor an IX (15 juillet 1801) avec le Saint-Siège et les articles organiques des cultes catholique et protestants.

Ne sont donc pas non plus applicables en Alsace-Moselle les dispositions du titre III de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, qui régissent dans le reste de la France le régime juridique des congrégations religieuses, l'ensemble de la loi n'étant pas applicable dans ces départements et le régime des congrégations relevant de la législation locale, qui s'applique donc tant aux congrégations religieuses qu'au clergé séculier.

Comme indiqué plus haut, les cultes reconnus sont au nombre de quatre : le culte catholique, les deux cultes protestants (l'Église protestante réformée d'Alsace et de Lorraine et l'Église de la confession d'Augsbourg d'Alsace et de Lorraine) et le culte israélite.

La décision du Conseil constitutionnel n°2011-157 QPC (question prioritaire de constitutionnalité)¹² du 5 août 2011 a dégagé un nouveau principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de dispositions particulières applicables en Alsace-Moselle. Ce principe, qui est de valeur supra-législative, consacre le fait selon lequel, si elles ne sont pas remplacées par les dispositions de droit commun ou harmonisées avec elles, les dispositions législatives et réglementaires particulières aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle demeurent en vigueur. Le Conseil rappelle également par cette décision qu'il ne peut y avoir d'aggravation de l'écart entre les dispositions particulières et celles applicables au reste du territoire. Dans sa décision ultérieure n°2012-297 QPC du 21 février 2013, le Conseil constitutionnel a jugé que le régime local des cultes en Alsace-

¹¹ Cf., en annexes, l'audition du 25 novembre 2014 devant l'Observatoire de la laïcité de M. Thomas Andrieu, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur, ainsi que l'ouvrage *Le droit local culturel d'Alsace-Moselle, Analyse, textes et jurisprudence*, novembre 2013, ministère de l'Intérieur, Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, édition *Journaux officiels*.

¹² La question prioritaire de constitutionnalité (« QPC ») est une procédure de contrôle de constitutionnalité sur les lois déjà promulguées (dit « contrôle de constitutionnalité a posteriori »). Cette question permet, sous certaines conditions, de demander au Conseil constitutionnel de vérifier si une disposition législative ne serait pas inconstitutionnelle en ce qu'elle « porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution ».

Moselle continuait à s'appliquer et était conforme à la Constitution. Il a ainsi estimé qu'« en prévoyant que « la France est une République (...) laïque », la Constitution n'a pas pour autant entendu remettre en cause les dispositions législatives ou réglementaires particulières applicables dans plusieurs parties du territoire de la République lors de l'entrée en vigueur de la Constitution et relatives à l'organisation de certains cultes ». Il a notamment relevé qu'il ne ressortait des travaux préparatoires ni de la Constitution de 1946 ni de celle de 1958 que le pouvoir constituant ait entendu remettre en cause les dispositions particulières applicables en Alsace-Moselle et dans certains départements et certaines collectivités d'outre-mer.

➤ Le fonctionnement des cultes statutaires

Le régime dérogatoire a des conséquences sur les personnels des cultes, sur la propriété des biens des cultes ainsi que sur les subventions qui peuvent leur être accordées.

Dans les trois départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, les quatre cultes reconnus sont administrés par des établissements publics du culte (les « fabriques » pour l'Église catholique¹³, les « consistoires »¹⁴ et les « conseils presbytéraux »¹⁵ pour les deux Églises protestantes, les « consistoires départementaux » pour le culte israélite¹⁶). Ces établissements publics sont autofinancés, les dépenses étant supportées par les cotisations des fidèles. Toutefois, les collectivités territoriales sont tenues d'assurer le logement des ministres du culte ; de subvenir à l'insuffisance éventuelle de budget de l'établissement public ; de contribuer au financement des constructions ou de l'entretien des lieux de culte

Par ailleurs, étant rémunérés et, dans certains cas, nommés par l'État, les personnels des cultes d'Alsace-Moselle ont un statut particulier.

1) *Le statut des personnels des cultes*

Pour certaines catégories de représentants du culte, l'État dispose d'un pouvoir de nomination.

- Ainsi, sont nommés directement par l'État pour le culte catholique : l'évêque diocésain et l'évêque coadjuteur, à Strasbourg et à Metz. Dans la pratique, le choix est laissé à la discrétion du Saint-Siège, le titulaire étant nommé par une bulle du pape selon le droit canon, et par un décret du Président de la République, les deux textes étant publiés simultanément (cf. Convention du 26 messidor an IX, art. 16, et art. org. 11 et 18).
- Pour les cultes protestants, est nommé le président du directoire de l'Église de la confession d'Augsbourg par le Premier ministre, même si dans la pratique il suit la proposition du consistoire supérieur (cf. art. org. 41 et 43 et art. 9 et 11 du décret de 1852). Les inspecteurs ecclésiastiques siégeant au directoire sont proposés par l'assemblée de l'inspection et nommés par le ministre de l'Intérieur. De plus, un membre laïc du directoire est nommé par le ministre de l'Intérieur, fonction non rémunérée par l'État (art. org. 43).
- Les aumôniers des quatre cultes sont nommés par arrêté du ministère de l'Intérieur, dans la pratique par le chef du bureau des cultes d'Alsace-Moselle sur proposition de

¹³ Les fabriques sont régies par le décret du 30 décembre 1809, modifié par l'ordonnance du 12 janvier 1825 et les décrets du 8 octobre 1970 et du 18 mars 1992.

¹⁴ Créés par les articles organiques des cultes protestants du 18 Germinal an X.

¹⁵ Créés par le décret du 26 mars 1852.

¹⁶ Article 19 de l'ordonnance royale du 25 mai 1844 et décret du 22 juillet 1872.

l'autorité religieuse supérieure avec l'accord de l'autorité militaire (instruction du ministre de la défense du 23 janvier 2006).

- D'autres nominations appellent un simple agrément de l'État, tel que, pour le culte catholique, les chanoines, les vicaires généraux et les curés (articles organiques 19,21, 35 à 38).
- Pour les cultes protestants, les pasteurs de l'Église protestante réformée d'Alsace et de Lorraine sont nommés par le consistoire de rattachement après avis du conseil restreint et après agrément du ministre de l'Intérieur (cf. décret du 26 mars 1852, art. 5, al. 1^{er}, modifié). Les pasteurs de l'Église de la confession d'Augsbourg, sont nommés par le conseil restreint après agrément par le ministre de l'Intérieur.
- Pour le culte israélite, les grands rabbins sont désignés par les consistoires départementaux après agrément du Premier ministre (décret du 26 août 1862, art.9, al. 2 et ordonnance du président supérieur du 22 juillet 1872). Les rabbins sont nommés par le consistoire départemental après accord du ministre de l'Intérieur (ordonnance du 25 mai 1844, art. 48). Les ministres officiants sont nommés par les consistoires départementaux. L'agrément par le préfet n'est plus requis dès lors que les officiants ne sont plus rémunérés par l'État (ordonnance de 1844, art. 51 et ordonnance locale du 22 juillet 1872).

Les ministres du culte et les employés des secrétariats n'ont pas la qualité de fonctionnaire¹⁷. Ce sont des agents de droit public mais qui n'ont donc pas d'obligation d'obéissance hiérarchique et de devoir de réserve envers les autorités publiques. Ils perçoivent de l'État un traitement accompagné d'indemnités dont le principe a été posé par les textes du régime concordataire. Leur rémunération est fixée selon le même classement indiciaire que celui des agents de la fonction publique. Ainsi, les dirigeants des cultes catholique et protestants et les ministres des cultes statutaires (curés, pasteurs et rabbins) perçoivent une rémunération alignée sur celle des agents de catégorie A. Les desservants voient leurs rémunérations alignées sur celles de la catégorie B de la fonction publique alors que les vicaires ont une rémunération alignée sur celle des agents de catégorie C. Comme pour tous les agents publics, les personnels des cultes avancent à l'ancienneté et reçoivent l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, le cas échéant, et l'indemnité pour difficulté administrative (prime spécifique à ces territoires). Les ministres des cultes statutaires ne bénéficient pas des dispositions propres à la fonction publique concernant les régimes des pensions et l'âge de départ à la retraite.

Par ailleurs, les collectivités publiques sont dans l'obligation de pourvoir au logement des ministres du culte ou à défaut de leur verser une indemnité compensatrice. Ainsi, s'agissant du culte catholique, les communes doivent fournir un presbytère ou, à défaut, un autre logement ou une indemnité compensatrice (cf. art. 92-1, décret du 30 décembre 1809). Pour le culte protestant, prévaut la règle du droit des ministres du culte à disposer d'un logement procuré par la commune, et, à défaut, d'une indemnité de logement. Pour le culte israélite, les communes ont la faculté de fournir un logement aux ministres du culte, sans y être tenues. Faute de logement, elles doivent verser une indemnité de logement (cf. ordonnance du 7 août 1842).

¹⁷ Cf. Avis du Conseil d'État du 27 août 1948 sur la situation des fonctionnaires du cadre local au regard de la législation de la sécurité sociale : « *Considérant que les ministres du culte en exercice en Alsace et en Lorraine, régis par la loi du 18 germinal an X et la loi locale du 15 novembre 1909 et jouissant, aux termes de cette dernière loi, d'un statut qui se réfère en général aux dispositions du statut local des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine, n'ont pas toutefois la qualité de fonctionnaires au sens de l'article 1er de la loi du 19 octobre 1946 et qu'en l'état actuel de la législation, les dispositions du décret du 31 décembre 1946 ne peuvent leur être applicables.* »

En 1970, il y avait 2400 ministres des cultes statutaires. Fin 2014, en comptabilisant également les employés des secrétariats, le personnel rémunéré par l'État s'élève à 1397 personnes. Les dépenses de personnel du culte, prises en charge par l'État, s'élèvent à 57,5 millions d'euros pour 2015 pour les trois départements¹⁸.

2) *Le statut des biens et des subventions*

Les lieux de culte, qu'ils appartiennent à une commune ou à un établissement public du culte, relèvent du domaine public. À ce titre, l'ouverture d'un nouveau lieu de culte requiert l'accord exprès de l'administration. Cette prévalence du régime de la domanialité publique se vérifie dans la situation des établissements cultuels et des biens immobiliers et mobiliers y afférents, dans le régime des presbytères ainsi que dans les règles d'entretien des édifices cultuels qui incombent à l'établissement public (même si ceux-ci appartiennent aux communes).

L'établissement public doit faire face prioritairement à ses dépenses de fonctionnement et d'investissement. En cas de difficultés financières, l'établissement doit apporter à la municipalité tous les éléments utiles pour connaître la situation financière et décider d'y participer. En cas d'insuffisance de ressources de l'établissement public du culte, la commune est tenue d'intervenir. Une telle dépense constitue une dépense obligatoire pour la commune, aux termes de l'article L. 2543-3 du code général des collectivités territoriales.

L'organisation statutaire publique ne s'applique pas aux cultes non statutaires qui peuvent se constituer sous forme d'associations en application des articles 21 à 72-III du code civil local. Par ailleurs, la loi du 9 décembre 1905 ne s'appliquant pas, les cultes non reconnus bénéficient également de la possibilité, pour une collectivité publique, d'intervenir financièrement dans la construction ou l'entretien d'un lieu de culte à leur usage, d'une part, dans le respect de ses compétences et du principe de spécialité et, d'autre part, dans le respect du principe d'égalité et de l'existence d'un intérêt général suffisant. S'agissant plus particulièrement du financement des lieux de cultes par les communes (garanties d'emprunt), celui-ci est également fondé sur l'article L. 2541-12 (10°) du code général des collectivités territoriales disposant que le conseil municipal délibère sur l'allocation de subventions à des fins d'intérêt général et de bienfaisance¹⁹.

En matière fiscale, aux fins de supprimer les inégalités de traitement entre les associations à objet culturel de droit local et les associations culturelles régies par le titre IV de la loi du 9 décembre 1905, le législateur a ajouté, en 1994, à l'article 1382-4° du code général des impôts, une disposition qui exonère de la taxe foncière sur les propriétés bâties « *les édifices affectés à l'exercice du culte qui, dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, appartiennent à des associations ayant pour objet exclusif l'exercice d'un culte non reconnu* ».

Le régime particulier que connaît l'Alsace-Moselle en matière de financement public des cultes concerne également les subventions relatives aux édifices cultuels. L'État intervient directement en sa qualité de propriétaire d'édifices diocésains et indirectement par l'octroi d'avantages fiscaux aux édifices cultuels de tous les cultes. Les communes connaissent des subventions obligatoires s'agissant des cultes reconnus ; les collectivités territoriales peuvent contribuer, de manière facultative, aux dépenses afférentes aux édifices cultuels de tous les cultes²⁰, dans le respect du principe d'égalité et de l'existence d'un intérêt général suffisant.

¹⁸ Chiffres publics, loi de finances pour 2015.

¹⁹ Cf. circulaire du 29 juillet 2011, Ministère de l'Intérieur, Bureau central des cultes.

²⁰ Les cultes reconnus et non reconnus.

➤ L'organisation des cultes statutaires

Si des points de convergence importants existent entre les quatre cultes reconnus, tels que, l'exercice d'une activité d'intérêt général, un système de coopération entre les pouvoirs publics et les autorités religieuses, un soutien financier public, le contrôle de l'administration, il existe des différences d'organisation dues à la structure même des cultes.

1) *L'organisation du culte catholique*

L'Alsace-Moselle compte deux évêchés, celui de Strasbourg, érigé en archevêché par la bulle papale du 1er juin 1888 et celui de Metz.

La paroisse est la cellule de base du culte catholique même s'il faut distinguer les paroisses curiales, au nombre de 175, des paroisses succursales animées par les desservants, au nombre de 1210. Le nombre et la compétence territoriale des succursales sont fixés par le préfet et l'évêque (cf. art. org. 61 et décret impérial du 11 prairial an XII, 31 mai 1804). La création d'une cure ou d'une succursale est soumise à l'accord du ministère de l'Intérieur (art. org. 62). Dans la pratique, il n'est créé une nouvelle paroisse que par la suppression d'une autre du fait des contraintes budgétaires.

La baisse du nombre de prêtres a conduit les évêques à procéder au découpage de leurs diocèses en communautés de paroisses dans lesquelles plusieurs prêtres sont nommés. Le culte catholique s'organise autour de l'évêque et du chapitre cathédral (non doté de la personnalité morale) et autour de la mense épiscopale, les menses curiales, les menses capitulaires, les séminaires diocésains et les fabriques.

2) *L'organisation des cultes protestants*

L'Alsace-Moselle est composée de deux cultes protestants statutaires, le culte réformé et le culte luthérien (l'Église protestante réformée d'Alsace et de Lorraine, et l'Église de la confession d'Augsbourg d'Alsace et de Lorraine). Le système appliqué dans l'Église protestante réformée d'Alsace et de Lorraine réside dans des assemblées démocratiquement élues, alors que l'Église de la confession d'Augsbourg est plus hiérarchique. Ces deux cultes se sont rapprochés le 18 avril 2006 avec la création de l'Union des Églises Protestantes d'Alsace et de Lorraine (UEPAL). Les communautés de base des cultes protestants, instituées par l'article 1^{er} du décret du 26 mars 1852, sont les paroisses qui constituent des circonscriptions territoriales au sein desquelles l'État rémunère les pasteurs. On en compte 204 pour l'Église de la confession d'Augsbourg et 47 pour l'Église protestante réformée d'Alsace et de Lorraine. Elles sont créées par voie d'arrêté du ministre de l'Intérieur, la compétence de la modification de leurs limites territoriales étant déconcentrée aux avis des conseils municipaux intéressés (cf. décret du 26 mars 1852, art. 1^{er}). Les consistoires sont les intermédiaires entre les organismes centraux et les paroisses. Ils sont au nombre de 5 pour l'Église protestante réformée d'Alsace et de Lorraine et au nombre de 33 pour l'Église de la confession d'Augsbourg. L'organisation des autorités supérieures diffèrent selon les deux cultes protestants. Ainsi, pour l'Église de la confession d'Augsbourg, il s'agit d'un directoire dont le Président est nommé par le Gouvernement. Ce directoire approuve les actes des conseils presbytéraux notamment financiers et peut intervenir dans le fonctionnement desdits conseils. Concernant l'Église protestante réformée d'Alsace et de Lorraine, il existe un synode et un conseil synodal, qui délibèrent sur les matières touchant à la vie de l'Église, selon l'article organique 1-5 et la loi locale du 21 juin 1905 : « *Le synode connaît de toutes les affaires de cette Église, notamment le maintien de la discipline et l'approbation des règlements intérieurs.* »

3) *L'organisation du culte israélite*

Chaque département est divisé en ressorts rabbiniques pourvus de synagogues particulières desservies par des rabbins. Ces circonscriptions sont créées avec l'autorisation du ministre de l'Intérieur après avis du consistoire local et des communes intéressées (cf. art. L.2541-14-1 du code général des collectivités territoriales) ou du préfet (ordonnance royale de 1844, art. 60). La décision de suppression de ces circonscriptions relève de l'appréciation de l'autorité administrative qui doit veiller à l'adéquation des circonscriptions aux besoins du culte, sur laquelle le juge administratif exerce un contrôle restreint.

Le consistoire départemental, qui a la qualité d'« établissement public du culte », est composé du grand rabbin et de six membres laïcs élus pour huit ans (art. org. 14). Si en pratique la nomination relève des membres du consistoire, celle-ci est soumise à l'accord du Premier ministre sur proposition du ministre de l'Intérieur et après avis du préfet concerné. L'État rémunère un secrétaire dans chaque consistoire.

Ces trois points rappellent que le droit local des cultes confère différents pouvoirs aux autorités de l'État. Néanmoins, plusieurs des représentants auditionnés pas l'Observatoire de la laïcité²¹ ont indiqué que cela ne pouvait être interprété comme une intervention significative dans le fonctionnement des quatre cultes reconnus qui compromettrait gravement le libre exercice du culte. Notamment, les mesures de dissolution d'assemblées délibérantes des établissements publics du culte, ainsi que celles relatives à la discipline des personnels du culte, seraient extrêmement rares et interviennent sous le contrôle du juge administratif. La tutelle exercée par les autorités de l'État se limiterait, s'agissant des décisions relatives au personnel, au contrôle de la régularité de ces décisions au regard des dispositions de forme (procédure à suivre) ou de fond (conditions à remplir) édictées par la législation sur les cultes ou le droit général applicable aux agents publics. Quant aux décisions relatives aux autorités supérieures des cultes (les nominations), elles seraient purement formelles, l'État avalisant les propositions faites par les instances compétentes des cultes.

➤ Le régime des cultes d'Alsace-Moselle et la société civile

1) *Le régime scolaire local*

L'Alsace et la Moselle étant allemandes lors de l'adoption des lois *Ferry* de 1881 et 1882, la loi *Falloux* du 15 mars 1850 (art. 23 et 36), qui prévoit que l'enseignement primaire comprend l'instruction religieuse, continue à s'appliquer dans ces départements. L'article 10 A de l'ordonnance du 10 juillet 1873 du Chancelier d'Empire modifiée par l'ordonnance du 16 novembre 1887 du *Reichsstatthalter*²², selon lequel dans toutes les écoles, l'enseignement et l'éducation doivent tendre à développer la religion, continue également d'être appliqué. Dans sa décision *Syndicat national des enseignants du second degré* du 6 avril 2001, le Conseil d'État a ainsi jugé que l'obligation d'assurer un enseignement religieux dans toutes les écoles et les établissements d'enseignement du second degré (de ces territoires concernés) constituait une règle de valeur législative. Il a précisé à cette occasion que « *l'obligation en cause est celle, pour les pouvoirs publics, d'organiser un enseignement de la religion, pour chacun des quatre cultes reconnus en Alsace-Moselle* », et non l'obligation pour les élèves de suivre cet enseignement. L'obligation d'organiser un enseignement religieux à l'école publique a été codifiée à l'article D. 481-2 du code de l'éducation selon lequel « *La durée hebdomadaire de la scolarité des élèves dans les écoles élémentaires (...) comprend*

²¹ Cf. en annexes les auditions du 25 novembre 2014 ; du mardi 20 janvier 2015 ; du jeudi 19 mars 2015 ; et du mardi 10 février 2015.

²² Le *Reichsstatthalter* était chargé d'administrer l'Alsace-Moselle au sein de l'Empire allemand à partir de 1879.

obligatoirement une heure d'enseignement religieux. » Une faculté de dispense dans le premier degré est prévue à l'article D. 481-5 du code de l'éducation. Dans le second degré, cette faculté existe également mais elle n'est pas codifiée ; elle est organisée par voie de circulaire.

L'enseignement religieux est enseigné à raison d'une heure de cours par semaine dans le primaire et dans le secondaire²³. Dans l'enseignement primaire, cette heure d'enseignement religieux étant comprise dans la durée hebdomadaire de la scolarité fixée à vingt-quatre heures sur l'ensemble du territoire, les élèves se voient donc privés d'une heure d'enseignement général par rapport aux élèves du reste du territoire. Cet enseignement religieux est assuré soit par des enseignants volontaires, soit par un ministre du culte ou dans la plupart des cas par une personne qualifiée proposée par l'autorité religieuse et rémunérée par des indemnités horaires.

Selon le professeur Francis Messner, auditionné devant l'Observatoire de la laïcité le 24 novembre 2014²⁴, il y aurait pour l'académie de Strasbourg « 843 ministres du culte et intervenants de religion, dont 668 pour la religion catholique, 172 pour la religion protestante et 3 pour la religion juive »²⁵.

Le taux de participation à l'enseignement religieux a largement baissé ces dernières années. M. Jean-Marie Gillig, président du *cercle Jean Macé* du Bas-Rhin rappelle que les chiffres actuels font état de 27,6% de participation à cet enseignement pour 72,4% de dispensés pour la ville de Strasbourg, et de 36,2% de participation pour 63,8% de dispensés au niveau de la communauté urbaine de Strasbourg regroupant 28 communes. Le *collectif laïcité d'accord* note une nette augmentation des élèves dispensés de l'enseignement religieux au collège et au lycée. En 2010, si 63% des élèves suivaient l'enseignement religieux à l'école primaire, ils n'étaient plus que 30% au collège et 14% au lycée²⁶.

Au nom de la liberté de conscience, les parents d'élèves ont en effet la faculté de dispenser leurs enfants de cet enseignement. Dans ce cas, cette heure est dans l'enseignement primaire remplacée par une heure d'enseignement moral, tandis que, dans l'enseignement secondaire, aucun enseignement de substitution n'est prévu.

Il semble de plus en plus courant pour les lycées d'instaurer un cours « *d'éveil culturel et religieux* » qui constitue une modalité particulière de l'enseignement à caractère confessionnel et qui, à ce titre, reste optionnel.

Pour l'ensemble du second degré, les effectifs sont en baisse, puisque pour l'année scolaire 2013-2014, seuls 21% des élèves ont suivi ces cours, alors qu'ils étaient 23,20% pour l'année 2012-2013.

Les auditions menées par l'Observatoire de la laïcité ont révélé que la pratique concernant les dispenses était fluctuante²⁷, certains établissements demandant lors de l'inscription de

²³ Si l'article D.481-2 du code de l'éducation prévoit la possibilité, pour le recteur d'académie, de porter à vingt-cinq heures, dont deux heures d'enseignement religieux, la durée hebdomadaire de la scolarité des élèves des trois dernières années des écoles élémentaires d'Alsace-Moselle, cette faculté n'est jamais mise en œuvre et est tombée en désuétude.

²⁴ Cf. en annexes l'audition du 25 novembre 2014 devant l'Observatoire de la laïcité de M. Francis Messner.

²⁵ Chiffres confirmés par le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

²⁶ Cf. auditions en annexes, du mardi 16 décembre 2014.

²⁷ Auditions (cf. en annexes) de MM. Guy Robillart, Marc Boute, du Cercle Jean Macé du Bas-Rhin ; de M. Michel Seelig du Cercle Jean Macé de Moselle, de Mme Françoise Olivier-Utard et de M. Édouard Brézin, de l'Union rationaliste ; de M. David Gozlan, secrétaire général de la fédération nationale de la libre pensée ; du mardi 10 février 2015 de MM. Gilles Pécout et Jacques-Pierre Goujeon, recteurs des académies de Nancy-Metz et de Strasbourg.

simplement formuler son choix —par le biais d'une fiche et de cases à cocher— et d'autres demandant une dispense rédigée et formelle, en plus du choix formulé.

Également, certains parents d'élèves se sont vu refuser un changement de choix en cours d'année. D'autres ont été destinataires de courriers émanant de responsables religieux les incitant à ne pas dispenser leurs enfants d'enseignement religieux²⁸.

Ces auditions ont révélé par ailleurs une différence entre les pratiques les plus courantes en Alsace et celles en Moselle²⁹.

2) *Les universités publiques de théologie*

Les universités publiques de théologie sont prévues par les textes organiques de la loi du 18 germinal an X. La loi organique de 1919 maintient les deux facultés de théologie (catholique et protestante) et le décret du 30 mai 1924 confirme le caractère d'« établissement public » de ces deux facultés. Durant la seconde guerre mondiale, ces facultés de théologie sont supprimées en 1940 par le III^{ème} Reich et les professeurs et les étudiants se replient à Clermont-Ferrand. Elles sont aujourd'hui intégrées au sein de l'université de Strasbourg.

La faculté de théologie catholique trouve son fondement juridique dans la convention conclue entre le Saint-Siège et le gouvernement allemand le 5 novembre 1902, confirmée par un échange de lettres entre le gouvernement français et le Saint-Siège le 17 novembre 1923. Aujourd'hui il s'agit d'un institut rattaché à l'université de Strasbourg qui forme des étudiants de la licence au doctorat.

La faculté de théologie protestante est créée en 1538 par le conseil de la ville de Strasbourg, élevée en 1566 par privilège impérial au rang d'une académie. Elle disparaît sous la Terreur, mais est réactivée par le décret du 30 floréal an XI (20 mai 1803) instituant l'académie des protestants de la confession d'Augsbourg. Aujourd'hui, elle a pris la forme d'un institut rattaché à l'université de Strasbourg qui forme des étudiants de la licence au doctorat. Les liens de la faculté de théologie protestante de l'Université de Strasbourg avec l'Union des Églises protestantes d'Alsace et de Lorraine ne sont plus depuis 2006 régis par des textes juridiques mais par un système de courtoisie. La faculté de théologie protestante de Strasbourg relève du seul droit universitaire.

Comme le rappelle le professeur Francis Messner³⁰, après une première réflexion à l'occasion de l'application de la loi *Faure* du 12 novembre 1968 sur l'orientation de l'enseignement supérieur, l'hypothèse de la création d'une faculté de théologie musulmane a été de nouveau d'actualité au sein de l'université des sciences humaines de Strasbourg (USHS) dans les années 1980 puis en 1996, date à laquelle le président de l'USHS Albert Hamm a demandé au professeur Étienne Trocmé³¹ de rédiger un rapport au sujet du développement des sciences des religions à l'USHS. Il s'agissait à l'époque essentiellement de former des savants et théologiens universitaires qui jouiraient, selon M. Trocmé, d'une grande autorité au sein des communautés et fédérations musulmanes de France. L'idée de l'instauration d'un

²⁸ Cf. en annexes les auditions du 16 décembre 2014 de l'union rationaliste, de la fédération nationale de la libre pensée, du cercle Jean Macé d'Alsace, du cercle Jean Macé de Moselle et du collectif « laïcité d'accord ».

²⁹ Cf. en annexes l'audition de M. Jean-Marie Gillig, Président du Cercle Jean Macé d'Alsace, du 16 décembre 2014, et l'audition de MM. Gilles Pécout et Jacques-Pierre Goujeon, recteurs des académies de Nancy-Metz et de Strasbourg du mardi 10 février 2015.

³⁰ Cf. en annexes l'audition du professeur Francis Messner du 25 novembre 2014 ainsi que son rapport remis au ministre de l'Intérieur et à la secrétaire d'État à l'Enseignement supérieur et à la Recherche sur la formation des cadres religieux musulmans.

³¹ Ancien président de l'USHS et ancien doyen de la faculté de théologie protestante.

département de formation pratique des imams est écartée. Etienne Trocmé promeut de fait l'hypothèse d'une formation non directement confessionnelle. La création d'une formation en islamologie a finalement été portée par l'Université de Strasbourg qui, suite à une habilitation par le ministère de l'Enseignement supérieur, compte depuis la rentrée 2009 un master d'Islamologie 1 et 2 dans son offre de formation. Une licence 3 en islamologie a été également habilitée. Les enseignants du master dispensent des cours d'histoire de l'islam, de civilisation arabo-musulmane, de lecture herméneutique des sources, de droit musulman, de sciences sociales des religions, d'histoire des religions, de langues, de finance islamique et des enseignements sur les courants de pensée dans l'Islam. Cette formation est scientifique, universitaire et non confessionnelle. Elle a pour objectif de former des professionnels et des acteurs sociaux, culturels, culturels et économiques, des cadres intellectuels de l'Islam, ainsi que des chercheurs et des enseignants-chercheurs.

3) *Le délit de blasphème*

Les articles 166 (relatif aux blasphèmes, injures ou outrages) et 167 (relatif aux entraves au libre exercice du culte) du code pénal allemand du 15 mai 1871 sont repris de-facto dans le droit local. Ils punissent le blasphème et l'entrave aux cultes.

L'article 166, non traduit officiellement en langue française, pourrait être traduit comme suit : « *Celui qui aura causé un scandale en blasphémant publiquement contre Dieu par des propos outrageants, ou aura publiquement outragé un des cultes chrétiens ou une communauté religieuse établie sur le territoire de la Confédération et reconnus comme corporation, ou les institutions ou cérémonies de ces cultes ou qui, dans une église ou un autre lieu consacré à des assemblées religieuses, aura commis des actes injurieux et scandaleux, sera puni d'un emprisonnement de trois ans au plus.* » Cet article n'a pas servi de fondement à une condamnation pour blasphème depuis le retour de l'Alsace-Moselle au sein de la République française³². Il apparaît que sa survivance n'emporte pas d'effet de droit, puisqu'il ne fait pas partie des dispositions ayant été expressément traduites afin d'être introduit dans le droit interne par le décret du 27 août 2013 portant publication de la traduction de lois et règlements locaux maintenus en vigueur par les lois du 1er juin 1924 dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

L'article 167 a quant à lui été traduit en français par le décret précité et dispose que : « *Celui qui, par voies de fait ou menaces, empêche une personne d'exercer le culte d'une communauté religieuse établie dans l'État, ou qui, dans une église ou dans un autre lieu destiné à des assemblées religieuses, empêche ou trouble par tapage ou désordre, volontairement, le culte ou certaines cérémonies du culte d'une communauté religieuse établie dans l'État, est passible d'un emprisonnement de trois ans au plus.* » Ce dernier incrimine donc le trouble à l'exercice du culte, comme le fait déjà l'article 32 de la loi du 9 décembre 1905, selon lequel : « *Seront punis [de la peine d'amende prévue pour les contraventions de la 5ème classe et d'un emprisonnement de six à deux mois, ou de l'une de ces deux peines] ceux qui auront empêché, retardé ou interrompu les exercices d'un culte par des troubles ou désordres causés dans le local servant à ces exercices* ». Cependant, l'Observatoire de la laïcité souligne ici la différence de peine prévue pour des faits similaires par ces deux textes de loi : le trouble à l'exercice du culte est un délit en Alsace-Moselle

³² Cette disposition a trouvé application en 1954, lorsque le tribunal correctionnel de Strasbourg a condamné sur le double fondement des articles 166 et 167 du code pénal local des perturbateurs d'un office religieux à la cathédrale de Strasbourg. Mais cette décision n'a été que partiellement confirmée en appel, seule l'incrimination relative au trouble à l'exercice d'un culte prévu à l'article 167 —et non 166— du code pénal local ayant été retenue (Cour d'appel de Colmar, 19 novembre 1954, *Pferdzer et Sobezac*).

passible d'une peine d'emprisonnement, quand il constitue une simple contravention sur le reste du territoire.

5. La question de la suppression du droit local

Les décisions précitées du Conseil constitutionnel du 5 août 2011 et du 21 février 2013 rappellent la possibilité de maintenir le régime dérogatoire en vigueur en Alsace-Moselle, mais n'interdisent pas au législateur de le modifier dans le but d'une convergence avec le droit commun, ni même de le supprimer. Cependant, les auditions menées par l'Observatoire de la laïcité ont rappelé l'attachement de la grande majorité des populations concernées aux particularités du droit local, dont le régime concordataire, pour des raisons autant pratiques, qu'identitaires, historiques et religieuses. L'Observatoire prend en compte les témoignages concordants sur cet attachement, tout en proposant, à ce stade, des évolutions dans le sens d'une application plus large du principe de laïcité en Alsace-Moselle (cf. point n°7).

6. La question de l'extension du régime local des cultes

La jurisprudence et la doctrine concluent que ce régime est dérogatoire et ne peut qu'être restreint et non élargi. L'Observatoire de la laïcité rappelle en effet que toute extension à d'autres cultes serait contraire au principe constitutionnel de laïcité, même si l'application de ce régime, plus favorable en Alsace-Moselle pour certains cultes seulement (les cultes statutaires), peut être dérogatoire au principe d'égalité devant la loi. À cet égard, l'Observatoire de la laïcité rappelle que, lors de l'audition du 6 janvier 2015, Abdelhaq Nabaoui, vice-président du Conseil Régional du Culte Musulman (CRCM), a déclaré : « *le culte musulman souhaite le maintien de ce régime. Je le réaffirme, nous ne souhaitons pas être utilisés comme prétexte à sa suppression* ».

7. Recommandations de l'Observatoire de la laïcité

Abroger le délit de blasphème issu du droit local

- L'Observatoire de la laïcité préconise l'abrogation de l'article 166, relatif au blasphème, du code pénal allemand du 15 mai 1871 repris dans le droit local³³.

Aligner la peine prévue pour un trouble à l'exercice d'un culte sur la loi du 9 décembre 1905

- L'Observatoire de la laïcité recommande de modifier l'article 167 du code pénal allemand du 15 mai 1871 repris dans le droit local, afin que la peine prévue soit celle définie par les articles 31 et 32 de la loi du 9 décembre 1905.

Inverser les modalités du choix pour l'enseignement religieux

- L'Observatoire de la laïcité rappelle que l'obligation d'organiser l'enseignement religieux pèse sur l'État. Elle n'est pas une obligation pour les élèves de le suivre. Alors qu'aujourd'hui les représentants légaux des élèves qui ne veulent pas suivre l'enseignement religieux doivent demander une dispense, l'Observatoire de la laïcité recommande que désormais l'élève ou son représentant légal, en début d'année scolaire,

³³ L'Observatoire rappelle que, le 6 janvier 2015, les représentants des cultes catholique, protestants, juif et musulman d'Alsace-Moselle ont proposé lors d'une audition commune devant l'Observatoire de la laïcité d'abroger la législation locale relative au blasphème.

exprime le choix de suivre l'enseignement religieux pour l'année.

Assurer la possibilité pour tout élève de modifier son choix concernant l'enseignement religieux au cours de sa scolarité

- L'Observatoire de la laïcité recommande la rédaction d'une circulaire rectorale précisant la possibilité pour tout élève de modifier son choix d'enseignement au cours de sa scolarité sur simple demande de son représentant légal.

Placer l'enseignement religieux en supplément du temps de l'enseignement scolaire commun

- L'Observatoire de la laïcité recommande une modification de l'article D. 481-2 du code de l'éducation afin de ne pas priver les élèves des écoles primaires d'Alsace-Moselle d'une heure d'enseignement hebdomadaire par rapport aux élèves du même degré d'enseignement scolarisés dans le reste du territoire français. Il est également proposé de supprimer le second alinéa de l'article D. 481-2, qui prévoit la possibilité, pour le recteur d'académie, de porter à vingt-cinq heures, dont deux heures d'enseignement religieux, la durée hebdomadaire de la scolarité des élèves des trois dernières années des écoles élémentaires d'Alsace-Moselle, dès lors que cette faculté n'est en pratique jamais mise en œuvre et est tombée en désuétude.

Supprimer l'obligation de recevoir un « complément d'enseignement moral » pour les élèves ne suivant pas l'enseignement religieux à la suite de l'instauration de l'enseignement moral et civique dans les programmes nationaux

- Compte tenu de l'instauration, à compter de la rentrée 2015, de l'enseignement moral et civique dans les programmes prévue par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013, l'Observatoire de la laïcité recommande la suppression de l'obligation faite aux élèves de l'enseignement primaire ne suivant pas l'enseignement religieux de recevoir, au lieu et place de l'enseignement religieux, un « complément d'enseignement moral » (article D. 481-6 du code de l'éducation).

Réaliser un manuel pratique du droit local (non-cultuel et cultuel)

- Constatant une méconnaissance importante de l'ensemble du droit local, l'Observatoire de la laïcité est favorable à la réalisation d'un *manuel pratique du droit local*, tel que suggéré par le groupe de travail du professeur Francis Messner.

Simplifier les relations administratives entre les pouvoirs publics et les cultes

- L'Observatoire de la laïcité soutient toute simplification des relations administratives entre les pouvoirs publics et les cultes.

Simplifier les conditions de gestion des « fabriques »

- L'Observatoire de la laïcité recommande de simplifier les conditions de gestion des « fabriques », par l'instauration d'un règlement intérieur qui serait approuvé par l'administration.

Regrouper les cartes de circonscriptions et déconcentrer au niveau des préfets

- L'Observatoire de la laïcité se déclare favorable à ce que, dans un souci de rationalisation, certaines cartes des circonscriptions soient regroupées, et plus généralement que les créations ou suppressions de circonscriptions soient déconcentrés au profit des préfets de département, ce qui relève actuellement de la compétence du ministre de l'Intérieur.

Annexe

Liste des personnes auditionnées par l'Observatoire de la laïcité :

1. Audition, le 25 novembre 2014, de M. le professeur Francis Messner, missionné par l'institut du droit local (IDL) en tant que président d'un groupe de travail sur les cultes et l'enseignement religieux.
2. Audition, le 25 novembre 2014, de M. Thomas Andrieux, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au secrétariat général du ministère de l'Intérieur.
3. Audition, le 16 décembre 2014, des associations d'Alsace-Moselle suivantes :
 - *L'union rationaliste*, représentée par Mme Françoise Olivier-Utard et M. Édouard Brézin, président.
 - *La fédération nationale de la libre pensée*, représentée par M. David Gozlan, secrétaire général.
 - *Le cercle Jean Macé d'Alsace*, représentée par M. Jean-Marie Gillig, M. Marc Boute et M. Guy Robillart.
 - *Le cercle Jean Macé de Moselle*, représenté par M. Michel Seelig.
 - Le collectif *Laïcité d'accord*, représenté par M. Bernard Anclin et M. Claude Holle.
4. Audition, le 6 janvier 2015, des représentants des principaux cultes d'Alsace-Moselle :
 - M. Jean-Pierre Grallet, archevêque de Strasbourg et M. Bernard Xibaut, chancelier de l'archevêché.
 - M. Christian Albecker, président de l'Union des Églises Protestantes d'Alsace et de Lorraine (UEPAL) et M. Christian Krieger, vice-président de l'UEPAL.
 - M. René Gutmann, grand rabbin de Strasbourg et du Bas-Rhin.
 - M. Abdelhaq Nabaoui, vice-président du Conseil Régional du Culte Musulman (CRCM).
5. Audition, le 20 janvier 2015, de M. Armand Jung, président de la Commission du droit local d'Alsace-Moselle (CDLAM).
6. Audition, le 10 février 2015, des recteurs des académies de Strasbourg et de Nancy-Metz :
 - M. Jacques-Pierre Gougeon, Recteur de l'académie de Strasbourg
 - M. Gilles Pécout, Recteur de l'académie de Nancy-Metz
7. Audition, le 19 mars 2015, de M. Philippe Richert, président de la Région Alsace.

LES MOTS DE LA LAÏCITÉ

LES ANNEXES

Exceptions Oissila Saaïdia

Annexe 2

Ordonnance de Charles X concernant le Gouvernement de la Guyane française. Paris, 27 août 1828 (extraits).

CHARLES, par la grâce de Dieu, Roi de France et de NAVARRE, à tous ceux qui ces présentes verront, SALUT.

Sur le rapport de notre ministre secrétaire d'État de la Marine et des Colonies, et de l'avis de notre Conseil, NOUS AVONS ORDONNÉ et ORDONNONS ce qui suit :

ART. 1er.

Le commandement général et la haute administration de la Guyane française sont confiés à un gouverneur.

36.

§. 1er. Le gouverneur veille au libre exercice et à la police extérieure du culte, et pourvoit à ce qu'il soit entouré de la dignité convenable.

§. 2. Aucun bref ou acte de la cour de Rome, à l'exception de ceux de pénitencerie, ne peut être reçu ni publié dans la colonie qu'avec l'autorisation du gouverneur, donnée d'après nos ordres.

37.

Le gouverneur tient la main à ce qu'aucune congrégation ou communauté religieuse ne s'établisse dans la colonie, et n'y reçoive des novices, sans notre autorisation spéciale.

38.

§. 1er . Le gouverneur accorde les dispenses de mariage dans les cas prévus par les articles 145 et 164 du Code civil, et en se conformant aux règles prescrites à cet égard.

§. 2. Il se fait rendre compte de l'état des églises et des lieux de sépulture, de la situation des fonds des fabriques et de leur emploi.

§. 3. Il propose au Gouvernement l'acceptation des dons et legs pieux ou de bienfaisance dont la valeur est au-dessus de mille francs.

§. 4 . Il autorise, s'il y a lieu, l'acceptation de ceux de mille francs et au-dessous, et en rend compte au ministre de la marine.

LES MOTS DE LA LAÏCITÉ

LES ANNEXES

Exceptions Oissila Saaïdia

Annexe 3

Décret du 16 janvier 1939 instituant outre-mer des conseils d'administration des missions religieuses (décret Mandel)

Version consolidée au 04 avril 2011

Article 1

Dans les colonies et pays de protectorat relevant du ministère des colonies et non placés sous le régime de la séparation des églises et de l'Etat, les missions religieuses pourront, pour les représenter dans les actes de la vie civile, constituer des conseils d'administration.

Article 2

Ces conseils d'administration, éventuellement créés à raison d'un conseil par mission, seront composés :

1° Pour la mission catholique, du chef de la circonscription missionnaire intéressée (archevêque, évêque, vicaire apostolique, préfet apostolique ou chef de mission), ou de son représentant, président assisté d'au moins deux missionnaires choisis par lui ;

2° Pour chaque mission d'une autre dénomination : du chef de la mission, président, assisté d'au moins deux membres choisis par lui parmi les missionnaires ou parmi les personnes se rattachant au même groupement religieux.

Le choix du président et des membres des conseils d'administration est soumis à l'agrément du chef de la colonie. En cas de refus, la décision du chef de la colonie devra être motivée. Appel pourra en être porté devant le ministre des colonies qui statuera définitivement.

Article 3

Les conseils d'administration se réuniront sur la convocation de leurs présidents.

Les membres des conseils d'administration agissent en fidéi-commissaires et ont voix délibérative au sein de ces conseils.

Article 4

Les conseils d'administration ainsi constitués sont des personnes morales privées, investies de la personnalité civile.

Ils peuvent, à ce titre, et sous les réserves inscrites au présent décret, acquérir, posséder, conserver ou aliéner, au nom et pour le compte de la mission représentée, tous biens meubles et immeubles, tous droits mobiliers et immobiliers et tous intérêts généralement quelconques.

LES MOTS DE LA LAÏCITÉ



Ils ont pleins pouvoirs pour administrer et disposer en ce qui concerne les biens appartenant à la mission.

Ils peuvent ester en justice et y défendre.

Article 5

Tous les biens meubles des missions religieuses sont soumis à la législation fiscale locale, ainsi que tous leurs biens immeubles autres que :

- a) Ceux servant à l'exercice du culte ;
- b) Ceux (constructions et terrains) à usage scolaire ;
- c) Ceux constituant des établissements d'assistance médicale ou d'assistance sociale.

Article 6

Tous les biens meubles des missions religieuses ainsi que tous leurs biens immeubles autres que ceux spécifiés aux paragraphes a, b et c de l'article 5 ci-dessus sont, en outre, frappés de la taxe annuelle des biens de mainmorte représentative des droits de mutation entre vifs et par décès.

Cette taxe est perçue, après contrôle de l'administration, sur la valeur brute, déclarée par le conseil d'administration, des biens meubles et immeubles en question possédés par la mission.

Elle est établie dans chaque colonie ou pays de protectorat dans les conditions respectivement déterminées à l'article 74 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies et par l'article 55 de la loi du 29 juin 1918.

Article 7

Pour toute acquisition, pour toute mutation ou immatriculation à leur nom de droits immobiliers ou d'immeubles autres que ceux affectés à l'exercice du culte ou servant d'établissements scolaires ou d'assistance médicale ou sociale, les missions religieuses, représentées par leurs conseils d'administration, devront justifier de l'agrément préalable du chef de la colonie.

Nonobstant les exceptions apportées à la règle posée dans l'alinéa précédent, il est précisé que les réglementations locales concernant l'exercice du culte et l'ouverture des édifices au culte public demeurent en vigueur.

Article 8

Est soumise à l'autorisation du chef de la colonie, l'acceptation par les missions religieuses des legs à elles faits par des citoyens français ou des personnes de statut européen ou assimilé.

Sont nuls de plein droit tous legs faits au profit des missions religieuses et provenant d'indigènes n'ayant pas la qualité de citoyen français.

Article 9

Est soumise à l'autorisation du chef de la colonie, l'acceptation par les missions religieuses de tous dons d'immeubles ou de droits immobiliers à elles faits.

Les décisions autorisant l'acceptation de la libéralité peuvent prescrire l'aliénation des immeubles compris dans l'acte de donation, lorsque ces immeubles ne seraient pas nécessaires au fonctionnement de la mission, et déterminer les conditions de l'aliénation ; le prix en sera alors versé à la caisse de la mission.

LES MOTS DE LA LAÏCITÉ



Article 10

Est soumise à l'autorisation du chef de la colonie, l'acceptation par les missions religieuses de tous dons en espèces supérieurs à 10.000 fr., ou d'effets et objets mobiliers dont la valeur excède cette somme.

Echappent, toutefois, à cette règle les subsides que les missions reçoivent d'œuvres métropolitaines ou étrangères, ainsi que le produit des quêtes faites au cours des cérémonies ou de réunions tenues dans les édifices du culte.

Les réglementations locales visant les tournées de propagande confessionnelle comportant appels de fonds, demeurent en vigueur.

Article 11

Nonobstant les dispositions des articles 8, 9 et 10, les conseils d'administration pourront sans autorisation préalable, accepter provisoirement ou à titre conservatoire, les dons et legs faits aux missions religieuses.

L'acceptation définitive, lorsqu'elle est subordonnée à autorisation, rétroagit au jour de l'acceptation provisoire.

Article 12

Sont nuls de plein droit et, par conséquent, non susceptibles d'acceptation, même provisoire, les dons ou legs constitués en faveur des missions religieuses, qui comporteraient réserve d'usufruit au profit du donateur ou d'un tiers.

Article 13

Dans tous les cas où les dons et legs consentis au profit des missions religieuses donneraient lieu à réclamation des familles, l'autorisation éventuelle de les accepter est donnée par décret rendu, après avis du conseil d'Etat, sur la proposition du ministre des colonies.

Article 16

Seront exonérés du versement de droits de mutation entre vifs les conseils d'administration auxquels seront attribués ou transférés par leurs détenteurs actuels les biens meubles et immeubles des missions religieuses.

Article 17

Au cas où la mission viendrait à être supprimée, ses biens seront attribués à un autre établissement du même culte situé en territoire relevant de l'autorité française, et autant que possible dans la même région coloniale.

Au cas de dissolution du conseil d'administration, les biens appartenant à la mission seront gérés par un autre conseil d'administration, constitué par le chef de la circonscription missionnaire intéressée, lequel sera chargé de la gestion desdits biens pendant une période qui ne devra pas dépasser trois mois.

Article 18

Modifié par Ordonnance n°2009-536 du 14 mai 2009 – art. 10

Des arrêtés pris en conseil par les gouverneurs généraux, en ce qui concerne les colonies groupées, et les gouverneurs, en ce qui concerne les colonies autonomes, et soumis à l'approbation préalable du ministre des colonies, régleront les détails d'application du présent décret.