

AGIR  
CONTRE LES  
DISCRIMINATIONS

VOTER  
POUR UNE LAÏCITÉ  
QUI RASSEMBLE

LES DROITS LOCAUX  
DÉROGATOIRES

## LES DROITS LOCAUX DÉROGATOIRES , Exceptions culturelles ou historiques ?

L'ÉTAT  
DU DÉBAT  
PUBLIC

Près de quatre millions de Français habitent des territoires où la loi de séparation des Eglises et de l'Etat votée le 9 décembre 1905 ne s'applique pas. Ils vivent dans les trois départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin (trois millions) ou dans certaines collectivités territoriales d'Outre-mer (un million).

Cet état de fait est régulièrement traité par les médias, à travers la rubrique des faits divers : d'un exorcisme pratiqué dans un collège public de Guyane à la nomination d'un théologien à la présidence de l'Université de Strasbourg. Les candidats à l'élection ne proposent rien en la matière à l'exception de J.L.Mélenchon qui souhaite abroger le concordat d'Alsace-Moselle et le statut scolaire particulier, et les divers statuts spécifiques en vigueur dans les Outre-mer.

Cette situation mérite pourtant une attention d'autant plus sérieuse qu'un avis juridique au plus haut niveau sanctionne cet état de fait. Le Conseil constitutionnel a été saisi en 2012 d'une question prioritaire de constitutionnalité par l'Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité. Celle-ci contestait la constitutionnalité du traitement des pasteurs des églises consistoriales en Alsace-Moselle. **Selon le Conseil constitutionnel, le droit local en vigueur en Alsace-Moselle est jugé conforme à la Constitution.** Le Conseil a considéré que la proclamation du caractère laïque de la République dans la Constitution ne signifiait pas pour autant la remise en cause des dispositions applicables dans certaines parties du territoire de la République lors de l'entrée en vigueur de la Constitution. Selon lui, **le principe d'indivisibilité de la République ne s'oppose pas à l'existence de spécificités locales.**

La situation actuelle dans les départements de l'Est et dans les collectivités d'Outre-mer est un héritage de l'histoire. Cette histoire, ou plutôt ces histoires, sont fort différentes en Alsace-Moselle et dans les anciennes colonies.

### L'Alsace-Moselle

Depuis le rattachement des trois départements de Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin à la France en 1918, les organisations laïques demandent que le bénéfice des lois de laïcisation de l'Ecole et de l'Etat y soit étendu. Sans résultat à ce jour. Un régime des cultes et un statut scolaire spécifiques perdurent. Le régime des cultes s'appuie sur le concordat et diverses dispositions assurant **la reconnaissance officielle et le financement de quatre cultes** : catholique, deux cultes protestants : réformé et luthérien, ainsi que le culte israélite. **Le statut scolaire impose notamment l'instruction morale et religieuse dans les écoles publiques.**

Cette question a pris une acuité et un sens nouveaux avec **la progression remarquable de l'islam dans les trois départements concernés.** Culte non reconnu, il dépasse

AGIR  
CONTRE LES  
DISCRIMINATIONS

VOTER  
POUR UNE LAÏCITÉ  
QUI RASSEMBLE

## LES DROITS LOCAUX DÉROGATOIRES

aujourd'hui en nombre de croyants et pratiquants deux des quatre cultes reconnus (juif et réformé), talonne un autre (luthérien) tout en restant assez loin du culte catholique (1). Nous sommes aujourd'hui à l'heure du choix. **Soit le régime des cultes reconnus est étendu à l'islam. Soit les lois laïques sont appliquées comme sur le reste du territoire national.** Cette alternative peut paraître rudimentaire à ceux qui connaissent la complexité de la question. Il faut pourtant la poser.

### Les Outre-mer

La loi de 1905 s'applique à la Guadeloupe, à la Martinique et à La Réunion, ainsi qu'à Saint Martin et à Saint Barthélemy, où vivent 1,7 million de personnes. Ce n'est pas le cas pour un million de personnes habitant une des sept collectivités territoriales suivantes : **Polynésie française, Guyane, Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Wallis et Futuna ou les Terres australes et antarctiques françaises.**

De plus, la religiosité est nettement plus forte dans les territoires ultra-marins qu'en métropole. Les polémiques sont souvent liées à l'activité de nouveaux mouvements religieux considérés comme sectaires (pentecôtistes, adventistes...). La non application de la loi de 1905 reste contestée par les mouvements laïques.

### L'Alsace-Moselle

En 1871, à la suite de la défaite de la France devant la Prusse, l'Alsace et une partie de la Lorraine, correspondant en gros au département de la Moselle, deviennent des terres d'Empire : Reichsland Elsass-Lothringen. Elles le demeureront jusqu'en 1918. Un droit local va ainsi se créer à partir de trois sources. Les lois françaises sont considérées comme un « droit provincial » dans le cadre du II<sup>e</sup> Reich qui était un Etat fédéral. Certaines sont maintenues en vigueur par les autorités allemandes, alors qu'elles sont abrogées en France (c'est le cas du concordat, en 1905). Par ailleurs, des lois allemandes sont introduites en Alsace et en Moselle (comme le Code local des Professions en 1900). Enfin, des dispositions propres à la terre d'Empire sont adoptées (le régime local de la chasse en 1881). Après 1918, la législation française de l'époque est largement introduite, mais avec de notables exceptions. Aujourd'hui, c'est le droit national qui prévaut. Mais **le droit local en vigueur régit, au moins en partie, plusieurs domaines non négligeables** : la législation sociale, les jours fériés, l'artisanat, la chasse, la publicité foncière, les associations, et même la justice... Deux autres domaines nous intéressent particulièrement : le statut scolaire et le régime des cultes puisque l'Alsace et la Moselle n'étaient pas françaises au moment des votes des grandes lois républicaines laïcisant l'Ecole, de 1880 à 1886, puis l'Etat, en 1905.

### Le statut scolaire

Le statut scolaire local repose principalement sur la loi française du 15 mars 1850. **C'est la fameuse « loi Falloux » selon le nom de son promoteur.** La contradiction portée par Victor Hugo à l'Assemblée Nationale est restée dans toutes les mémoires républicaines. L'article 23 de cette loi impose « l'instruction morale et religieuse » dans les écoles primaires publiques. Une ordonnance du chancelier d'Empire de 1873 précise dans son

DÉCRYPTAGE

AGIR  
CONTRE LES  
DISCRIMINATIONS

VOTER  
POUR UNE LAÏCITÉ  
QUI RASSEMBLE

## LES DROITS LOCAUX DÉROGATOIRES

article 10 que « dans toutes les écoles, l'enseignement et l'éducation doivent tendre à développer la religion, la moralité et le respect des pouvoirs établis et des lois ».

**Ces dispositions touchent également l'enseignement secondaire public**, bien que le fondement juridique de cette pratique soit mal assuré. Un arrêt du Conseil d'Etat du 23 mai 1958 stipule que ce statut est applicable aux établissements d'enseignement technique publics. **L'enseignement religieux est obligatoire, même si des dispenses sont accordées.** Il s'agit de leçons doctrinales et non d'étude scientifique objective. Il fait partie intégrante du programme scolaire, à raison d'une heure par semaine dans l'enseignement primaire. Les enseignants de religion, à l'école comme dans les IUFM, et les professeurs des facultés de théologie sont rémunérés par l'Education nationale. Les facultés de théologie catholique et protestante sont des composantes de l'Université.

### Le régime des cultes

Le régime local des cultes puise à d'autres sources législatives. La « Loi relative à l'organisation des cultes » du 18 germinal An X (8 avril 1802) est toujours en vigueur en Moselle et en Alsace. Elle a été abrogée en 1940 par la dictature nazie sans que le concordat allemand (Reichskonkordat) du 20 juillet 1933 ne soit introduit localement. Elle sera rétablie en 1944 à la Libération. **Les cultes reconnus sont au nombre de quatre : le culte catholique, les deux cultes protestants : Eglise de la confession d'Augsbourg d'Alsace et de Lorraine (ECAAL) et Eglise réformée d'Alsace et de Lorraine (ERAL) et le culte israélite. Ces cultes bénéficient d'un statut de droit public et d'un financement public qui génère un budget des cultes.** Les ministres du culte (curés, évêques, pasteurs, rabbins...) sont rémunérés par le ministère de l'Intérieur. Leurs pensions de retraite sont versées par le ministère de l'Economie et des Finances. Ils sont logés par les communes. Mais ils ne sont pas fonctionnaires. Les dépenses de personnel du culte (environ 1400 personnes) prises en charge par l'État, s'élèvent à 57,5 millions d'euros pour 2015.

La gestion courante est assurée par des « établissements publics du culte » (cures, fabriques, menses épiscopales pour le culte catholique, conseils presbytéraux et consistoires pour les cultes protestants, consistoires pour le culte juif...). Ces établissements publics du culte sont autofinancés, mais les communes doivent combler les éventuels déficits. À l'inverse de la « France de l'intérieur » où seules les « dépenses nécessaires » peuvent être à la charge des collectivités, les édifices du culte sont en Alsace-Moselle entretenus par l'Etat et les collectivités locales, ainsi que d'autres édifices tels que séminaires, maisons diocésaines... Les autres cultes, principalement l'islam, le bouddhisme, les protestants évangéliques et diverses « Eglises libres », ne sont pas reconnus. Ce sont des associations ayant un statut de droit privé. Inscrits dans le registre des associations, les cultes non reconnus peuvent bénéficier notamment de soutiens communaux.

AGIR  
CONTRE LES  
DISCRIMINATIONS

VOTER  
POUR UNE LAÏCITÉ  
QUI RASSEMBLE

LES DROITS LOCAUX  
DÉROGATOIRES

## Les Outre-mer

**La situation est variable selon les sept territoires où la loi de 1905 ne s'applique pas.** Une circulaire du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, en date du 25 août 2011 détaille la « Réglementation des cultes outre-mer ». Des décrets du 16 janvier et 6 décembre 1939, signés du ministre des colonies de l'époque, Georges Mandel, s'appliquent à la Guyane, la Polynésie française, Wallis et Futuna, Saint Pierre et Miquelon, la Nouvelle Calédonie et Mayotte. C'est aussi le cas pour les Terres australes et antarctiques françaises qui sont habitées de façon sporadique par quelques centaines de personnes.

**Selon les décrets Mandel, un financement public du culte est autorisé. Les missions religieuses bénéficient d'avantages fiscaux.** Leurs conseils d'administration sont reconnus comme des personnes morales de droit public. La Guyane reste de plus formellement sous le régime de l'ordonnance royale du 27 août 1828 qui ne concerne que le culte catholique. Elle autorise les libéralités consenties aux fabriques (organismes de gestion paroissiaux) et spécifie « 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 ».

**A Mayotte, devenue, en 2011, un département d'outre-mer, les Mahorais peuvent choisir entre le statut de droit commun, identique à la métropole, et un statut personnel (de droit local), dérogatoire au code civil et à la laïcité.** Le statut personnel peut toucher l'état des personnes mais aussi le droit des successions et le droit foncier. Depuis 2000, les cadis ne font plus appliquer le droit musulman, mais jouent un rôle de médiation auprès de la population. Dès l'âge de 6 ans, la large majorité des enfants mahorais fréquentaient en parallèle l'école coranique, la madrasa, et l'école primaire. C'est de moins en moins le cas. Les ministres du culte autres que musulman sont rémunérés par les missions religieuses.

**L'extension des lois laïques à tout le territoire national est un objectif mais il ne peut être atteint que par le dialogue.** Les départements d'Alsace-Moselle et les collectivités territoriales d'Outre-mer sont des espaces où les identités culturelles sont à la fois très diverses et très affirmées. Si nous reconnaissons la richesse et la légitimité de cette diversité culturelle, nous défendons pour autant **l'égalité de tous devant la loi et l'égalité des droits selon le principe d'indivisibilité de la République.**

**Nous défendons donc une démarche de laïcisation progressive :**

- L'Observatoire de la laïcité a fait des recommandations dans un Avis de 2015 sur l'évolution en Alsace-Moselle. Avec notamment l'inversion des modalités pour l'enseignement religieux. Celui-ci **serait librement suivi par ceux qui le souhaitent comme une option, hors du temps de l'enseignement scolaire commun.** Cette recommandation n'est pas encore mise en œuvre.
- A la suite d'une polémique récurrente, la collectivité territoriale et le diocèse de Guyane ont trouvé un accord sur le traitement des 26 prêtres locaux. La

NOTRE  
POSITION

AGIR  
CONTRE LES  
DISCRIMINATIONS

VOTER  
POUR UNE LAÏCITÉ  
QUI RASSEMBLE

## LES DROITS LOCAUX DÉROGATOIRES

collectivité territoriale continuera de les payer durant deux ans, laissant le temps à l'Eglise de s'organiser. Il y aura ensuite un retour au droit commun laïque.

POUR ALLER  
PLUS LOIN

*La Laïcité pour les Nuls*, chapitres « L'Alsace-Moselle » et « Les Outre-mer », éditions First, 2016

*Avis sur le régime local des cultes en Alsace et en Moselle*, Observatoire de la Laïcité, 12 mai 2015

*Les sept collectivités en Outre-mer non soumises à la séparation*, Observatoire de la laïcité, rapport annuel 2015-2016

*Vous avez dit concordat*, Michel Seelig, Editions L'Harmattan, 2015

*Relations Eglises et autorités outre-mer. De 1945 à nos jours*, sous la direction de Jean Baubérot et Jean-Marc Regnault, Les Indes savantes, 2007.

Dossiers « L'Alsace. Entre trois langues et deux cultures » n°8 décembre 2009 ; « Les Alsaciens, ou comment conjuguer le passé au présent et au futur » n°9 mars 2010 ; « Les Outre-mer » n°36 janvier 2017 (suites prévues dans les trois prochains numéros) dans la Revue *Diasporiques. Cultures en mouvement*.

Institut du Droit Local alsacien-mosellan : [www.idl-am.org](http://www.idl-am.org)

(1) *Le nombre des personnes de culture musulmane est estimé dans une fourchette allant de 150 000 à 200 000. Pour avoir un tableau plus précis de la situation, il faut prendre en compte la baisse générale des pratiques religieuses chez les chrétiens (catholiques comme protestants) et la hausse importante des dispenses de cours de religion.*

AGIR  
CONTRE LES  
DISCRIMINATIONS

VOTER  
POUR UNE LAÏCITÉ  
QUI RASSEMBLE

LES DROITS LOCAUX  
DÉROGATOIRES

L'ENJEU

## CONCILIER DIVERSITÉ DES CONVICTIIONS ET UNITÉ DE LA RÉPUBLIQUE

*Au cœur de la laïcité se trouve l'affirmation d'une liberté fondamentale. La liberté de conscience est inscrite dans l'Article 1 de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat. C'est le droit d'avoir une religion et de la pratiquer ; le droit d'être athée ou agnostique ; le droit d'avoir une philosophie ; le droit de changer de conviction religieuse ou philosophique... et même d'être indifférent à toutes ces questions.*

*Ce principe juridique, reconnu par les lois de la République, ne suffit pas à comprendre les difficultés de notre pays à admettre la diversité. Ces difficultés s'accroissent aujourd'hui car, dans une société où les inégalités perdurent et s'aggravent, chacun peut avancer de bonnes raisons de s'estimer moins bien traité que d'autres. Aussi, ceux qui se réfèrent à une certaine tradition républicaine n'hésitent pas à opposer les principes d'une République laïque à la réalité de la société dite multiculturelle, vécue par eux comme un risque pour l'unité car la République n'a pu se pérenniser qu'en opposition à des forces hostiles s'appuyant justement sur les particularismes. Mais ce n'est pas la diversité culturelle qui menace l'unité de la société, c'est l'inégalité persistante et croissante des conditions et les discriminations. Aussi, penser la laïcité à faire vivre une société pluraliste, authentiquement démocratique.*

*La République n'est pas, comme on l'entend souvent, Une et indivisible. La République est indivisible. La différence est d'importance car ceux qui parlent de République Une et Indivisible sont les plus réticents pour accepter la diversité. Or, en ne retenant pas le mot « Une », les Constituants de 1946 indiquaient qu'ils reconnaissaient par là-même la diversité d'une République qui ne saurait être uniforme. Mais en mettant l'accent sur l'indivisibilité de la nation, ils ont voulu, par l'énoncé de ce principe, - de surcroît, en le plaçant en tête du pacte républicain pour être tout à fait sûrs que chacun en mesure bien l'importance, - rejeter solennellement toute tentation de structuration de cette diversité en entités distinctes, juxtaposées. Pour gérer un ensemble dont ils reconnaissaient la pluralité en même temps qu'ils affirmaient ne vouloir en aucun cas la traduire structurellement, les Constituants ont donné la méthode : il faut que notre République indivisible soit en même laïque, démocratique et sociale.*

Autre fiche argumentaire liée à cet enjeu : « Espace(s) public(s), espace(s) privé(s) : la grande confusion ».