

Présentation du droit local des cultes et de l'enseignement

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. Il se définit comme du **droit français et républicain dont le domaine d'application dans l'espace est limité aux territoires de l'Alsace et de la Moselle**. Ce droit local s'est construit par strates normatives successives depuis 1870 et son existence a été érigée par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2011-157 QPC du 5 août 2011 (*Somodja*), en **principe fondamental reconnu par les lois de la République**.

Textes français antérieurs à 1870. - La première strate est constituée de dispositions françaises antérieures à 1870, conservées par l'Allemagne postérieurement au Traité de Paix de Francfort de 1871 et maintenues en vigueur par la France après l'Armistice de 1918. La législation la plus remarquable est celle organisant les cultes. Elle est constituée du Concordat du 15 juillet 1801 qui est un traité international liant la France et le Saint-Siège pour le culte catholique, des articles organiques, pour les cultes catholique et protestant, issus de la loi du 8 avril 1802, ainsi que de l'ordonnance du 25 mai 1844 relative au culte israélite.

Textes allemands de la période 1870-1918. - La deuxième strate est composée de textes promulgués pendant la période allemande allant de 1870 à 1918. Pour l'essentiel, l'on y trouve deux catégories de normes, à savoir les lois d'Empire applicables sur l'ensemble du territoire allemand et les lois locales, spécifiques à l'Alsace-Moselle, adoptées par le Parlement d'Alsace-Lorraine dont la fonction législative a été confortée et étendue par la Constitution de l'Alsace-Lorraine du 31 mai 1911. Les lois d'Empire les plus emblématiques sont celles ayant porté les grandes codifications : Code civil, Code de commerce, Code des professions, Codes des assurances sociales... Quant aux lois locales, il y a lieu de relever la loi n° 387 du 7 février 1881 sur la chasse (*cette loi est actuellement codifiée dans le Code de l'environnement*) et la loi n° 473 du 31 mars 1884 relative au cadastre (*cette loi est toujours en vigueur*).

Les lois civile et commerciale du 1^{er} juin 1924 ont maintenu en vigueur un certain nombre de dispositions issues de la période allemande, tantôt à titre définitif, tantôt à titre provisoire. Ces deux lois les ont nationalisées et incorporées dans le corpus juridique national afin d'en faire du droit français d'application territoriale limitée.

Textes français postérieurs à 1918. - La troisième strate est formée de toutes les dispositions élaborées par le Gouvernement, ainsi que par le Parlement français après 1918 et dont l'application est limitée à l'Alsace-Moselle. A titre d'illustration, il y a lieu de relever les lois du 1^{er} juin 1924 introductives de la législation civile et commerciale, le décret n° 76-899 du 29 septembre 1976 relatif à l'application du Code de procédure civile en Alsace-Moselle, la loi n° 94-342 du 29 avril 1994 créant le groupement d'intérêt public chargé de l'informatisation du Livre foncier, la loi n° 96-549 du 20 juin 1996 sur la chasse, la loi n° 98-278 du 14 avril 1998 relative au régime local d'assurance maladie, la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 modernisant le droit local des associations, la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 modernisant la faillite civile et, en dernier lieu, la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 adaptant le droit local de la publicité foncière à l'informatisation du Livre foncier.

Au-delà de ces sources, le droit local alsacien-mosellan régit de très nombreux volets de la vie juridique, économique et sociale, ainsi que de la vie religieuse.

Religion. - En ce qui concerne la vie religieuse, l'Alsace-Moselle se singularise par une législation culturelle et l'existence d'un statut scolaire local. Ces deux matières sont régies par des textes distincts et sont donc autonomes l'une par rapport à l'autre.

Régimes des cultes. - Le régime des cultes est réglementé par le Concordat du 15 juillet 1801 (*Ce Concordat est un traité international liant la France et le Saint-Siège*), les articles organiques pour les cultes catholique et protestant issus de la loi du 8 avril 1802, l'ordonnance du 25 mai 1844 relative au culte israélite, ainsi que par un certain nombre de textes ultérieurs dont certains sont récents, la liberté de religion étant par ailleurs garantie pour tous les cultes. Ces différentes dispositions sont interprétées conformément au principe de séparation entre le temporel et le spirituel, tout en organisant un ensemble de droits et d'obligations pour les cultes statutaires et les pouvoirs publics. L'existence de ce régime justifie la non-introduction en Alsace-Moselle de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905.

Les différents textes constitutifs de la législation culturelle locale instaurent des **statuts juridiques pour trois cultes** (*communément désignés « cultes reconnus »*), à savoir le culte catholique, le culte protestant (*luthérien et calviniste*) et le culte israélite. Ces statuts posent un principe de séparation des Eglises et de l'Etat, réglementent la nomination des ministres des cultes caractérisée par une intervention de l'Etat et prévoient un financement public assurant tout spécialement le **service des rémunérations** (*Fin 2014, en comptabilisant les employés des secrétariats, le personnel rémunéré par l'Etat s'élève à 1397 personnes. Les dépenses de personnel du culte, prises en charge par l'Etat, s'élèvent à 57,5 millions d'euros pour 2015 pour les trois départements - Lois de finances pour 2015*). Ils organisent d'une autre manière que la loi du 9 décembre 1905 la relation entre les cultes et l'Etat. D'ailleurs, le pluralisme juridique caractérise le droit français des cultes. En effet, en France, **il existe en réalité quatre régimes des cultes**, autrement dit quatre manières d'organiser la relation Eglises-Etat et d'appliquer le principe de laïcité, le tout conformément à la Constitution de 1958, à savoir :

- le régime de la loi du 9 décembre 1905 - applicable en métropole, sauf en Alsace-Moselle ;
- le régime des cultes d'Alsace-Moselle ;
- le régime de la Guyane issu de l'ordonnance du 27 août 1828. Il permet la rétribution du clergé catholique par le Conseil général et la loi du 9 décembre 1905 n'y est pas applicable ;
- le régime des décrets-lois des 16 janvier 1939 et 6 décembre 1939 en vigueur en Guyane (*pour les cultes autres que le culte catholique*), à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française, aux Îles marquises, à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie. La loi du 9 décembre 1905 n'est pas applicable dans ces territoires.

Conformité du droit local des cultes à la Constitution de 1958. - Au demeurant, la question de la conformité du droit local des cultes au principe de laïcité qui figure à l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 a donné lieu à de nombreuses discussions. Ce principe implique la non-confessionnalité de l'Etat et la neutralité de ce dernier par rapport aux cultes.

Par sa décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013, le Conseil constitutionnel a jugé que le régime local des cultes est conforme à la Constitution de la Vème République car les Constituants de 1946 et de 1958 ont voulu le conserver. Si, en Alsace-Moselle, l'Etat intervient formellement dans la nomination des ministres du culte, il doit le faire dans le respect du principe de neutralité en la matière comme pour toutes les désignations relevant de sa compétence, notamment celles touchant les professions réglementées. Par ailleurs, le principe de laïcité n'interdit pas le financement des cultes par des fonds publics. Si le Conseil constitutionnel avait jugé l'inverse, la loi du 9 décembre 1905 elle-même aurait été déclarée en grande partie contraire au principe de laïcité. En définitive, le droit local des cultes bénéficie d'une reconnaissance constitutionnelle et est conforme au principe de laïcité bien compris.

Financement des cultes statutaires. - S'agissant du financement public des cultes statutaires d'Alsace-Moselle, la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat n'a jamais intégré l'interdiction des subventions par les personnes publiques, posée par l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905, dans la définition du principe de laïcité. En effet, ce dernier n'a pas à être obligatoirement interprété à la lumière de la loi précitée qui prévoit d'ailleurs de nombreuses exceptions à l'interdiction du financement public. Il en est ainsi pour le financement des aumôneries des établissements publics (*L. 9 déc. 1905, art. 2*) et du financement par les personnes publiques des dépenses d'entretien et de conservation des édifices culturels dont elles sont propriétaires (*L. 9 déc. 1905, art. 3*). Des textes extérieurs à la loi du 9 décembre 1905 envisagent un financement public indirect des cultes. En particulier, le Code général des impôts institue une réduction d'impôts pour les dons de sommes d'argent consentis aux associations culturelles (*CGI, art. 200 et 238 bis*) et une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les édifices affectés aux cultes (*CGI, art. 1382, 4°*).

Actuellement, les **cultes statutaires bénéficient des principaux avantages fiscaux suivants** :

- réduction d'impôts pour les dons consentis par les particuliers et les entreprises aux **établissements publics locaux des cultes** (*CGI, art. 200-1, e*) et *238 bis, 1, b*). Pour le culte catholique, ces établissements sont les menses épiscopales, les chapitres et les séminaires, les fabriques d'Eglise et les menses curiales. En ce qui concerne les deux cultes protestants (*Eglise de la confession d'Augsbourg d'Alsace et de Lorraine et Eglise réformée d'Alsace et de Lorraine*), il s'agit des consistoires et des conseils presbytéraux. Pour le culte israélite, les établissements publics sont les consistoires départementaux ;
- l'exonération des droits de mutation à titre gratuit pour les dons et legs (*CGI, art. 795-10°*) ;
- exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (*CGI, art. 1382-4° et C. local des impôts directs, art. 4*) ;
- exonération de la taxe d'habitation lorsque les locaux sont affectés exclusivement à l'exercice public du culte (*CGI, art. 1407*) ;
- exonération de la taxe locale d'aménagement pour les constructions affectées aux cultes (*C. urb., art. R. 331-4, 6°*).

Financement communal. - Par ailleurs, en cas d'insuffisance de ressources des établissements publics du culte, dont l'objet est d'administrer le temporel, la commune est dans l'obligation de contribuer à leur financement (*CGCT, art. L. 2543-3, 3°*). Il s'agit d'une obligation légale et, partant, d'une dépense obligatoire de la commune. Au demeurant, rien n'interdit à l'Etat et aux collectivités territoriales de leur verser des subventions, ni aux particuliers de leur consentir des dons et legs. Il y a encore lieu de relever que les communes sont dans l'obligation de pourvoir au logement des ministres des cultes statutaires et, à défaut, de leur verser une indemnité compensatrice (*CGCT, art. L. 2543-3, 2°*).

Cultes non-statutaires. - Par ailleurs, les cultes non-statutaires (*culte musulman, évangéliste, bouddhiste...*) sont mieux traités en Alsace-Moselle par la législation locale au regard du principe d'égalité devant la loi. En effet, ces cultes peuvent s'organiser par le biais d'associations de droit local inscrites au registre des associations et obtenir des **subventions** de l'Etat, ainsi que des collectivités territoriales puisque la loi du 9 décembre 1905, posant le principe d'interdiction du financement public, n'est pas applicable dans les départements du Rhin et de la Moselle. Les associations à objet culturel des cultes non statutaires bénéficient des avantages fiscaux accordés aux associations culturelles de la loi de 1905 et en particulier de :

- la réduction d'impôts pour les dons consentis par les particuliers et les entreprises (*CGI, art. 200-1, b*) et *238 bis, 1 b*) ;
- l'exonération des droits de mutation à titre gratuit pour les dons et legs (*CGI, art. 795-10°*. - *JOAN Q, 6 oct. 1986, n° 612*) ;

- l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (*CGI, art. 1382-4°*) ;
- l'exonération de la taxe d'habitation lorsque les locaux sont affectés exclusivement à l'exercice public du culte (*CGI, art. 1407*) ;
- l'exonération de la taxe locale d'aménagement pour les constructions affectées aux cultes (*C. urb., art. R. 331-4, 6°*).

A l'analyse, les cultes non statutaires sont placés, en Alsace-Moselle, sur un pied d'égalité avec les cultes statutaires.

Statut scolaire d'Alsace-Moselle. - En ce qui concerne le statut scolaire local, celui-ci obéit pour l'essentiel aux articles L. 481-1, ainsi que D. 481-2 et suivants du Code de l'éducation. Il prévoit un enseignement religieux à l'école publique (*école primaire, collège et lycée*), avec la possibilité pour les parents de dispenser leurs enfants du suivi du cours de religion. Par ses arrêts des 6 avril 2001 (*SNES, n° 219379*), 6 juin 2001 (*Archevêque de Strasbourg, n° 224053*) et 4 juillet 2001 (*Ass. Prochoix, n° 219386*), le Conseil d'Etat a jugé que le **statut scolaire local est conforme au principe de laïcité et à l'article 9 de la Convention européenne des Droits de l'homme** qui traite de la liberté de conscience.

En l'état actuel des textes régissant le statut scolaire local, ce dernier permettrait, sans modification législative, d'organiser un cours de religion musulmane à l'école publique. Une telle perspective supposerait la mise en place d'une formation universitaire des enseignants et de déterminer le contenu du cours entre l'Etat et le culte musulman.

Enseignement supérieur public. - Il existe deux Facultés de théologie d'Etat (*qui délivrent des diplômes d'Etat avec des professeurs qui sont des fonctionnaires*) au sein de l'Université publique de Strasbourg, à savoir la Faculté de théologie catholique (*qui a été instituée par une Convention entre l'Allemagne et le Saint-Siège signée le 5 décembre 1902*) et la Faculté de théologie protestante. Les deux Facultés de théologie d'Etat sont scientifiques. Il existe également un Centre autonome d'enseignement de pédagogie religieuse à l'Université de Lorraine. Il a été instauré par une Convention du 25 mai 1974 conclue entre la France et le Saint-Siège.

Les Facultés et le Centre autonome assurent la formation des personnels cultuels.

Droit pénal local des cultes. - Le Code pénal local de 1871 contient deux dispositions relatives aux cultes, à savoir l'article 166 et l'article 167. Si le second a trait au trouble à l'exercice public du culte et ne pose pas de difficultés dans la mesure où une incrimination de même nature est prévue à l'article 32 de la loi du 9 décembre 1905, le premier concerne ce que l'on dénomme communément le blasphème.

L'article 166 dispose : « *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 reconnue 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.* »

A l'analyse, ce texte pose deux règles. La première concerne l'insulte à l'encontre des convictions religieuses. La seconde organise une protection des lieux de cultes qui figure également dans la loi de 1905.

S'agissant de la première que l'actualité place au cœur du débat, celle-ci n'a jamais été appliquée en Alsace-Moselle depuis 1918. D'ailleurs, la doctrine du XIXème siècle a interprété l'article 166 du

Code pénal allemand non pas sous l'angle d'une « protection de Dieu », mais sous celui d'une protection de la conviction religieuse contre des agressions susceptibles de troubler la paix publique. C'est en ce sens que le texte est appliqué en Allemagne.

Une telle interprétation, si elle était retenue en France, rapprocherait l'article 166 des articles 23, 32 et 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

En définitive, la question du blasphème est un faux problème. Il est inutile de modifier l'article 166 du Code pénal local puisqu'il suffit de lui donner une interprétation conforme aux principes constitutionnels et à la Convention Européenne des Droits de l'Homme. L'expérience internationale montre que ce qui est essentiel, ce n'est pas le texte en tant que tel, mais son application au cas par cas par des tribunaux attentifs à concilier la liberté d'expression et la liberté de conviction.

Mai 2015