

ACTUALITÉS SUR...

■ ACTUALITES

LE PLAN NATIONAL DE FORMATION « VALEURS DE LA RÉPUBLIQUE ET LAÏCITÉ » ET LA PRISE EN COMPTE DU DROIT LOCAL

Suite aux attentats survenus à compter de janvier 2015, plusieurs réponses ont été apportées. Parmi celles-ci, l'État a souhaité réaffirmer le principe de laïcité. Ainsi, le ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports a confié au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), la mission de piloter et de coordonner un plan national de formation à la laïcité, destiné aux acteurs de terrain. Le déploiement du plan est assuré, depuis début 2016, par le niveau régional de l'État, via les Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).

Ce plan national s'appuie sur des sessions de formation. L'approche se veut pragmatique et repose sur des pédagogies actives. Elle se décline à partir d'un kit pédagogique unique, outil clef en mains comprenant contenus, modalités d'animation pédagogiques et supports d'intervention.

Pour tenir compte de la particularité de certains territoires au regard de la mise en œuvre du principe de laïcité, le kit pédagogique a été complété par un livret relatif au droit local.

Pour ce faire, le CGET a fait appel à l'ORIV, en tant que centre de ressources intervenant sur le territoire depuis plusieurs années sur les questions de laïcité. Ces compléments ont fait l'objet d'une validation de la part du Bureau central des cultes, de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur, et de l'Observatoire de la laïcité.

■ RETOUR SUR

JOURNÉE RÉGIONALE D'ÉCHANGES - LE VOLET ÉDUCATIF DES CONTRATS DE VILLE

L'ORIV, en partenariat avec le CGET et la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du ministère de l'Éducation nationale, ainsi que leurs services en région, a organisé un séminaire technique régional autour de l'animation du volet éducatif du contrat de ville le 28 juin 2017 au lycée Schuman à Metz.

Après une session plénière, en matinée, avec les apports de Véronique Laforêts sur le partage de l'éducation en territoire prioritaire et de Jean-Yves Trépos sur les modalités du travail en partenariat, quatre ateliers ont été organisés en parallèle l'après-midi. De nombreuses expériences en région ont pu être valorisées, associant acteurs associatifs, établissements scolaires, coordonateurs-trices de Réseaux d'Éducation Prioritaire, collectivités, entreprises...

L'INTÉGRATION, LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ET LA VILLE

Plus de 190 personnes ont participé à cette journée permettant ainsi les échanges entre professionnels de l'éducation et professionnels de la politique de la ville.

Cette journée a notamment mis en avant la nécessité de décloisonner les dispositifs pour une éducation partagée et le besoin de stabilité des équipes.

>>> L'ensemble des supports de la journée et le dossier du participant sont accessibles sur le site Internet de l'ORIV :

<http://www.oriv.org/documents/animation-volet-educatif-contrat-de-ville-semi-naire-regional-28-juin-2017/>

Des actes viendront prochainement compléter ces ressources.

MATINÉE D'ÉTUDE « VERS PLUS D'ÉGALITÉ AU SEIN DE L'ACCUEIL FAMILIAL »

Cette matinée d'étude s'est tenue le 11 mai dernier, à l'Hôtel de Ville de Schiltigheim. Elle a rassemblé 40 professionnels-les et responsables institutionnels œuvrant dans le champ de l'accueil individuel. Elle visait à présenter les réflexions sur la prévention des discriminations dans le champ de l'accueil individuel issu d'un groupe de travail animé par le Furet et l'ORIV¹. Il s'agissait également d'élargir la réflexion avec plusieurs présentations : Étude² intitulée « Devenir assistante maternelle : dimension ethno-religieuse d'une double sélection », par Simona Tersigni, maître de conférence à l'Université de Nanterre ; Déroulé de la procédure d'agrément, par Céline Mazzoleni, cadre de santé à la PMI du Bas-Rhin ; Réflexion mise en œuvre pour outiller les professionnels-les et prévenir les risques discriminatoires dans le cadre de cette procédure, par Marie-Emmanuelle Schumpp, chef de service PMI du Bas-Rhin. La deuxième partie de la matinée avait pour objectif d'enrichir les pistes de travail et les actions à mettre en œuvre concernant l'agrément, le recrutement et le quotidien.

¹ ORIV, Furet : Petite enfance et prévention des discriminations : quels enjeux au sein de l'accueil individuel ? Note de synthèse - mars 2017

http://www.oriv.org/wp-content/uploads/furet_oriv_note_petite_enfance_discriminations-1.pdf

² http://www.ardis-recherche.fr/files/files_synthesis_724.pdf

>>> Une synthèse de la matinée sera disponible au courant du 2ème semestre 2017

ZOOM > **Principe de laïcité et droit local : quelles spécificités ?**



mai-juin 2017
n°114
Bulletin d'information
de l'Observatoire Régional
de l'Intégration et de la Ville



ZOOM

Principe de laïcité et droit local : quelles spécificités ?

La mise en œuvre du principe de laïcité renvoie à différents textes, notamment la loi de 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat. Or, cette loi ne s'applique pas uniformément sur l'ensemble du territoire national. Des fondements historiques et la conservation de certains acquis ont conduit au maintien de différents statuts de droit local. C'est le cas dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle¹.

L'expression « droit local » désigne les dispositions spécifiques et la jurisprudence afférente qui s'appliquent dans ces trois départements. Ces dispositions sont considérées comme des règles de droit français d'application géographique limitée. Elles concernent des domaines très divers : propriété immobilière et publicité foncière ; associations et fondations ; artisanat ; organisation judiciaire et procédure civile ; régime local complémentaire d'assurance maladie ; chasse ; navigation intérieure... Parmi les dispositions les plus connues et les plus souvent mises en débat, figurent celles relatives au droit des cultes et à l'enseignement religieux, constituant un régime dérogatoire à la séparation des Eglises et de l'Etat, telle qu'elle est mise en œuvre par le principe de laïcité en France.

Ce droit local est le fruit de l'histoire particulière de ces trois territoires. Mais il renvoie également à la complexité du cadre juridique en matière de laïcité et rompt avec une idée reçue selon laquelle le droit français serait un bloc uniforme. Pour quelles raisons ce droit local a-t-il été maintenu dans ces trois départements ? Quelles sont ses conséquences concrètes en matière de mise en œuvre du principe de laïcité ? Est-il conforme au principe constitutionnel de laïcité et est-il possible de le faire évoluer ?

■ LES RAISONS HISTORIQUES AU MAINTIEN DU DROIT LOCAL

De manière schématique, la laïcisation de la République française et de ses institutions a été entamée en 1879 avec les lois sur l'école. Elle s'achève en 1905 avec l'adoption de la loi dite « de séparation des Eglises et de l'Etat », qui a pour premier objectif de mettre fin

au régime concordataire en vigueur depuis 1801 en France. Cet ensemble de lois ne peut être appliqué en Alsace-Moselle, alors sous gouvernement allemand, suite à la défaite française de 1871 ayant entraîné l'annexion par le Reich Allemand de ces territoires.

Quand les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle redeviennent français en 1919, se pose la question de l'application des lois françaises adoptées et celle du maintien du droit allemand entré en vigueur pendant cette période. L'application des lois françaises, adoptées pendant l'annexion, se heurte à de nombreuses résistances. Ces dernières sont liées aux traumatismes de la guerre (sentiment d'abandon des Alsaciens et des Mosellans en 1870) et à l'opposition des élus locaux pour modifier le droit local, le code civil allemand étant réputé plus moderne et plus avantageux.

Autre raison concernant le droit des cultes : ce dernier est, en partie, issu du Concordat de 1801 signé entre le gouvernement français et l'Eglise catholique pour organiser l'Eglise de France. Or la particularité du Concordat est d'être un traité de droit international signé entre le Vatican et un Etat. Son but est de délimiter les domaines respectifs et les relations pouvant exister entre l'Eglise et les autorités des pays signataires. La France et le Saint Siège avaient donc signé en 1801 un concordat qui s'appliquera jusqu'en 1905, date d'adoption de la Loi de séparation des Eglises et de l'Etat². En 1918, « le Concordat fit l'objet d'un débat au sein du gouvernement mais les relations diplomatiques avec le Saint Siège étaient [alors] rompues depuis 1904 »³. Dans ce contexte, il a été décidé de maintenir en vigueur l'essentiel du droit local⁴.

■ LA PORTÉE DES DISPOSITIONS DE DROIT LOCAL SUR LE PLAN RELIGIEUX

Les règles de droit local instaurent une exception forte au principe de séparation des Eglises et de l'Etat et à l'article 2 de la loi de 1905 selon lequel « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. » En effet, le régime local repose sur un système de cultes dits « reconnus » ou « statutaires » qui sont au nombre de quatre : le culte catholique, les deux cultes protestants (Eglise réformée et Eglise luthérienne), le culte israélite. Il établit donc une distinction entre cultes dits « reconnus » ou « statutaires » (ceux qui étaient présents sur le territoire au moment de la négociation du Concordat) et cultes dits « autorisés » ou « non reconnus »⁵.

DROIT DES CULTES ET ORGANISATION DES CULTES DITS « STATUTAIRES » OU « RECONNUS »

Un statut particulier des personnels

Les ministres des cultes (pasteurs, prêtres, rabbins) et les personnels administratifs sont rémunérés par l'Etat (Ministère de l'Intérieur), selon les tableaux de classement hiérarchique des emplois des personnels de l'Etat. Ils n'ont pas la qualité de fonctionnaires, mais bénéficient tout de même du statut d'agent de droit public (sans obligation de réserve ou d'obéissance hiérarchique). Pour certains personnels, l'Etat dispose d'un pouvoir de nomination.

L'administration des cultes par des « établissements publics du culte local »⁶

Les établissements publics des cultes bénéficient de subventions

publiques inscrites au budget des communes de manière obligatoire. En principe, ils sont tenus de s'autofinancer (par les cotisations des fidèles...) et de prendre en charge « les dépenses de fonctionnement et d'investissement liées à l'exercice public de la religion qui comprennent les frais nécessaires à la célébration du culte, les salaires et charges du personnel employé par l'établissement (sacristain, organiste, technicien de surface...) en dehors des Ministres du culte rémunérés par l'Etat, les travaux d'embellissement, l'entretien, la réparation des édifices du culte et des logements des ministres du culte... »⁷. Mais, les communes sont tenues d'intervenir si le budget des établissements publics du culte local s'avère insuffisant pour faire face à leurs dépenses. Les communes doivent également mettre à disposition un logement pour les ministres des cultes reconnus⁸.

UN ENSEIGNEMENT RELIGIEUX DANS LES ÉCOLES PUBLIQUES PRIMAIRES ET SECONDAIRES

Autre particularité forte du droit local : un enseignement religieux est prévu dans les programmes scolaires. Il est régi par des dispositions spécifiques comportant des textes d'origine française (Loi Falloux de 1850) et des textes d'origine allemande (Ordonnance allemande de 1887). Ces dernières prévoient l'obligation pour l'administration d'organiser une heure d'instruction religieuse par semaine dans les écoles primaires, les collèges et les lycées. Cette obligation concerne uniquement les cultes statutaires (catholique, protestant, juif).

Cet arsenal juridique continue d'être appliqué conformément au code de l'éducation qui prévoit : « La durée hebdomadaire de la scolarité des élèves dans les écoles élémentaires des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle est fixée à vingt-quatre heures et comprend obligatoirement une heure d'enseignement religieux. »⁹ En 2001, le Conseil d'Etat¹⁰ a considéré cette législation conforme à la liberté de conscience à partir du moment où les parents ont la possibilité de dispenser leurs enfants de cet enseignement.

Cette obligation s'organise différemment selon le niveau d'enseignement. A l'école primaire, les parents remplissent une feuille de renseignement sur laquelle ils cochent une des quatre cases : enseignement moral, enseignement catholique, protestant ou juif. Les enfants dispensés reçoivent alors un complément d'éducation morale assuré par les instituteurs. Dans l'enseignement secondaire et technique, les parents remplissent également un formulaire en précisant leur choix. En cas de dispense, contrairement à l'école primaire, il n'existe pas de cours de substitution pour les collégiens ou lycéens. 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. Le taux de fréquentation de cet enseignement est en baisse régulière pour ces dernières années, notamment au collège et au lycée.

Cet enseignement religieux, dispensé au sein de l'école publique, sur le temps scolaire, fait débat. Certaines fédérations de parents d'élèves demandent à rendre cet enseignement religieux optionnel en l'organisant pour les seules familles volontaires et en dehors du temps scolaire. L'Observatoire de la laïcité a également émis plusieurs recommandations allant dans ce sens

■ UN RÉGIME DÉROGATOIRE COMPATIBLE AVEC LE PRINCIPE DE LAÏCITÉ ?

1. UN RÉGIME CONSIDÉRÉ CONFORME À LA CONSTITUTION...

Le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel ont été saisis à plusieurs reprises de la conformité de ce régime local au principe de laïcité¹¹ et à la Constitution. En 2013, le Conseil Constitutionnel a affirmé, sans ambiguïté, que les dispositions relatives au régime de financement des ministres du culte¹² y sont conformes. En effet, il estime « qu'en proclamant 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 et, notamment, à la rémunération de ministres du culte. »

Le Conseil constitutionnel évoque le respect de la volonté du Constituant. Selon ce raisonnement, les rédacteurs de la Constitution de 1946 et 1958, qui proclame la laïcité comme un principe constitutionnel, ont souhaité maintenir une sorte d'exception sur ces trois territoires.

Mais avec une limite : l'impossibilité d'accroître le champ d'application du droit local, ces régimes dérogatoires devant soit être maintenus en l'état, soit supprimés par le législateur. Cela signifie que les autres cultes présents en Alsace ne pourront jamais prétendre au statut de culte reconnu.

2. UN RÉGIME TOUJOURS EN DÉBAT

Même si le régime des cultes a été considéré comme conforme à la Constitution, le maintien dans les trois départements d'un régime dérogatoire est régulièrement sujet à débats.

Certains souhaitent la fin de ce régime local des cultes et œuvrent pour l'application généralisée de la loi de 1905 sur l'ensemble du territoire français. Outre le fait que ce régime porte atteinte au principe de séparation et de non-ingérence de l'Etat envers les cultes, il met en cause le principe d'indivisibilité et d'égalité des citoyens. En effet, un des éléments de débats récurrents porte sur les différences de traitement dont les cultes non reconnus sont l'objet (mais également les agnostiques ou non croyants), avec un risque de montée des discriminations entre communautés religieuses et des tensions sociales qui pourraient en résulter.

Pour d'autres, au contraire, il serait un instrument au service de la cohésion sociale dans la mesure où il favorise la reconnaissance sociale et institutionnelle des religions et repose sur une tradition de coopération entre institutions religieuses et autorités publiques avec une organisation transparente des cultes et des ministres du culte formés à l'université.¹³

ZOOM

■ LE DROIT LOCAL : DES SOURCES JURIDIQUES MULTIPLES

A la suite du Traité de Versailles (28 juin 1919) qui ré-intègre les trois départements à la République française, plusieurs lois sont adoptées :

- La loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Moselle pose le principe suivant : les textes antérieurs de droit allemand sont maintenus tant qu'aucune loi spécifique n'introduit la législation française.
- Deux lois du 1er juin 1924 ré-introduisent les lois françaises en Alsace-Moselle et confirment le principe de l'application en Alsace-Moselle de l'ensemble de la législation française tout en maintenant certaines dispositions de droit local, notamment la législation spécifique sur les droits des cultes et l'enseignement religieux.

Le droit local trouve donc son origine dans quatre ensembles juridiques différents¹⁴ :

- Des lois ou règlements français maintenus en vigueur par les autorités allemandes après 1870 et abrogés ou modifiés en France durant la période de l'annexion : Concordat de 1801, loi Falloux de 1850.
- Des lois ou règlements édictés entre 1870 et 1918 par les autorités fédérales allemandes pour l'ensemble de l'Allemagne : Code local des professions.
- Des lois et règlements adoptés pour le Reichsland d'Alsace-Lorraine entre 1870 et 1918 par les autorités exerçant une compétence législative ou réglementaire provinciale : Régime local de la chasse, loi sur les associations.
- Des lois et règlements adoptés après 1918 par le législateur ou le pouvoir réglementaire français et propres aux trois départements.

■ LES CULTES « NON RECONNUS »

Les cultes dits « autorisés », ou encore « cultes organisés dans le cadre du droit privé en Alsace-Moselle »¹⁵, ne bénéficient pas des avantages des quatre cultes statutaires. Ils ne relèvent pas non plus du régime général des associations culturelles de la loi de 1905 qui ne s'applique pas en Alsace Moselle. Ils sont régis par le droit local des associations (loi de 1908, article 21 à 89 du Code civil local), ce qui s'avère « un statut plus avantageux que celui s'appliquant aux associations culturelles en régime de séparation. »¹⁶

En effet, ils peuvent être subventionnés par les collectivités territoriales, mais de manière volontaire et sous certaines conditions. La subvention doit répondre à un intérêt local et relever de la compétence de la collectivité.¹⁷

Notes de bas de pages

¹ Les autres régimes dérogatoires à la loi de 1905 concernent des territoires ultra-marins : Guyane, Mayotte, Océanie

² Martine Cerf et Marc Horwitz, Dictionnaire de la laïcité, Armand Colin, 2011

³ Emmanuel Tawil, Justice et Religion, La laïcité à l'épreuve des faits, PUF, p. 76

⁴ Cf. Colonne p. 3

⁵ Le droit local connaît d'autres particularités qui ne sont pas abordées dans cet article : la présence de facultés de théologie catholique et protestante pouvant délivrer des diplômes d'état au sein de l'Université de Strasbourg, celle de cimetières interconfessionnels conformément à l'article L2542-12 au code des Collectivités territoriales, ou encore jusqu'à très récemment un délit de blasphème abrogé en janvier 2017 par la Loi Egalité Citoyenneté.

⁶ Les fabriques pour l'Eglise catholique, Les Consistoires et Conseils presbytéraux pour les Protestants, les Consistoires départementaux pour le culte israélite

⁷ Francis Messner, Le droit alsacien mosellan des cultes : d'une exception historique à la confirmation des particularismes, in Liberté religieuse et cohésion sociale : la diversité française, p. 520

⁸ Article L.2543-3 du Code général des Collectivités territoriales

⁹ Article D481-2 du Code de l'éducation

¹⁰ Conseil d'Etat, 6 avril 2001, Syndicat national des enseignements du second degré (SNES)

¹¹ Sur la conformité du régime local des cultes : Conseil d'Etat, 17 mai 2002, Hofmann ; Sur la conformité de l'obligation d'assurer un enseignement religieux : Conseil d'Etat, 6 avril 2001, SNES

¹² Décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013, Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité

¹³ Francis Messner, ibid

¹⁴ Observatoire de la Laïcité, Avis sur le régime local des cultes en Alsace et en Moselle, 12 mai 2015, p 4

¹⁵ Le culte musulman, les branches bouddhistes, les Eglises de courants chrétiens comme les évangélistes, les pentecôtistes, les méthodistes...

¹⁶ Francis Messner, ibid, p.521

¹⁷ Francis Messner, ibid p.521.

Directrice de publication : Murielle Maffessoli
Rédaction du zoom : Gaëlle Donnard
Rédaction : Equipe de l'ORIV
Suivi et contact : Diane Hässig



Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville

1, rue de la Course / 67000 Strasbourg
tél. : 03 88 14 35 89 / fax : 03 88 21 98 31
contact@oriv.fr / www.oriv.org