



Le régime des cultes en Moselle

Le Saint-Siège, gouvernement de l'Eglise catholique peut négocier et conclure des traités internationaux et des accords bilatéraux particuliers, appelés concordats réglant le statut de l'Eglise catholique sur le territoire de l'Etat cocontractant.

Un concordat, signé le 15 juillet 1801 puis ratifié le 10 septembre 1801, entre Bonaparte, Premier Consul, et le Pape Pie VII, reste toujours en vigueur en Alsace-Moselle. Même si certains des 17 articles ne sont plus applicables ou sont tombés en désuétude, il établit les conditions de reconnaissance de la religion catholique. Selon le Concordat, le clergé devait prêter serment de fidélité au Gouvernement (« Je jure et promets à Dieu, sur les saints évangiles, de garder obéissance et fidélité au Gouvernement établi par la Constitution de la République française. Je promets aussi de n'avoir aucune intelligence, de n'assister à aucun conseil, de n'entretenir aucune ligue, soit au-dedans, soit au-dehors, qui soit contraire à la tranquillité publique ; et si, dans mon diocèse ou ailleurs, j'apprends qu'il se trame quelque chose au préjudice de l'Etat, je le ferai savoir au Gouvernement »), recevant en retour un traitement.



Nombreux sont ceux qui dans l'opinion publique assimilent le régime local des cultes et le statut scolaire au Concordat napoléonien, ce qui apparaît comme une vision réductrice. Selon les spécialistes, il s'agit de distinguer le statut scolaire relevant de l'Education nationale et le régime des cultes dépendant du ministère de l'Intérieur, et de préciser dans ce dernier cas que les cultes reconnus d'Alsace-Moselle, organisés par les pouvoirs publics relèvent d'une pluralité de statuts, issus de dispositions différentes qui se sont échelonnées dans le temps.

Le particularisme du Droit Local cultuel

En France, le régime des cultes repose sur la loi du 9 décembre 1905, instaurant la séparation des Eglises et de l'Etat et abolissant le Concordat (Article 2 : la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte). Les départements de l'Est, parce qu'ils furent annexés de 1871 à 1918, ne sont pas concernés par cette loi de séparation. Quatre cultes font toujours partie de la sphère publique : le culte catholique, le culte protestant réformé (Eglise protestante réformée d'Alsace-Lorraine), le culte protestant luthérien (Eglise protestante de la confession d'Augsbourg) et le culte israélite. Ces cultes se voient dotés d'un statut juridique par l'Etat. Plusieurs traits constitutifs des cultes reconnus illustrent ce particularisme :

- l'association de l'Etat au processus de nomination des personnels du culte

Le Président de la République désigne par exemple les évêques de Metz et de Strasbourg. En fait, la désignation des évêques concordataires est laissée à la libre décision du Saint-Siège. Néanmoins, sous le contrôle de l'administration et de la Nonciature Apostolique, certaines formes sont respectées pour que le premier acte écrit de la procédure soit le décret de nomination signé par le Président de la République et que les publications finales soient effectuées simultanément au Journal Officiel et à l'*Osservatore Romano* (journal italien chargé de publier les communiqués officiels du Pape).

- la rétribution des personnels du culte et le versement d'une pension de retraite par l'Etat

Depuis 1948, bien que non fonctionnaires, les personnels cultuels sont intégrés dans le classement hiérarchique des grades et emplois des personnels civils et militaires de l'Etat. En 2013, la ligne budgétaire associée était de l'ordre de 58 millions d'euros pour un plafond de 1393 emplois. Précisons que le traitement perçu par les ministres du culte ne leur est versé que dans la mesure où ils exercent un ministère sur un poste rétribué par l'Etat. Quant au régime d'assurance vieillesse de Droit Local, il apparaît plus favorable que le régime particulier des cultes de droit général : acquis sans cotisation et sous la condition d'un minimum de service de dix ans, il offre l'avantage supplémentaire d'un trimestre de grâce.

- la participation des collectivités locales au financement des cultes

Pour le culte catholique par exemple, les communes doivent fournir au curé un presbytère ou, à défaut un logement, ou à défaut, une indemnité de logement. Les communes doivent également verser une subvention d'équilibre lorsque les budgets des établissements publics des cultes sont déficitaires, notamment pour l'entretien des édifices du culte. A noter que les

cultes non reconnus, du fait de la non application de la loi de 1905, peuvent être subventionnés par les collectivités publiques principalement pour la construction des lieux de culte.

- le caractère d'établissement public de certains organes dirigeants des cultes

La fabrique d'église est par exemple un établissement public, chargé de l'administration matérielle des paroisses. Le conseil de fabrique est compétent en matière budgétaire, de comptes, de réception des dons et des legs et de marchés de travaux. Cette qualité d'établissement public confère la personnalité morale et permet d'acquérir, d'aliéner et de gérer les biens dans le cadre du droit public, sous la surveillance de l'administration.

Le régime des cultes a son prolongement dans le statut scolaire avec un enseignement religieux obligatoire pour les quatre cultes reconnus dans les établissements scolaires publics et privés avec une faculté de dispense.

Les bases juridiques et l'évolution historique du régime des cultes d'Alsace-Moselle

Le Droit Local des cultes est composé essentiellement d'un socle législatif français, complété par des textes de droit allemand, actualisé par des dispositions françaises récentes. Il est constitué par la loi du 18 Germinal An X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes. Cette loi comporte trois documents de nature différente :

- la convention conclue entre le gouvernement français et le Pape Pie VII signée le 15 juillet 1801 : c'est le Concordat proprement dit qui reconnaît le catholicisme comme « la religion de la grande majorité des citoyens français ».

- les 77 articles organiques du culte catholique. Ils établissent des règlements de surveillance du culte. Imposés unilatéralement par le gouvernement français après la ratification du Concordat, ils soulevèrent les protestations du Saint-Siège, notamment les Articles 1 à 4 : toute communication avec l'autorité romaine, ainsi que toute réunion entre évêques de France doit être autorisée par le Gouvernement.

- les 44 articles organiques des cultes protestants qui donnent un statut juridique aux églises protestantes et qui prévoit des mesures de police comparables à celles applicables au culte catholique.

Le culte israélite ne figurait pas au départ dans la loi de Germinal An X, mais les éléments d'organisation furent établis par des décrets de 1806 et 1808. Par la suite, la loi de 1831 permit aux rabbins de bénéficier d'une prise en charge de leur traitement par l'Etat. Enfin, l'ordonnance royale de 1844 mit la touche finale à l'édifice légal israélite.

En définitive, les quatre cultes reconnus par Napoléon bénéficièrent d'une protection spéciale et d'un statut financier avantageux, mais ils étaient astreints à des mesures de surveillance particulière.

Pendant la première Annexion de 1871 à 1918, l'économie générale de la législation cultuelle fut maintenue avec l'introduction de deux lois allemandes importantes : l'une de 1905, créant le synode et le conseil synodal de l'Eglise Réformée, l'autre datant de 1909 et fixant des modalités plus avantageuses des traitements et pensions des ministres du culte rétribués par l'Etat.

Lorsque l'Alsace et la Moselle redevinrent françaises en 1918, la législation locale sur les cultes fut définitivement conservée par les lois de 1924 à l'initiative de Robert Schuman. Les populations étaient très attachées « aux lois religieuses » en raison du rôle particulier de l'Eglise qui avait su rester proche d'une population d'Alsace et de Moselle auprès de qui elle avait vécu solidairement les années difficiles de l'annexion.

Le régime concordataire a été menacé en 1924 lorsque le gouvernement du président Herriot envisagea d'introduire en Alsace-Moselle l'ensemble de la législation républicaine. Mais la protestation fut telle que le projet fut abandonné. Le 29 janvier 1929, le président Raymond Poincaré devait renouveler solennellement « l'assurance que le statut des cultes, comme celui des écoles, dans les trois départements de l'Est ne saurait être modifié qu'avec le plein accord des populations ». Par la suite, le régime local ne fut plus jamais remis en question, mis à part la dénonciation unilatérale par le régime nazi en 1940. L'ensemble des textes s'appliquant aux cultes reconnus fut alors abrogé, mais le régime des cultes reconnus tout comme le statut des facultés de théologie catholique et protestante et le régime du statut scolaire ont été maintenus en zone libre. Le gouvernement de Vichy a notamment continué à rétribuer les ministres du culte repliés ou expulsés.

Il y eut, dans les années 1950, des négociations secrètes entre le président du Conseil, Guy Mollet, et le Saint-Siège en vue d'un règlement de l'ensemble de la question scolaire et religieuse en France avec une remise en cause du régime concordataire, mais elles n'aboutirent pas.

Actuellement, une opposition demeure, au nom de la laïcité, mais elle n'a pas trouvé jusqu'ici de poids politique suffisant pour supprimer le Concordat.

Conséquence du régime local des cultes : une exception au principe de laïcité

La notion de laïcité est une spécificité française qui n'a aucun équivalent en Europe. Il n'existait pas jusqu'en 2013 de définition constitutionnelle de la laïcité, mais de simples mentions dans le préambule de 1946 et à l'Article Premier de la Constitution de 1958 : « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale ». Le principe constitutionnel de laïcité se résumait à un principe général, à savoir la séparation du pouvoir politique et de la religion et par suite la neutralité religieuse de l'Etat.

Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 21 février 2013, a donné un contenu précis à la notion de laïcité : le principe de laïcité garanti par la Constitution suppose la neutralité de l'Etat, le respect par l'Etat de toutes les croyances, la garantie par la République du libre exercice des cultes, l'interdiction pour la République de reconnaître et de ne salarier aucun culte. Pour autant, le régime du Droit Local des cultes, bien que contraire au principe de la

laïcité au regard de deux de ses composantes (interdiction de salarier le personnel religieux et non reconnaissance des cultes) n'est pas jugé contraire à la Constitution.

Le Conseil Constitutionnel a cependant précisé que ce Droit Local restait précaire, révocable au gré de la volonté du législateur et du pouvoir exécutif, et qu'il ne pouvait être modifié que dans le sens d'un rapprochement avec les règles de droit commun.

Le Droit Local des cultes, tel qu'il est appliqué aujourd'hui ne correspond plus forcément aux textes d'origine de 1802. Ce régime local comporte des dispositions différentes, élaborées à des époques différentes. Cette diversité en fait sa richesse mais constitue également une difficulté pour envisager une réforme globale.

Le maintien actuel du régime local des cultes est largement tributaire de son imprégnation dans l'histoire, de l'attachement que lui portent les Alsaciens et les Mosellans et du consensus politique qui l'entoure.

Bernard ZAHRA, Professeur de Droit en classe préparatoire à l'expertise comptable à Metz, pour le Groupe BLE Lorraine.

M. ZAHRA est l'auteur d'un livre de référence sur les spécificités d'Alsace-Moselle : *A la découverte du Droit Local d'Alsace-Moselle* (Editions Fensch Vallée).

© Groupe BLE Lorraine – Tous droits réservés