

# **QUE RESTE-T-IL DE LA LOI DE 1905 ?**

Intervention de Michel Marucelli, DDEN

## **Assemblée Générale Départementale des DDEN** Délégués Départementaux de l'Éducation Nationale de Vendée

2 juin 2012 - La Châtaigneraie (85)

# QUE RESTE-T-IL DE LA LOI DE 1905 ?

## La Loi du 9 décembre 1905 n'est pas encore abrogée à ce jour...

Pourtant, force est de constater que, peu à peu, des déclarations multiples ou des dispositions réglementaires et jurisprudentielles nouvelles sont venues sérieusement l'infléchir et qui plus est, toujours dans le même sens : celui d'un éloignement constant de ses principes fondamentaux.

Au point de se demander si, lorsque nous parlons de cette loi instituant la laïcité, nous parlons encore tous de la même chose.

Loin d'être incongrue, la question posée est d'autant plus légitime et importante que cette Loi concernant « *la séparation des Eglises et de l'Etat* » a inscrit dans le Droit de notre pays, le dispositif juridique qui traduit l'idéal laïque, véritable « *clef de voûte* » de nos institutions et qui devrait présider, au quotidien, à notre « *vivre ensemble* ».

La laïcité figure d'ailleurs en bonne et due place dans la Constitution de 1958 qui a établi la Cinquième République :

- dans son **Article 1er.** : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale* ».
- dans son **Préambule** : « *L'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïque, à tous les degrés, est un devoir pour l'Etat* ».

## LA LOI

Elle a été l'aboutissement d'un long et très difficile débat au sein de la société française comme au Parlement.

Loi dite de « Séparation » elle annonce clairement qu'il y aura désormais deux domaines bien distincts :

- **celui de l'Etat** qui concerne la chose publique, la « *res publica* » commune à tous les citoyens, la sphère publique,
- **celui des Eglises**, c'est-à-dire des religions, qui renvoie au libre choix individuel, la sphère privée.

Elle répond ainsi au vœu de Victor Hugo : « *Je veux l'Eglise chez elle et l'Etat chez lui* »...

On est alors bien loin du Concordat de 1801, signé par le Premier Consul Bonaparte et le Pape Pie VII, qui a reconnu le culte catholique, les deux cultes protestants puis en 1808 le culte israélite. Bonaparte nommait les évêques - notons au passage qu'aujourd'hui encore le Président de la République française reste le seul chef d'Etat au monde à nommer deux évêques, celui de Strasbourg et celui de Metz - l'Etat rétribuant les ministres de ces cultes.

Ceux-ci devant jurer fidélité et loyauté au Premier Consul. En fait, le futur Napoléon a fait de l'Eglise un des instruments de son autorité. Le Pape a d'ailleurs refusé de reconnaître les Actes Organiques qui ont accompagné le Concordat.

On est loin aussi de la Constitution civile du Clergé de 1790 qui fonctionnarisait les curés et les évêques dans leurs départements et leurs districts, après leur avoir fait prêter le serment de : « *veiller avec soin sur les fidèles du diocèse, être fidèle à la Nation, à la Loi et au Roi, maintenir de tout leur pouvoir la Constitution décrétée par l'Assemblée nationale et acceptée par le Roi...* ».

On est très loin du principe de la monarchie absolue « *Un Roi, une Foi, Une Loi* » sous l'Ancien Régime.

Et loin encore de l'Edit de Nantes de 1598 du Roi Henri IV qui avait bien voulu « *souffrir* » que les protestants puissent suivre librement leur culte de l'Eglise « *prétendument réformée* »...

Considéré comme un édit de tolérance, il a été plutôt un édit de pacification après plus de quarante années de guerres religieuses dans tout le pays « *Roi veut l'établissement d'une bonne paix et tranquille repos...l'oubliance des troubles passés...* ». Louis XIV, moins d'un siècle plus tard, abrogera l'Edit de Nantes, démontrant ainsi les limites de la tolérance. Plus de 300 000 protestants s'exileront.

Ces quelques rappels chronologiques, volontairement succincts, montrent parfaitement la rupture profonde apportée par la Loi de Séparation de 1905. Il est d'autant plus essentiel de souligner au passage, que « *séparation* » ne signifie pas « *opposition* » entre les Eglises et l'Etat.

La Loi de 1905 est constituée de 43 Articles répartis en 6 Titres. A l'origine elle en comportait 44, le dernier portant abrogation du Concordat.

Le Premier Titre est le plus important. Il concerne les Principes fondamentaux de la Loi.

- **Article 1** « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public.* »
- **Article 2** « *La République ne reconnaît, ne salarie, ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1er. janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées de l'Etat, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes. Pourront toutefois être inscrites aux dits budget, les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices et prisons. Les établissements publics du culte sont supprimés, sous réserve des dispositions énoncées à l'article 3.* »

Ces deux premiers Articles sont indissociables. Ils constituent le noyau principal de la laïcité dans la République française. La Loi garantit la liberté des cultes et libère les religions de la tutelle de l'Etat en leur accordant leur pleine autonomie. Il est donc totalement erroné d'affirmer qu'il s'agit d'une loi anti-religions.

Les Titres et Articles qui suivent, traitent des modalités pratiques de l'application de la loi : agenda, inventaires des biens immobiliers et mobiliers, attribution de ces biens, édifices

qui restent propriété de l'Etat, des départements et des communes, créations d'associations culturelles chargées de l'exercice des cultes, répartition des charges relatives à l'entretien et à la réparation des biens prévus, la police des cultes, la situation des ministres des cultes, etc...

Voilà résumé l'essentiel de cette loi plus que centenaire mais toujours en vigueur, à l'exception de plusieurs territoires dont la Guyane, pourtant devenue département français, et les départements suivants: la Moselle, le Bas-Rhin et le Haut-Rhin.

Aujourd'hui, nous ne pouvons que constater l'existence de nombreuses dérives dans l'application des principes fondamentaux de la loi. Je vous propose de les aborder selon les trois approches suivantes :

- Dualité scolaire et laïcité.
- Jurisprudence et laïcité.
- Actualité politique et laïcité.

## **DUALITE SCOLAIRE ET LAÏCITE**

La loi Debré de 1959 constitue un véritable déni de laïcité au regard de l'Article 2 de la Loi de 1905.

Ce n'est pas l'existence d'un enseignement privé, même à caractère confessionnel, qui est en cause. S'y opposer serait même contraire à l'Article 1 de la Loi qui assure et garantit la liberté de conscience y compris la liberté religieuse dont découle la liberté d'enseignement confessionnel. C'est la prise en charge financière par l'Etat qui fait problème.

Avec la loi Debré, « *relative aux rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privé* », le législateur a constaté que, à côté de l'enseignement public, l'enseignement privé constituait une forme de collaboration à la mission d'éducation nationale. Ainsi, il a considéré que l'enseignement privé participait à un service public, à une tâche d'intérêt général qui devait être reconnue et garantie par l'Etat.

La solution d'une prise en charge financière pour le fonctionnement des établissements et le salaire des personnels dans un cadre contractuel est apparue alors comme « *un choix de Raison* », voie médiane entre, d'une part, l'unification de l'enseignement par la « *nationalisation* » jugée alors comme une « *chimère* » et, d'autre part, un enseignement privé appelé à se développer à côté de l'enseignement public, mais sans contrôle de l'Etat.

En additionnant aide financière et contrôle, le législateur a souhaité aboutir à un rapprochement entre les deux ordres d'enseignement, tout en se défendant de vouloir installer côte à côte deux « *édifices concurrents* ».

Aujourd'hui, l'alignement financier étant pratiquement atteint, on peut constater que cette dernière intention a échoué. Et que, bien souvent, cela est réalisé au détriment de l'enseignement public, le privé conservant de plein droit son « *caractère propre* » tout en étant financé par l'Etat et les collectivités territoriales.

« *L'Eglise chez elle, l'Etat chez lui* » a vu naître un autre concept laïque : « *à école publique fonds publics, à école privés fonds privés* ».

Déjà avant la loi Debré, la loi Barangé de 1951 avait amorcé une certaine ouverture en accordant un crédit de fonctionnement aux établissements privés, puis la loi Lang-Cloupet en 1993, rapprochait davantage encore les deux enseignements en alignant notamment la formation des maîtres. La loi Carle vient juste de parachever l'assimilation progressive de

l'enseignement privé sous contrat.

*« Le choix de certains [pour l'enseignement privé] ne peut s'imposer à tous [l'ensemble des citoyens et contribuables]. »*

Malgré les quelque 11 millions de pétitionnaires réclamant son abrogation et le « Serment de Vincennes », en 1960, la loi Debré est toujours en vigueur...

Après l'échec du projet d'un grand Service Public Unifié et Laïque de l'Education Nationale (SPULEN), en 1984, le Président François Mitterrand ayant fait le choix de l'intérêt général, qui aura le courage et le savoir faire politiques nécessaires pour mettre fin à une situation qui n'a que trop duré ?

## **JURISPRUDENCE ET LAÏCITE**

Le 19 juillet 2011, le Conseil d'Etat a apporté des précisions importantes sur la façon *« dont il convient d'interpréter la Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat. »*

Cinq jugements rendus à des dates différentes, ne concernant pas les mêmes opérations ni les mêmes cultes, par les Tribunaux administratifs et les Cours d'appel de Nantes, Lyon, Marseille-Montpellier, Cergy-Versailles, ont été cassés par le Conseil d'Etat.

Ces différentes juridictions en s'appuyant sur la Loi de 1905 avaient condamné plusieurs collectivités territoriales pour avoir décidé de participer, à des titres divers, au financement de projets relatifs à l'exercice de cultes.

Il s'agissait de l'achat et de la restauration d'un orgue pour une église à Trélazé, de la mise à disposition d'une salle polyvalente pour l'exercice d'un culte à Montpellier, de l'aménagement d'un local désaffecté en abattoir rituel pour la fête de l'Aït-El-Kébir au Mans, et de l'aide à la construction d'un ascenseur pour faciliter l'accès à la cathédrale de Fourvières, à Lyon. Le dernier projet portait sur l'octroi, par la ville de Montreuil, d'un bail emphytéotique administratif en vue de l'édification d'une mosquée.

Au vu des deux premiers articles de la Loi de 1905, les Tribunaux concernés semblaient avoir pris les justes décisions. Le Conseil d'Etat en a jugé autrement.

Ses motivations reposent sur des textes législatifs ou réglementaires :

- d'une part, sur la Loi elle-même qui a prévu dans ses articles 13 et 19 d'autoriser les collectivités publiques à participer au financement de dépenses relatives à l'entretien, la réparation et la conservation des édifices dont elles ont la charge. Le Conseil d'Etat a considéré qu'il s'agissait-là d'une première dérogation à l'Article 2 laissant ainsi la porte ouverte à une interprétation non étanche de la séparation financière ;
- d'autre part, sur des textes réglementaires comme l'Ordonnance du 21 avril 2006 du Code Général des Collectivités Territoriales qui ouvre explicitement la possibilité pour une collectivité publique de conclure avec une association cultuelle un bail emphytéotique administratif en vue de la construction d'un édifice de culte ouvert au public.

Non sans avoir rappelé que la Loi de 1905 interdit toute libéralité ou toute subvention directement à un culte, le Conseil d'Etat met en avant dans ses décisions, certaines conditions : le projet doit répondre à un « *intérêt public local* », il doit être précis, d'ordre cultuel ou culturel, ou mixte, économique ou social, d'hygiène ou de salubrité publiques. Le projet doit faire l'objet d'un contrat ou d'une convention, devant comporter un volet financier. Les collectivités s'engagent à respecter les principes de neutralité et d'égalité à l'égard des différentes associations culturelles appelées à les solliciter ...

Plusieurs remarques s'imposent.

En mettant en avant la notion « *d'intérêt public local* » dont le concept reste flou - sauf à considérer que tout est intérêt public local - le Conseil d'Etat semble oublier que la Loi est faite pour s'appliquer à tous et partout, non pour répondre à telle ou telle situation particulière. Comment alors éviter des demandes de reconventionnement de type communautaristes ?

S'il s'appuie sur des textes législatifs ou réglementaires, il avance des propositions qui relèvent davantage d'interprétations politiques plus que juridiques. Par exemple, s'il tient compte de l'Article 1, il semble minorer l'égale importance de l'Article 2 alors que les deux Articles forment un tout indissociable.

Une nouvelle fois, il délivre une interprétation très libérale de la Loi de séparation des Eglises et de l'Etat. Cela avait déjà été le cas dans l'avis qu'il avait rendu à Lionel Jospin, alors Ministre de l'Education nationale en 1989, à propos du voile islamique à l'école.

Cette position perdure et tout récemment le Conseil d'Etat vient de prendre trois nouveaux Arrêts, le 4 mai 2012, qui vont dans le même sens que ceux de juillet 2011, en permettant cette fois à des associations ayant un caractère religieux de recevoir des subventions publiques pour leurs activités dites « *d'intérêt général* »...

Contestables, voire tendancieuses, les décisions du Conseil d'Etat sont surtout dangereuses car elles vident la Loi de 1905 d'une grande partie de son sens, et particulièrement celui de la « *Séparation* ».

Elles nous conduisent, à un grand écart entre une application de la laïcité « *à la française* » et « *des accommodements raisonnables* » dont les québécois peuvent aujourd'hui mesurer les limites.

## **ACTUALITE POLITIQUE ET LAÏCITE**

### **LE DERNIER QUINQUENNAT : 2005-2012**

Il n'est pas dans mes intentions de soulever une polémique quelconque, mais, à l'inverse, je ne voudrais pas passer sous silence les nombreuses atteintes aux principes de laïcité qui ont suscité étonnement et parfois colère, y compris les prises de position au plus haut niveau de l'Etat.

Que ce soit comme auteur d'un livre : la République, les Religions, l'Espérance publié en 2004, ou comme Ministre de l'Intérieur et des Cultes, Nicolas Sarkozy n'a jamais caché sa volonté de « *toiletter* » la Loi de 1905.

Dans son livre, il écrivait : « *La loi de 1905 obsolète ?... elle n'est pas coulée dans le marbre....Il reste notamment une question à régler qui n'est pas conjoncturelle, qui n'est*

*pas anecdotique : c'est celle du financement des grandes religions de France... » et on peut lire plus loin : « je suis convaincu que l'esprit religieux et la pratique religieuse peuvent contribuer à apaiser et à régler une société de liberté. Au bout du compte, l'espérance dans un monde meilleur est un facteur de consolation et d'apaisement pour la vie d'aujourd'hui »...*

Que M. Sarkozy, à titre privé, nous fasse ainsi part de ses convictions personnelles, c'est son droit le plus strict. Mais, Président de la République française, garant de la Constitution, il en va tout autrement lorsque, devant le Pape et les Cardinaux réunis au Palais du Latran, le 20 décembre 2007, il déclare, entre autres: « *Dans la transmission des valeurs et dans l'apprentissage de la différence entre le bien et le mal, l'instituteur ne pourra jamais remplacer le curé ou le pasteur, même s'il est important qu'il s'en approche, parce qu'il lui manquera toujours la radicalité du sacrifice de sa vie et le charisme d'un engagement porté par l'espérance.* »

Inutile de citer d'autres passages de ce discours devenu tristement célèbre, qui renvoie plutôt à l'image d'une France « *Fille aînée de l'Eglise* » qu'à celle d'une France, patrie de la Laïcité.

On ne peut s'empêcher de rapprocher ces écarts, personnels peut-être, des inflexions données à la Loi de 1905 par le Conseil d'Etat. Incontestablement, il s'agit d'un courant constant depuis plusieurs années qui a trouvé une certaine cohérence idéologique dans les conclusions de la Commission Machelon mise en place en 2005 par le Président de la République. Constituée d'experts juridiques et d'universitaires de haut niveau, triés sur le volet, elle a surtout cherché à remettre en cause l'application de l'Article 2 de la loi c'est-à-dire la séparation et le non financement, en essayant de nier son « *niveau de constitutionnalité* », pour aller dans le sens d'une grande souplesse, son application stricte étant jugée trop rigide, peu propice aux demandes modernes, nécessitant de montrer un plus grand esprit d'ouverture ...

Ce quinquennat pendant lequel il était légitime de craindre un « *toiletage* » annoncé de la Loi, a frôlé en réalité le passage au « Karcher » ...

## LE NOUVEAU QUINQUENNAT : 2012-2017

Après l'entreprise de déconstruction de ces dernières années et la confusion bien réelle introduite dans de nombreux esprits, il me semblait salutaire et urgent de revenir aux sources et procéder à un réel recadrage.

C'est pourquoi l'annonce de « *l'inscription de la laïcité dans la Constitution* » a recueilli, dans un premier temps, toute ma reconnaissance et même mon enthousiasme. Je dois reconnaître que je pensais qu'elle y était déjà inscrite, dans l'esprit de son Préambule et de son Article 1. Mais pas suffisamment explicite pour éviter toutes les dérives évoquées.

Dans un second temps, à la lecture du projet du candidat François Hollande, j'ai dû tristement déchanter et abandonner mon enthousiasme et ma reconnaissance sincères :

- « *Je veux défendre et promouvoir la laïcité [c'est bien!]*
- *Je proposerai d'inscrire les principes fondamentaux de la Loi de 1905 sur la laïcité dans la Constitution, en insérant à l'Article 1er. un deuxième alinéa ainsi rédigé : la République assure la liberté de conscience, garantit le libre exercice des cultes, et respecte la séparation des Eglises et de l'Etat, conformément au Titre premier de la*

*Loi de 1905 ... [c'est encore très bien!], sous réserve des règles particulières applicables en Alsace-Moselle » [alors là, ce n'est plus bien du tout !] ...*

D'abord, il semble difficile d'introduire dans la Constitution qui proclame l'indivisibilité de la République, une particularité territoriale, même à titre exceptionnel ...

Ensuite, comment conserver, dans la même intention de constitutionnalité, deux déclarations aussi antinomiques que l'affirmation des principes fondamentaux de la Loi de 1905 et le maintien du Concordat de 1801 ? ...

Il est essentiel de rappeler que l'Alsace et la Moselle disposent d'un statut particulier pour des raisons historiques. En effet, la Loi de 1905 n'a pas pu s'appliquer à ces **territoires**, puisque, après la défaite de Sedan en 1870, l'Alsace et la Moselle ont été retirées à la France pour être intégrées à l'Empire allemand victorieux. Il faudra attendre 1918 pour que ces trois départements redeviennent français. Ils ont donc connu successivement des régimes différents : avant 1870, la Loi française, puis pendant l'annexion, la Loi allemande, puis, de nouveau, la nouvelle législation française introduite depuis 1870 par la III<sup>ème</sup>. République ... !

Deux lois, l'une promulguée en 1919, l'autre en 1924, ont eu pour objet : « *la mise en vigueur de la législation française dans les 3 départements d'Alsace-Moselle* ». Elles ont reconnu la singularité et le particularisme de ces territoires en instituant « *le Droit local alsacien-mosellan* ».

Celui-ci recouvre des domaines divers dont les principaux sont les suivants :

- **le régime des cultes** qui nous intéresse directement : celui du Concordat et les Actes organiques de Napoléon qui restent toujours applicables ;
  - les quatre cultes reconnus ; les ministres des cultes sont rétribués par l'Etat et les collectivités territoriales participent au financement des cultes paroissiaux ;
  - l'enseignement religieux est obligatoire mais une dispense est possible, à la demande des parents et la Loi Falloux de 1850 est toujours appliquée;
  - un sous-Préfet à Strasbourg est spécialement chargé du « *Bureau des cultes* »; enfin, il est interdit de blasphémer (article 166 et 167 du Code pénal local... ex-allemand).
- **Le Droit du Travail** prévoit notamment :
  - le maintien de la rémunération en cas d'absence d'un salarié s'il n'en est pas la cause ;
  - 2 jours de congé supplémentaires hors régime général : le Vendredi saint et le lendemain de Noël ;
  - une clause de non-concurrence en cas de départ volontaire d'un salarié d'une entreprise pour une autre, ouvrant droit à une indemnité pendant la durée prévue.
- **Législation sociale** : un régime particulier de Sécurité sociale fait bénéficier les assurés de prestations spécifiques financées par des cotisations plus élevées et à leur charge exclusive ; des règles particulières en matière d'accidents agricoles ; une loi de 1908 qui a instauré l'obligation pour les communes de secourir les personnes sans ressources.

**D'autres secteurs** bénéficient également d'un traitement particulier : la justice, le droit communal, l'urbanisme, l'artisanat, les associations, la chasse, etc.



On le voit bien, le Droit local alsacien-mosellan, peu connu dans la « *France de l'intérieur* », couvre des domaines bien divers, créant ainsi des situations parfois plus favorables que dans le reste du pays. Mais il est clair qu'il ne constitue en rien un bloc indissociable.

En pratique, en cas de doute, c'est le Droit général qui est la règle et le Droit local l'exception ... Force est de constater que, depuis 1919, de nombreuses difficultés d'application sont apparues aussi bien en ce qui concerne le caractère transitoire que la progressivité initialement prévue. Elles sont dues au caractère tacite et non formalisé de l'application de la loi, relevant plutôt de l'usage, mais qui ont été et continuent d'être encore tacitement maintenues.

Ainsi en va-t-il probablement du maintien du Concordat de 1801 en Alsace et Moselle. En leur temps, Georges Clémenceau et Edouard Herriot avaient pourtant essayé de l'abroger...

Rien n'interdit, en effet, son abrogation tout à fait indépendamment des autres domaines couverts par le Droit local alsacien-mosellan. D'ailleurs, nombreux sont ceux qui ont déjà fait l'objet d'une intégration à la législation française générale.

Cela était prévisible, les annonces faites par François Hollande, nouveau Président de la République, n'ont pas manqué de susciter des réactions, tantôt hostiles et tantôt favorables. Il y a fort à parier que cela ne fait que commencer...

Ainsi, dans le journal Le Monde du 10 février 2012 était-il possible de lire une lettre ouverte de M. Roland Ries, Sénateur-Maire de Strasbourg, se déclarant « *laïc et concordataire* » prônant le statu quo et en écho mais à l'opposé, une lettre signée de huit universitaires strasbourgeois affirmant leur attachement aux principes fondamentaux de la laïcité et réclamant l'abrogation du Concordat ...

De graves difficultés submergent l'actualité en France, en Europe et dans le monde. Assurément la question de la laïcité est relancée. Pour autant, elle n'est pas à minorer. C'est pourquoi notre vigilance reste indispensable et ne saurait faiblir, au moment où va se jouer, n'en doutons pas, le devenir de la Laïcité dans notre pays.

\*

\* \*