



Alsace-Moselle : le Conseil constitutionnel constitutionnalise à la fois la laïcité et les “statuts locaux” contraires à la laïcité !

Vendredi 1 mars 2013

Le Conseil Constitutionnel¹ avait à répondre à la question : la rémunération par l'Etat des pasteurs en Alsace-Moselle est-elle conforme à la Constitution ? Au-delà des articles organiques des cultes protestants (loi bonapartiste du 18 germinal an X), c'est bien le « statut local des cultes » qui était concerné (dont le Concordat avec l'église catholique). Contre toute logique, y compris juridique, les « sages » proclamés ont répondu « oui », au terme d'un raisonnement ahurissant, tout en précisant la portée du principe constitutionnel de laïcité. Une épine de moins dans le pied du Président de la République ?

La Constitution ne s'applique pas en Alsace-Moselle (et dans d'autres territoires) !

Après avoir dit que « le principe de laïcité » (...) « implique que [la République] ne salarie aucun culte » (considérant 5), le Conseil affirme, sans craindre la contradiction, que, « 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 (...) notamment (...) la rémunération de ministres du culte. » (Considérant 6). « En conséquence » (Considéranants 7 et 8) la rémunération des pasteurs (loi du 18 germinal an X) n'est pas « contraire au principe de laïcité », donc elle est « conforme à la Constitution ». Puisqu'il est interdit à la République de salarier les cultes, c'est autorisé en Alsace-Moselle !

Si, pour le Conseil, en proclamant la laïcité de la République, la Constitution « n'a pas entendu » y soumettre la totalité du territoire de la République, ne peut-on pas en inférer qu'en proclamant la République « indivisible », le même article 1er de la Constitution voulait dire le contraire ? Et, en suivant cette logique, pourquoi ne pas affirmer qu'en proclamant “la République (...) démocratique”, « la Constitution n'a pas entendu exclure la dictature » ?

En inventant que « l'intention » des auteurs de la Constitution (de 1946 comme de 1958) n'était pas de remettre en cause le « statut local des cultes », le Conseil suppose ainsi qu'ils ignoraient l'existence de la loi du 9 décembre 1905 en constitutionnalisant la laïcité : qui peut le croire ? Rappelons que la Cour européenne des droits de l'homme² a jugé que la loi de 1905 était la « clé de voûte » de la laïcité en France, érigée ultérieurement en principe constitutionnel...

Ne reculant devant aucune novation, le Conseil vient en outre de poser un principe nouveau : la supériorité de la loi antérieure sur la Constitution ! Le comble, de la part d'une institution chargée, notamment, de veiller au respect de la « hiérarchie des normes juridiques » (la Constitution est en principe supérieure à la loi, qui l'est elle-même aux décrets, etc.) – à moins qu'il ne s'agisse d'un suicide volontaire ? Si une loi locale est plus forte que la Constitution (sans avoir été explicitement prévue par celle-ci), alors à quoi sert la Constitution dans une République indivisible – et à quoi sert le Conseil Constitutionnel ? L'Alsace-Moselle, et tous les territoires de la République hors laïcité (notamment outre-mer) étaient donc exclus de la République dès 1946 ? Exclusion confirmée sous l'empire de la Constitution de 1958 (qui établit justement la hiérarchie des normes) ?

Les anciens élus et hauts-fonctionnaires composant le Conseil sont à plaindre : être contraints, après une longue et honorable carrière, à de telles acrobaties intellectuelles et juridiques, juste pour éviter de

mécontenter quelques prêtres... On relèvera toutefois, parmi les auteurs de la décision, M. Hubert Haenel, élu du Haut-Rhin de 1977 à 2001, président de la « commission d'harmonisation du droit local alsacien-mosellan ». Il n'a pas jugé utile de se déporter...

Les fondements et la portée de la laïcité constitutionnelle revisités

Les bonnes nouvelles d'abord.

Le Conseil Constitutionnel élargit de façon importante la portée de la laïcité constitutionnelle³. Jusqu'ici, il ne considérait seulement que les dispositions de l'art. 1er de la Constitution « *interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers* »⁴. Plus que la « neutralité religieuse », mais bien peu par rapport à la loi de 1905.

Or la décision du 21 février 2013 vient enrichir cette définition. Le **principe de laïcité figure « au nombre des droits et libertés » constitutionnels**. Le Conseil en tire les conséquences suivantes : **la neutralité de l'État ; la non-reconnaissance des cultes ; le respect de toutes les croyances ; l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion ; la garantie par la République du libre exercice des cultes ; l'interdiction de salarier les cultes**.

Même si ces principes sont aussitôt mis à mal par la décision, il s'agit d'une avancée intéressante. En particulier, une pierre dans le jardin du Conseil d'État ! Celui-ci s'obstinait en effet à considérer que seul l'article 1er de la loi de 1905 avait valeur constitutionnelle, ce qui entraînait simplement l'obligation de neutralité religieuse des pouvoirs publics. En revanche, il refusait cette dignité au principe de séparation et à l'article 2 (« *La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte (...)*»), considérant qu'une simple loi pouvait y déroger⁵) (argument repris et développé par le rapport Machelon de 2006).

Or la décision du 21 février 2013 constitutionnalise certains principes de l'art. 2 de la loi de 1905 : il résulte de l'art. 1er de la Constitution « *que la République ne reconnaît aucun culte* » ; le « *principe de laïcité* » (...) « *implique que la République ne salarie aucun culte* ».

On notera par ailleurs que le Conseil Constitutionnel a pris soin de reprendre certains des termes de la loi de 1905 (articles 1 et 2) : libre exercice, interdiction de reconnaissance et de salariat des cultes. Il s'agit bien d'une tentative de constitutionnalisation des principes du Titre 1er de la loi de 1905. Mais elle est aussi partielle que partielle !

Les mauvaises nouvelles maintenant !

On remarque un absent dans cette « constitutionnalisation » : la liberté de conscience (art. 1er de la loi de 1905). Certes, elle est garantie par d'autres textes (notamment internationaux). Mais il n'est pas anodin que la laïcité soit réduite aux rapports entre collectivités publiques et cultes. Surtout, parmi les termes de l'article 2 de la loi de séparation, seul le « salariat » des cultes est interdit, pas leur « subventionnement » : voilà qui autorise toutes les dérives !⁶

Autre signe du caractère partiel de cette constitutionnalisation : la loi de séparation est clairement exclue en tant que telle des fondements de la laïcité constitutionnelle. La décision invoque seulement : 1° l'article 10 de la Déclaration des droits de 1789 (« *nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses...* »), ce qui instaure la liberté d'opinion et de religion, mais pas la laïcité) ; 2° l'article 1er de la Constitution (tautologie, qui permet au Conseil Constitutionnel de définir la laïcité par voie prétorienne, à sa manière !).

Ce curieux raisonnement juridique « *ratione temporis* » (à raison du temps) revient à considérer que la laïcité serait née avec la Constitution de 1946, et non avec la loi de 1905 ; que celle-ci n'ayant pu s'appliquer dans l'Alsace-Moselle occupée à l'époque, les lois particulières ultérieures (la dernière

étant une ordonnance de 1944) sont en vigueur sur ce territoire nonobstant la Constitution (pourtant elle-même postérieure !). C'est trop torturer le bon sens et le droit !

Conclusion : une décision d'opportunité

Le Conseil Constitutionnel a « fait le job » pour François Hollande, bien embarrassé par sa proposition 46 : la décision affirme qu'il n'est pas contradictoire de constitutionnaliser la laïcité et son contraire ! Un souci de moins pour le Chef de l'État...

Il est normal que les laïques soient déçus par cette décision. Mais ils auraient tort de ne pas en apprécier les points positifs (encadrés ci-dessus). Et si l'on veut bien l'analyser comme essentiellement contradictoire, il faut en tirer les conséquences.

Le Conseil Constitutionnel a certes, à court terme, coupé l'herbe sous le pied aux partisans de la constitutionnalisation des principes du Titre 1er de la loi de 1905, en l'établissant de façon tronquée (et aussitôt contredite, au risque de remettre en cause l'indivisibilité de la République !). Mais, ce faisant, il ne rend que plus nécessaire la constitutionnalisation de la référence à la loi de 1905 comme fondement du principe constitutionnel de laïcité.

En revanche, la Haute Juridiction rappelle, dans la même décision, le caractère provisoire de la législation en vigueur en Alsace-Moselle. Or elle a déjà précisé que les mesures d'aménagement du droit local ne peuvent accroître les différences de traitement avec la France de l'intérieur, ni élargir leur champ d'application. Le CC invite ainsi implicitement le législateur à prendre ses responsabilités : ce que la loi du 18 germinal an X a fait, une autre loi peut le défaire. A condition d'avoir le courage d'affronter un risque politique, et d'être soutenu par l'opinion.

Enfin, il faudra se souvenir que cette décision accroît la divergence de jurisprudence avec la Cour européenne des droits de l'homme. Même si le principe de subsidiarité conduit cette dernière à s'autolimiter, il est tout à fait envisageable de tirer parti de l'énorme contradiction entre « *l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion* » et la situation de l'Alsace-Moselle (pour les cultes non-reconnus), voire de l'ensemble de la République, dont tous les contribuables, croyants (quelle que soit leur croyance !) ou non, sont tenus de « salarier » les ministres des cultes reconnus. Or la « France de l'intérieur » reste bien placée sous le régime de la loi de 1905...

1. Saisi par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'APPEL (association pour la promotion et l'expansion de la laïcité) [↔]
2. Affaires *Kervanci c. France* et *Dogru c. France* (4 décembre 2008) [↔]
3. Étant rappelé que le terme laïcité ne figure nulle part dans la loi du 9 décembre 1905 [↔]
4. *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, décision du 19 novembre 2004 [↔]
5. Cf. les cinq arrêts CE du 19 juillet 2011 : *Commune de Trélazé*, etc. (notamment *Mme V.* pour la loi autorisant les baux emphytéotiques administratifs pour la construction des lieux de culte. [↔])
6. En particulier, une loi nouvelle instituant le subventionnement du culte musulman en Alsace-Moselle (sans salarier les imams) pourrait n'être pas jugée anticonstitutionnelle... [↔]