

LE PRINCIPE DE NEUTRALITÉ CONFSSIONNELLE  
EN DROIT PUBLIC FRANÇAIS : QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LA MARGE  
D'ACTION DE L'ÉTAT NEUTRE DANS LES AFFAIRES RELIGIEUSES  
À TRAVERS L'EXEMPLE DE LA FORMATION DES CADRES RELIGIEUX

Thierry RAMBAUD

*Professeur à l'Université Paris Descartes  
et à l'Institut d'études politiques de Paris*

Sept « Diplômes universitaires » de « formation civile et civique » des cadres religieux ont été créés ou sont en voie de constitution dans l'enseignement supérieur français. Au centre de ce dispositif, les Universités publiques françaises prennent progressivement toute leur place et agissent de manière volontariste -bien que le processus soit encore bien long- comme des acteurs responsables de la consolidation d'un Islam intégré et apaisé au sein de la société française<sup>1</sup>. Une telle mise en place n'est pas sans interroger la portée du principe de neutralité confessionnelle de l'État... C'est à ce thème que l'on voudrait consacrer les quelques lignes qui vont suivre. Quelle est la légitimité de l'intervention de l'État dans la mise en œuvre de formations non seulement à versant « civil et civique », mais également théologique à caractère non confessionnel des cadres religieux<sup>2</sup> ?

---

<sup>1</sup> Le premier Diplôme universitaire (DU), « *Interculturalité, Laïcité, Religions* », fut établi en 2008 à l'Institut catholique de Paris. Le deuxième mis en place en 2010, « *Droit, Société et pluralité des religions* », relève de la Faculté de droit de l'Université de Strasbourg. Le troisième créé en 2012 fait l'objet d'un montage complexe qui associe l'Université catholique de Lyon, l'Université de Lyon 3, qui délivre un DU « *Religion, liberté religieuse et laïcité* », et l'IFCM de la Grande Mosquée de Lyon qui remet un certificat « *Connaissance de la laïcité* » à des Imams ou à des responsables d'associations culturelles ou culturelles musulmanes. La faculté de droit de Montpellier 1 a instauré un DU « *Religion et société démocratique* » en 2012 et l'IEP d'Aix-en-Provence a ouvert un DU « *Pluralité religieuse, droit, Laïcités et Sociétés* » en janvier 2014. On mentionnera également les DU des Universités de Bordeaux et de Toulouse. Un maillage territorial de ces formations se met ainsi progressivement en place. On rappellera que les DU ne sont pas des diplômes nationaux, mais seulement des diplômes délivrés par les Universités.

<sup>2</sup> Le présent texte intègre les conclusions du rapport remis par Francis Messner sur la formation des cadres religieux musulmans au Ministre de l'Intérieur et à celui de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Nous avons consulté la version en ligne suivante : [[http://dres.misha.cnrs.fr/IMG/pdf/rapp\\_messner\\_version\\_diffusion.pdf](http://dres.misha.cnrs.fr/IMG/pdf/rapp_messner_version_diffusion.pdf)]. La mission confiée à Francis Messner comportait trois volets : 1) La formation civile et civique des cadres religieux 2) Le renforcement des filières universitaires d'excellence dans le domaine des Sciences humaines et sociales de l'Islam 3) dresser une typologie des instituts de formation de théologie musulmane en France.

THIERRY RAMBAUD

La neutralité de l'État constitue un principe de valeur constitutionnelle dont le sens précis n'est guère aisé à déterminer<sup>3</sup>. Ce paradoxe tient, pour une large part, à ce qu'un tel principe est souvent considéré comme un acquis incontestable de la théorie moderne de l'État démocratique et libéral et donc des droits constitutionnels européens, tout en restant irréductible à une signification univoque. Certes, cette situation n'est pas propre au principe de neutralité et il en est de même pour de nombreux concepts et principes juridiques relatifs aux droits et libertés à caractère fondamental. Mais l'indétermination atteint un très haut niveau ici, tant les lectures du principe de neutralité peuvent être nombreuses et diverses. Cette indétermination originelle, que certains seront sans doute tentés d'analyser en terme de « compromis dilatoire », selon l'expression de Carl Schmitt, a pour conséquence première de transférer la solution de fond aux pouvoirs institués et aux organes d'application du droit. Ce sont ces derniers qui vont dans le cas d'espèce préciser la portée exacte de la disposition constitutionnelle à la suite d'un travail d'interprétation de celle-ci.

La Constitution française du 4 octobre 1958 est quasiment silencieuse sur les rapports entre l'État et les religions. Cette discrétion, que certains ont proposé récemment d'atténuer en inscrivant dans le texte constitutionnel le titre « Principes » de la loi du 9 décembre 1905<sup>4</sup>, contraste assez largement avec la richesse du dispositif allemand de droit public des religions figurant dans le *corpus* même de la loi fondamentale<sup>5</sup>.

Ce que la Constitution française en dit tient dans un mot, en vertu duquel la France est une République *laïque*<sup>6</sup> (article 1<sup>er</sup>). Ce même article 1<sup>er</sup> de la Constitution ajoute qu'« elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ». Un tel silence ne surprend pas *a priori* si l'on considère que la raison d'être principale d'une constitution est de fixer les règles générales d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs publics.

Cette indifférence apparente de la constitution aux questions religieuses est en réalité le propre des États dans lesquels la politique et la religion sont clairement et nettement séparées et n'exercent plus d'influence significative l'une sur l'autre. La Constitution américaine de 1787 en constitue une autre illustration topique.

<sup>3</sup> Pour une introduction stimulante à cette réflexion, v. WOEHLING J.-M., « Le principe de neutralité confessionnelle de l'État », *Revue Société, droit et religion*, 2010, n°1, p 63.

<sup>4</sup> Voir la proposition du candidat socialiste, François Hollande, à l'élection présidentielle de 2012. Il s'agissait d'un engagement de campagne du Président qui, pour le moment, n'a pas été tenu.

<sup>5</sup> Sur ce sujet, on se permet de renvoyer à notre ouvrage, *Le principe de séparation des cultes et de l'État en droit public comparé. Analyse des régimes français et allemand*, Paris, LGDJ, préface de Jean Morange, 2004.

<sup>6</sup> « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale ».

LE FAIT RELIGIEUX DANS LA CONSTRUCTION DE L'ÉTAT

En France, c'est principalement l'action des républicains entre 1879 et 1905, soutenue par une majorité électorale pourtant majoritairement catholique, qui a donné à cette séparation les traits qu'on lui connaît aujourd'hui, aussi bien en ce qui concerne l'organisation de l'école publique que, d'une manière plus générale, le régime juridique des religions.

C'est néanmoins seulement dans la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République qu'est inscrite la laïcité. Les débats en commission dans la seconde Constituante permettent de restituer les circonstances – souvent rapportées et donc bien connues – de l'affirmation du caractère laïque de la République. C'est un amendement communiste déposé en commission par Étienne Fajon et Pierre Hervé, examiné le 9 août 1946, qui propose d'ajouter « *laïque* » à l'affirmation de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution selon laquelle la France est une République indivisible, démocratique et sociale. Pour les parlementaires communistes en effet, « *il est nécessaire que la laïcité de l'État qui se traduit par la séparation des Églises et de l'État et le principe que l'État ne reconnaît ni ne protège aucun culte ni aucune religion soit inscrite dans la Constitution. Le silence sur ce point ne pourrait être compris que comme un abandon d'une des conquêtes les plus importantes des républicains au cours du XIX<sup>e</sup> siècle* ». Cette formule est acceptée par le MRP, par la voix de Paul Coste-Floret : « (...) nous acceptons l'amendement, car nous considérons que la laïcité, entendue dans le sens de neutralité de l'État, est conforme à la tradition républicaine »<sup>7</sup>. La séance publique du 3 septembre 1946, est l'occasion d'un débat où interviennent Maurice Schumann, pour le MRP, André Philip, en qualité de président de la Commission de la constitution, et Étienne Fajon, auteur de l'amendement, pour les communistes.<sup>8</sup> Chacun ayant tenu à rappeler sa propre vision de la laïcité, l'amendement est finalement adopté à l'unanimité.<sup>9</sup> Ainsi qu'a pu le souligner Jean Rivero dans une contribution de référence pour notre sujet, lors du débat, aucun des orateurs à la Constituante « *ne s'écarta de cette idée de neutralité* »<sup>10</sup> et c'est sur elle que l'accord se fit. En droit français, la laïcité de l'État donc renvoie au premier chef à la « neutralité religieuse et confessionnelle de l'État ». Cette équivalence entre les deux concepts juridiques, qui s'est construite sous

<sup>7</sup> Assemblée nationale constituante élue le 2 juin 1946, Séances de la Commission de la constitution, *Compte-rendus analytiques*, p. 306. V. également RIVERO J., « *La notion juridique de laïcité* », *D.* 1949, chron.-XXXIII, p. 30.

<sup>8</sup> V. *Compte-rendus...*, *op. cit.* p. 3477 : « Nous avons dit dans notre exposé sommaire des motifs, pourquoi nous proposons l'introduction du mot « laïque » dans l'article 1<sup>er</sup>. C'est d'abord parce que ce mot, introduit dans la Constitution, commande, comme conséquence, la séparation des églises et de l'État, qui est à nos yeux un principe démocratique important. C'est, ensuite, parce que notre amendement implique la neutralité de l'État à l'égard de toutes les religions et de tous les cultes ».

<sup>9</sup> Comme le souligne à juste titre Jean Rivero (*op. cit.* p. 37), aucun des orateurs à la Constituante « ne s'écarta de cette idée de neutralité ».

<sup>10</sup> *Idem.*

THIERRY RAMBAUD

l'influence de la jurisprudence libérale des juridictions administratives françaises protectrices des libertés publiques sous les III et IV<sup>ème</sup> République, s'est prolongée sous la V<sup>ème</sup> République.

En 1958, la formule de 1946 est transposée en toutes lettres, et semble-t-il sans discussion<sup>11</sup>, dans le texte de la nouvelle constitution, à l'article 2, qui deviendra, à la suite de la révision constitutionnelle de 1995, son article 1<sup>er</sup>. Il semble que certains évêques se soient émus à l'époque de cette référence laïque qu'ils auraient aimée voir disparaître. Si sa suppression a pu être envisagée, elle paraît cependant avoir été écartée par prudence politique. Une intervention lors de la discussion du texte devant le Conseil d'État, le 27 août 1958, semble le suggérer : « *Il y a une autre considération, c'est qu'il faut faire attention aux conséquences que l'on peut tirer de la suppression des termes existant dans la constitution précédente. Par exemple, le mot « laïque ». Personne ne pense à rétablir une religion d'État, mais si on supprimait ce mot, cela soulèverait beaucoup de problèmes* ». <sup>12</sup>

Un tel avertissement de la hiérarchie catholique va entraîner l'adjonction à l'avant-projet de constitution d'une formule destinée à orienter l'interprétation du concept de laïcité dans le sens du respect des convictions religieuses.<sup>13</sup> A l'affirmation selon laquelle la France est une République laïque sont ajoutées les deux phrases suivantes : « *Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances* ». Il conviendra donc, désormais, d'interpréter la laïcité à la lumière de ces deux principes de l'égalité et du respect des croyances religieuses, c'est-à-dire fondamentalement de l'affirmation de la neutralité religieuse de l'État.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> On n'en trouve en tout cas aucune trace dans les débats du Comité consultatif constitutionnel.

<sup>12</sup> Intervention de M. Blondel, in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, tome III, p. 294. On déduit logiquement de cette indication que la suppression du mot laïcité de la constitution a bel et bien été envisagée.

<sup>13</sup> La décision de compléter l'article 2 semble donc avoir été prise au Comité interministériel du 1<sup>er</sup> septembre.

<sup>14</sup> V. PRÉLOT M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, n°407 : « *La laïcité traduit la neutralité idéologique de l'État. Elle est explicitée par la Constitution elle-même lorsque celle-ci déclare que la République respecte toutes les croyances et qu'elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction...de religion* ». Même analyse chez Jean Rivero : « *Laïcité libérale, laïcité respectueuse du réel, telle est la forme que le droit a donnée à la laïcité de l'État français : et la constitution du 4 octobre 1958, bien inspirée sur ce point, ne fait que consacrer cette évolution lorsque, dans son article 2, elle commente, par les deux idées d'égalité devant la loi sans distinction de religion et de respect de toutes les croyances, la formule de 1946 : « La France est une République laïque »* (J. RIVERO, « De l'idéologie à la règle de droit : la notion de laïcité dans la jurisprudence administrative », in *La Laïcité*, Bibliothèque des Centres d'études supérieures spécialisées, Centre de sciences politiques de l'Institut d'études juridiques de Nice, Université d'Aix-Marseille, PUF, 1960, n°VI, p. 282).

LE FAIT RELIGIEUX DANS LA CONSTRUCTION DE L'ÉTAT

Cette dernière constitue un principe structurant du droit public français. Il a même été récemment réaffirmé avec conviction à plusieurs reprises, ce qui correspond à une volonté de souligner le rôle de garant et de protecteur de l'État dans un paysage religieux qui a considérablement évolué ces dernières années. Ces évolutions sociologiques ont conduit à réinterroger la portée des dispositions constitutionnelles fondamentales applicables aux relations entre l'État et les cultes. C'est toujours à l'épreuve des faits et du principe de réalité que s'affirme la vérité des principes, vérité qui témoigne de leur efficacité ou encore de leur effacement. Dans un contexte marqué par une sécularisation croissante, l'émergence de « nouveaux mouvements religieux » sur le territoire français, la montée des revendications communautaires, la progression de l'individualisme juridique et sociologique, le principe de neutralité confessionnelle de l'État a dû être réaffirmé avec force non seulement par des discours politiques volontaristes mais également par l'adoption d'une série de textes énonçant des normes protectrices de l'indépendance de l'État à l'égard de l'ensemble des religions. Cette dernière signifie que l'État doit sur le plan juridique traiter de manière égale l'ensemble des collectivités religieuses et des mouvements confessionnels. Ceci ne signifie pas que les actes à objet ou finalité religieux ne puissent pas produire d'effets dans la sphère civile, mais ceux-ci doivent s'inscrire dans un cadre juridique précis et ne pas méconnaître cet axiome fondamental qu'à aucun moment l'État ne saurait promouvoir ou, au contraire défavoriser, une religion déterminée.

C'est la raison pour laquelle, en régime de séparation, les cadres religieux français sont formés sans intervention des pouvoirs publics, conformément à la loi du 9 décembre 1905, qui garantit le libre exercice des cultes (article 1<sup>er</sup>), le respect des règles d'organisation générale des cultes (article 4) et la liberté de créer des associations formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice du culte (article 18). Dans un tel régime, il revient aux associations cultuelles et diocésaines d'assurer la formation des ministres du culte, ainsi que des autres personnes concourant à l'exercice du culte. Dans les départements relevant du droit local des cultes alsacien-mosellan en revanche, l'État a maintenu deux facultés de théologie, une catholique et l'autre protestante et un Centre autonome d'enseignement de pédagogie religieuse au sein des Universités de Lorraine et de Strasbourg.

La reconnaissance de la mission des autorités religieuses ne saurait néanmoins exonérer l'État de ses responsabilités, dès lors qu'il est le garant de l'équilibre entre les différentes forces qui se manifestent dans la société. Une telle approche de la « neutralité active » de l'État conduit à admettre la légitimité de son intervention dans la formation civile et civique des ministres du culte. On peut même concevoir qu'il aille au-delà en favorisant

THIERRY RAMBAUD

l'émergence de « pôles d'excellence mobilisables sur l'Islam ». <sup>15</sup> Comment articuler une telle mission avec les exigences découlant du principe de neutralité confessionnelle de l'État ?

Le principe de neutralité confessionnelle de l'État constitue véritablement le fondement de l'action de l'État (I). Il convient néanmoins de ne pas se méprendre sur sa véritable portée axiologique, dans la mesure où la neutralité de l'État ne doit en aucune manière signifier l'indifférence de celui-ci à la question des valeurs et des principes qui doivent sous-tendre la « cohésion nationale » (II).

#### I. LE PRINCIPE DE NEUTRALITÉ COMME FONDEMENT DE L'ACTION DE L'ÉTAT

En ouverture de ces quelques développements, nous souhaiterions rappeler l'axiome de E-W Böckenförde, l'éminent professeur de droit public allemand de l'Université de Fribourg et membre de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, selon lequel, « *l'État libéral sécularisé vit sur la base de présupposés qu'il n'est pas lui-même capable de garantir* ». <sup>16</sup> Cet axiome permet de comprendre les ressorts, les faiblesses et même temps les forces et les leviers d'un État de droit libéral et démocratique qui se conçoit comme neutre d'un point de vue confessionnel.

Le professeur Olivier Jouanjan évoque à ce propos le « théorème de Böckenförde », « *Diktum* » qui est énoncé à la fin de l'article sur « La naissance de l'État, processus de sécularisation ». <sup>17</sup> Ce théorème énonce qu'« *au moment de sa formation, l'État constitua une aventure, un pari, celui qu'il pouvait vivre en se sécularisant, c'est-à-dire sans s'affirmer fondé sur la religion ; mais une fois sécularisé, comme il ne peut toujours pas garantir ses présupposés, il est et reste un pari, une aventure. Son histoire n'est donc pas finie, puisque la sécularisation a lancé l'État dans une aventure risquée* ». Indissociable d'une théorie démocratique et libérale de l'État moderne, la reconnaissance institutionnalisée de la mission publique et sociale des grandes religions, au premier rang desquelles l'Église catholique, paraît une nécessité refondatrice d'un lien social à repenser dans le cadre d'une société française qui a bien du mal à déterminer la place du religieux

<sup>15</sup> Sur ce point, voir la proposition du rapport rédigé et remis par Francis Messner aux ministres de l'Intérieur et de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, *La formation des cadres religieux musulmans*, 2014, pp 23-24.

<sup>16</sup> BÖCKENFÖRDE E.-W., *Le droit, l'État et la constitution démocratique*, essais de théorie juridique, politique et constitutionnelle. Réunis, traduits et présentés par Olivier Jouanjan, Bruylant, LGDJ, 2000, p 101 et ss.

<sup>17</sup> Texte très aimablement remis à l'auteur de ces lignes par le professeur Olivier Jouanjan. A notre connaissance ce texte sur la pensée constitutionnelle d'E-W. Böckenförde n'a pas encore été publié.