

## « Mon nom est Personne »...<sup>1</sup>?

Un titre qui se veut amusant pour un sujet très sérieux...

### "L'organisation républicaine de l'Etat à l'épreuve du principe de non reconnaissance des cultes"

A moins que ce ne soit le contraire....

Quel que soit le sens, la question peut légitimement tracasser : comment un Etat séparé des églises par sa propre Constitution, et donc sans lien avec elles, peut-il être conduit à s'occuper des cultes, à s'organiser pour ce faire et se doter d'un ministre qui traite, entre autres, par des services ad hoc, ces questions là ?

N'y a t-il pas là une contradiction ? On retrouve dans cette interrogation cette difficulté du bon sens à admettre toute la portée de la séparation entre l'Etat et les églises au sens de l'article 2 de la loi de 1905<sup>2</sup>, alors qu'aujourd'hui tout appelle au dialogue et à ce qui lie.

Pour y répondre, il faut connaître ou se souvenir d'une part des principes de l'organisation républicaine de l'Etat et, d'autre part, des règles fixées par la loi de 1905.

**I - L'organisation républicaine de l'Etat est duale**, à la fois politique et administrative, et la dualité « personne du ministre » (éphémère), de l'ordre du politique, et « département ministériel » (appareil durable), de l'ordre de l'administratif, en est la traduction que l'on retrouve dans les textes.

Ainsi :

**1°** D'un côté, les attributions de chaque ministre sont fixées par un décret à chaque composition gouvernementale.

Un tel décret d'attribution intervient pour chaque ministre dès après sa nomination et ces attributions peuvent évoluer d'un gouvernement à l'autre au gré des arbitrages politiques. Le décret d'attribution fixe ce dont est chargé tel ou tel ministre au sein d'un gouvernement donné.

Les décrets d'attribution sont des textes qui reflètent les politiques publiques que souhaite mener un gouvernement et donc qui, en son sein, est chargé de telle ou telle de ces politiques publiques.

**2°** D'un autre côté, les missions et l'organisation des départements ministériels et de leurs directions d'administration centrale sont fixées par d'autres décrets.

Il existe pour chaque département ministériel un décret qui organise ce département et qui en fixe les missions. Ce décret est précisé par des arrêtés d'application concernant chaque direction d'administration centrale.

---

<sup>1</sup> *Ulysse et le cyclope ou bien Terence Hill et Jack Beauregard ? La métaphore cinématographique paraît préférable à la littérature d'Homère et à la mythologie grecque, même si elle y fait référence, car elle se « contente » de gifles et ne crève aucun œil...*

<sup>2</sup> *Article 2 de la loi du 9 décembre 1905 : « L'Etat ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte », principes dont le Conseil constitutionnel a déclaré par une décision de février 2013 la portée constitutionnelle et donc supra législative, c'est à dire qu'il censurerait une loi qui viendrait y porter atteinte ; mais notre droit est imparfait et si le législateur est ainsi contraint, notre président peut lui en toute impunité y contrevenir en ne respectant pas le principe de séparation d'avec les cultes, ni par ses mots ni par ses actes...*

Ce décret et ces arrêtés qui sont des textes, eux, permanents et durables au delà de la durée de vie d'un ministre.

L'articulation entre les deux dispositifs est faite par le décret d'attribution du ministre qui prévoit quelles sont les directions du département ministériel placées sous l'autorité du ministre, celles d'autres départements ministériels qui sont mises à sa disposition et celles auxquelles il peut faire appel en tant que de besoin.

Ainsi, on met en face des attributions du ministre les directions centrales et leurs missions qui lui permettent de remplir ses attributions. L'appareil d'Etat est ainsi d'équerre.

**II - S'agissant de la question des cultes**, les missions de l'Etat sont doubles par l'effet de la loi de 1905 :

1° sur tout le territoire national de manière générale, l'Etat exerce la police administrative spéciale des cultes en application de la loi de 1905 (laquelle comporte un titre fixant les règles et les limites de cette police spéciale) et il doit se doter, comme pour toute législation, de services chargés de veiller à l'application de la législation relative à l'exercice des cultes, comme de celle plus généralement relative à la laïcité ;

2° par ailleurs en Alsace-Moselle, l'Etat assure l'application du régime concordataire napoléonien.

L'indifférence totale de l'Etat pour les cultes peut donc apparaître un mythe. En fait et en droit, on est en présence d'une politique publique traduite dans une législation particulière dont il faut que l'Etat assure le suivi de la mise en œuvre. Pour cela il peut être nécessaire d'avoir des relations de suivi avec les représentants des cultes sans pour autant reconnaître les cultes, ni tel ou tel d'entre eux.

Tant que le régime napoléonien du concordat s'appliquait à tout le territoire national, cela justifiait au sein du ministère de l'Intérieur l'existence d'une Direction centrale des cultes, pilotant, sous l'autorité du ministre, les services des préfectures sur ces sujets.

L'intervention de la loi de 1905 séparant l'Etat et les églises a conduit à la suppression de cette direction générale<sup>3</sup>. Mais certaines compétences de l'Etat en matière de culte ont subsisté et a donc subsisté aussi un bureau chargé des cultes dans l'organisation du ministère de l'Intérieur. Le dernier texte d'organisation de ce ministère et son arrêté d'application du 12 août 2013 maintient d'ailleurs ce "bureau" sous une forme dédoublée en un « Bureau central des cultes » et un « Bureau des cultes du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle ».

De son côté, l'arrêté du 12 août 2013 définit ainsi les missions de la Sous-direction de la Direction des Libertés Publiques et des Affaires juridiques dans laquelle ces bureaux sont situés et qui est chargée de ces questions :

***« Elle veille à l'application du principe de laïcité et des législations relatives à l'exercice du culte ;***

***Elle assure les relations de l'Etat avec les cultes.***

---

<sup>3</sup> Suppression que certains situent à 1917, mais cela n'a pu être vérifié du fait de l'ancienneté des textes d'organisation

***Elle suit les affaires cultuelles, notamment l'application du régime concordataire dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ».***

En conséquence, une politique publique républicaine des cultes est bien inscrite dans les textes définissant les missions et l'organisation du département ministériel de l'Intérieur ; en revanche le décret d'attribution du ministre Collomb ne dit rien de spécial sinon que les services qui en sont administrativement chargés sont placés sous son autorité.

Rien que de très normal en somme au regard des principes d'organisation de la République et de l'Etat.

\*

La question des cultes est donc présente dans l'organisation de l'Etat car ce dernier a des missions fixées par la loi de 1905 qu'il doit remplir. Pour cela, c'est dans sa nature, il lui faut un appareil ou au moins un bout d'appareil.

Même s'il ne s'agit plus d'une grande direction centrale des cultes au ministère de l'Intérieur, témoin du régime concordataire disparu depuis 1905, la séparation n'implique pas pour l'Etat l'ignorance des cultes. Bien au contraire dans la logique même de la loi de 1905, la "non reconnaissance" des cultes que cette loi prévoit, et l'obligation de leur être indifférent, n'est cependant ni une "méconnaissance", une non "connaissance", ni même une "ignorance". Si cela demande une subtilité que les temps ne portent plus guère, c'est oublier le sens et la portée de la loi de 1905 que de penser le contraire.

On ajoutera que cela n'implique absolument pas de restaurer un lien qui aurait été abîmé, ce qui n'a aucun sens puisque ce lien a été rompu par la loi de séparation et notre régime constitutionnel.

Si, sur la question posée, l'on résume à l'essentiel : représentants de l'Etat et représentants des cultes peuvent donc se rencontrer, dialoguer, négocier même et, ce, sans être liés. Cela s'appelle une bonne appréhension de l'intérêt général dans la conduite des politiques publiques, intérêt général non confondu avec les intérêts particuliers, en l'occurrence les intérêts confessionnels. Cela implique que l'on ait plutôt une conception de l'intérêt général transcendantal par rapport aux intérêts particuliers, une conception platonicienne et non une conception aristotélicienne. Pour faire simple Platon considérait que l'intérêt général transcende les intérêts particuliers alors que Aristote le voyait plutôt immanent aux intérêts particuliers<sup>4</sup>.

Incontestablement, Emmanuel Macron se situe très clairement du côté d'Aristote et de l'immanence pour ce qui concerne l'intérêt général, consacrant sans doute trop de son capital de transcendance à la spiritualité confessionnelle...

En revanche, si Etat et cultes peuvent se rencontrer et se parler par la personne de leurs représentants, un président ou un ministre en exercice<sup>5</sup>, ne peut se prêter, es qualité, en représentant de la République, à l'exercice d'un culte, ni à une manifestation d'une confession, ni même encore moins porter ses signes ou insignes comme certains de nos présidents, ministres ou élus locaux ont pu le faire...

---

<sup>4</sup> Cette différence d'approche de la notion d'intérêt général a été historiquement lourde de conséquence sur les visions politiques et de l'action publique (Voir à ce sujet « L'idéologie de l'intérêt général » de François Rangeon, Editions Economica, 1986)

<sup>5</sup> Et a fortiori tout fonctionnaire d'autorité, tel un préfet

A perdre les valeurs de la République dans la soumission on se perd soi même. Très clairement ainsi, ce n'est pas un lien qui, au demeurant, n'existe pas qui a été abîmé, mais la République laïque elle même par certains mots et certains comportements.

Indigne est à cet égard le mot qui peut venir à l'esprit et, pour poursuivre la métaphore cinématographique, la boîte à gifles du bon Terence Hill pourrait bien, sous peu, connaître une réouverture par la vox populi. Et, ce, sauf inflexion, dès la plus prochaine échéance électorale....

**François Braize**

## ANNEXE

### **Décret d'attribution du ministre de l'intérieur et décret d'organisation du ministère de l'intérieur et ses textes d'application**

#### **I - Décret n° 2017-1070 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur**

Ce décret ne dit rien des attributions du ministre en matière de cultes car il est écrit en termes généraux :  
*Article 1*

*« Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière de sécurité intérieure, de libertés publiques, d'administration territoriale de l'Etat, de décentralisation, d'immigration, d'asile et de sécurité routière. Sans préjudice des attributions du ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice, il prépare et met en œuvre, dans la limite de ses attributions, la politique du Gouvernement en matière d'accès à la nationalité française. Conjointement avec le ministre de la cohésion des territoires et dans les conditions prévues à l'article 2, il prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement à l'égard des collectivités territoriales. Sans préjudice des attributions du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, il est chargé de l'organisation des scrutins.*

*Il est, en outre, chargé de coordonner les actions de lutte contre les trafics de stupéfiants.*

*Il préside, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation. A ce titre, il prépare la politique gouvernementale en matière de prévention de la délinquance et de la radicalisation et veille à sa mise en œuvre. »*

Selon l'article 5 de ce décret :

#### **Article 5**

*« Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, a autorité sur le secrétariat général du ministère de l'intérieur, l'inspection générale de l'administration, le Conseil supérieur de l'appui territorial et de l'évaluation, la direction générale de la police nationale, la direction générale de la sécurité intérieure, la direction générale de la gendarmerie nationale, la direction générale des étrangers en France, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, la délégation à la sécurité routière, le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation et sur les autres services mentionnés par le [décret n° 2013-728 du 12 août 2013 susvisé](#).*

*Il a autorité, conjointement avec le ministre de la cohésion des territoires, sur la direction générale des collectivités locales ».*

Le ministre de l'Intérieur a donc autorité sur les services du ministère (pour leur énumération et leurs missions, voir décret et arrêté d'organisation infra en II et III).

#### **II - Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer**

#### **Article 13**

*(mots soulignés et gras par moi)*

*« La direction des libertés publiques et des affaires juridiques (une des composantes du secrétariat général du ministère) exerce une fonction de conception, de conseil, d'expertise et d'assistance juridiques auprès de l'administration centrale et des services déconcentrés du ministère.*

*Elle assure le suivi de l'application des lois et de la transposition des directives européennes. Elle participe à la codification des textes législatifs et réglementaires. Elle veille à la sécurité juridique des actions du ministère, promeut la qualité de la législation et de la réglementation, et contribue à la régularité de la commande publique.*

*Elle traite le contentieux de niveau central du ministère, en liaison avec les directions compétentes, et représente le ministre devant les juridictions compétentes. Sous réserve des instances de cassation et des questions prioritaires de constitutionnalité soumises à l'examen du Conseil d'Etat, elle ne traite pas le contentieux des décisions individuelles en matière de visa et d'accès à la nationalité française. Elle veille à la cohérence des décisions de protection fonctionnelle au sein du ministère et l'octroie aux agents de l'administration centrale, de la préfecture de police et des préfetures.*

*Elle assure la diffusion des connaissances juridiques et contribue au développement des compétences dans ce domaine.*

*La direction des libertés publiques et des affaires juridiques prépare et met en œuvre la législation relative aux libertés publiques et aux polices administratives. **Elle est chargée du suivi des relations de l'Etat avec les représentants des cultes.** »*

### **III – Arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur**

#### **Article 10**

*(mots en gras et soulignés par moi)*

*« La sous-direction des libertés publiques (une des composantes de la DLPAJ composante du SG) est chargée de préparer les textes relatifs aux libertés publiques et individuelles relevant de son champ de compétence, et d'en suivre l'application. Elle veille à la protection des données à caractère personnel. Elle est le correspondant de la commission nationale de l'informatique et des libertés pour l'ensemble de l'administration du ministère.*

*Elle analyse les questions relevant du droit pénal et de la procédure pénale, et propose les modifications qui apparaissent nécessaires. Elle suit l'application du droit pénal de la presse et de la protection du jeune public. Elle est chargée de l'application et de l'évolution de la législation concernant la vie associative ; elle assure la tutelle sur les associations et fondations reconnues d'utilité publique.*

***Elle veille à l'application du principe de laïcité et des législations relatives à l'exercice du culte ; elle assure les relations de l'Etat avec les cultes.***

***Elle suit les affaires culturelles, notamment l'application du régime concordataire dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.** Elle est chargée de préparer les textes législatifs et réglementaires relatifs aux titres d'identité et de voyage délivrés aux Français. Elle en suit l'application.*

*Elle prépare les décisions individuelles relevant de la compétence du ministre dans les activités ci-dessus énumérées. »*

*« La sous-direction des libertés publiques comprend :*

- le bureau de la liberté individuelle ;*
- le bureau des questions pénales ;*
- le bureau des associations et fondations ;*
- **le bureau central des cultes ;***
- **le bureau des cultes du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;***
- le bureau de la nationalité, des titres d'identité et de voyage. »*