



Décision n° 2017-633 QPC

Article 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828

Article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900

Rémunération des ministres du culte en Guyane

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2017

Sommaire

I. Dispositions législatives	5
II. Constitutionnalité de la disposition contestée	18
III. Doctrine	26

Table des matières

I. Dispositions législatives.....	5
A. Dispositions contestées.....	5
1. Ordonnance du Roi du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane française.....	5
- Article 36.....	5
2. Loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1900.....	5
- Article 33.....	5
B. Autres dispositions constitutionnelles.....	6
1. Charte constitutionnelle du 4 juin 1814.....	6
- Article 14.....	6
- Article 15.....	6
C. Autres dispositions législatives.....	6
2. Ordonnance du Roi du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane française.....	6
- Article 54.....	6
- Article 89.....	6
- Article 90.....	6
- Article 195.....	6
3. Loi concernant le régime législatif des colonies du 28 avril 1833.....	7
- Article 2.....	7
4. Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'Etat (version originelle).....	7
- Article premier.....	7
- Article 2.....	7
- Article 43.....	7
- Article 44.....	7
5. Loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française	8
- Article 1er.....	8
- Article 2.....	8
6. Code général des collectivités territoriales.....	8
- Article L. 7111-1.....	8
- Article L. 7111-2.....	8
- Article L. 71-113-3.....	8
D. Textes réglementaires.....	9
a. Décret du 21 août 1900 relatif à l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900.....	9
b. Décret du 16 janvier 1939 instituant outre-mer des conseils d'administration des missions religieuses	11
- Article 1.....	11
- Article 2.....	11
- Article 3.....	11
- Article 4.....	11
c. Décret du 6 décembre 1939 relatif aux conseils d'administration des missions religieuses aux colonies	11
E. Jurisprudence administrative.....	13
a. Régime des cultes en Guyane.....	13
- CE, 9 octobre 1981, n° 18649, <i>Beherec</i> ,.....	13
- CE, 16 mars 2005, n° 265560, <i>Polynésie française</i>	13

b. Sur les ordonnances royales (Charte constitutionnelle du 4 juin 1814).....	14
- CE, 19 décembre 1952, <i>Ville de Toulouse</i>	14
- CE, 25 janvier 1963, n°54030, <i>Sieur Lemaesquier</i>	14
- CE, 28 septembre 2016, n° 397231.....	14
F. Doctrine administrative	15
a. Circulaire du ministère de l'intérieur du 25 août 2011 -Réglementation des cultes outre-mer	15
G. Questions parlementaires	16
a. Assemblée nationale, Question écrite n° 48742	16
b. Sénat, Question écrite n° 12946	16
II. Constitutionnalité de la disposition contestée	18
A. Normes de référence.....	18
1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789	18
- Article 10	18
2. Constitution de 1958.....	18
- Article 1er	18
- Article 34	18
- Article 72 (al. 3).....	18
- Article 72-2	18
- Article 72-3.....	18
- Article 73	19
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	19
a. Sur le principe de laïcité	19
- Décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010, Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.....	19
- Décision n° 2011-157 QPC du 5 août 2011, Société SOMODIA [Interdiction du travail le dimanche en Alsace-Moselle].....	19
- Décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013, Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité [Traitement des pasteurs des églises consistoriales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle].....	20
b. Sur la libre administration des collectivités territoriales	21
- Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État.....	21
- Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie	21
- Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement	21
- Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux	22
- Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.....	23
- Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, Loi de finances pour 1999.....	23
- Décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000, Loi de finances rectificative pour 2000.....	24
- Décision n° 2011-146 QPC du 08 juillet 2011, Département des Landes [Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement]	24
c. Sur le principe de la compensation financière des transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités territoriales	25
- Décision n° 2011-143 QPC du 30 juin 2011, Départements de la Seine-Saint-Denis et de l'Hérault (Concours de l'État au financement par les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie)	25
III. Doctrine	26
a. Maude Elfort, Le régime particulier du culte reconnu en Guyane française (annexe pdf).....	26
b. Arthur Girault. Principes de colonisation et de législation coloniale, 1904.	26
c. Alexandre Mérignhac,. Précis de législation et d'économie coloniales.....	28
d. Léon Rivière. La Guyane française en 1865.	31
e. F. Messner, P.H.-Prélot, J.-M. Woehrling, « Droit français des religions ».....	33

f. Olivier Gohin. IN :Liberté religieuse et cohésion sociale : la diversité française. 2015	35
g. Conseil d’Etat. « Réflexions sur la laïcité ». Rapport public, 2004.....	37
h. Rapport de Jean-Pierre Machelon, « Les relations des cultes avec les pouvoirs publics », 2006	38
i. Olivier Guillaumont. Le Conseil d’État et le principe constitutionnel de laïcité, 2005.....	41

I. Dispositions législatives

A. Dispositions contestées

1. Ordonnance du Roi du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane française

*Sur le rapport de notre ministre secrétaire d'Etat de la marine et des colonies, et de l'avis de notre Conseil.*¹

Chapitre III. Des pouvoirs administratifs du Gouverneur

- Article 36

1. Le gouverneur veille au libre exercice et à la police extérieure du culte, et pourvoit à ce qu'il soit entouré de la dignité convenable.
2. Aucun bref ou acte de la cour de Rome, à l'exception de ceux de la pénitencerie ne peut être reçu ni publié dans la colonie qu'avec l'autorisation du gouverneur, donné d'après nos ordres.

2. Loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1900

- Article 33

Le régime financier des colonies est modifié à partir du 1^{er} janvier 1901 conformément aux dispositions suivantes :

1. Toutes les dépenses civiles et de la gendarmerie sont supportées en principe par les budgets des colonies.

¹ L'ordonnance se fonde sur la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 :
Article 73. - Les colonies sont régies par des lois et des règlements particuliers.

B. Autres dispositions constitutionnelles

1. Charte constitutionnelle du 4 juin 1814

- Article 14

Le roi est le chef suprême de l'Etat, il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d'administration publique, et fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat.

- Article 15

La puissance législative s'exerce collectivement par le roi, la Chambre des pairs, et la Chambre des députés des départements.

C. Autres dispositions législatives

2. Ordonnance du Roi du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane française

Chapitre V. Des pouvoirs du Gouverneur à l'égard des fonctionnaires et des agents du Gouvernement

- Article 54

Son autorité sur les ministres de la religion s'exerce conformément aux ordonnances, édits et déclarations ; mais la surveillance spirituelle et la discipline ecclésiastique appartient au préfet apostolique ou autre supérieur ecclésiastique.

Titre III. Des chefs d'administration

Des attributions de l'ordonnateur

- Article 89

Un officier de l'administration de la marine, remplissant les fonctions d'ordonnateur, est chargé, sous les ordres du gouverneur, de l'administration de la marine, de la guerre et du trésor, de la direction supérieure des travaux de toute nature (à l'exception de ceux des ponts, des routes, et des travaux à la charge des communes), et de la comptabilité générale pour tous les services.

- Article 90

Ces attributions comprennent :

15. Le paiement des ministres du culte (...)

CHAPITRE II du Directeur de l'Administration intérieure.

SECTION PREMIÈRE. Des Attributions du Directeur

- Article 195

Les dispositions des , édits, déclarations, ordonnances, règlements, décisions et instructions ministérielles, concernant le gouvernement et l'administration de la Guyane française, sont et demeurent abrogées en ce qu'elles ont de contraire aux présentes

3. Loi concernant le régime législatif des colonies du 28 avril 1833

- Article 2

2. Seront faites par le pouvoir législatif du royaume (2) :

1° Les lois relatives à l'exercice des droits politiques ;

2° Les lois civiles et criminelles concernant les personnes libres, et les lois pénales déterminant pour les personnes non libres les crimes auxquels la peine de mort est applicable ;

3° Les lois qui régleront les pouvoirs spéciaux des gouverneurs en ce qui est re-

latif aux mesures de haute police et de sûreté générale (1) ;

4° Les lois sur l'organisation judiciaire ;

5° Les lois sur le commerce, le régime des douanes, la répression de la traite des noirs, et celles qui auront pour but de régler les relations entre la métropole et les colonies (2).

3. Il sera statué par ordonnances royales,

4. Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'Etat (version originelle)

Titre premier. Principes

- Article premier

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 ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1er janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'État, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes.

Pourront toutefois être inscrites auxdits budgets 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, asiles et prisons.

Les établissements publics du culte sont supprimés, sous réserve des dispositions énoncées à l'article 3.

- Article 43

(...)

Des règlements d'administration publique détermineront les conditions dans lesquelles la présente loi sera applicable à l'Algérie et aux colonies.

- Article 44

Sont et demeurent abrogées toutes les dispositions relatives à l'organisation publique des cultes antérieurement reconnus par l'État, ainsi que toutes dispositions contraires à la présente loi et notamment :

1° La loi du 18 germinal an 10, portant que la convention passée le 26 messidor, an 9, entre le pape et le Gouvernement français, ensemble les articles organiques de ladite convention et des cultes protestants, seront exécutés comme des lois de la République ;

2° Le décret du 26 mars 1852 et la loi du 1er août 1879 sur les cultes protestants ;

3° les décrets du 17 mars 1808, la loi du 8 février 1831 et l'ordonnance du 25 mai 1844 sur le culte israélite ;

4° Les décrets du 22 décembre 1812 et 19 mars 1859 ;

5° Les articles 201 à 208, 260 à 264, 294 du Code pénal ;

6° Les articles 100 et 101, les paragraphes 11 et 12 de l'article 136 et l'article 167 de la loi du 5 avril 1884 ;

7° Le décret du 30 décembre 1809 et l'article 78 de la loi du 26 janvier 1892.

5. Loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française

- Article 1er

Les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et la Guyane française sont érigées en départements français.

- Article 2

Les lois et décrets actuellement en vigueur dans la France métropolitaine et qui ne sont pas encore appliqués à ces colonies feront, avant le 1er janvier 1947, l'objet de décrets d'application à ces nouveaux départements.

6. Code général des collectivités territoriales

SEPTIEME PARTIE : AUTRES COLLECTIVITES REGIES PAR L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION

LIVRE Ier : COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE GUYANE

TITRE Ier : DISPOSITIONS GÉNÉRALES

CHAPITRE UNIQUE

- Article L. 7111-1

Créé par LOI n°2011-884 du 27 juillet 2011 - art. 2

La Guyane constitue une collectivité territoriale de la République régie par l'article 73 de la Constitution qui exerce les compétences attribuées à un département d'outre-mer et à une région d'outre-mer et toutes les compétences qui lui sont dévolues par la loi pour tenir compte de ses caractéristiques et contraintes particulières.

- Article L. 7111-2

Créé par [LOI n°2011-884 du 27 juillet 2011 - art. 2](#)

La collectivité territoriale de Guyane succède au département de la Guyane et à la région de Guyane dans tous leurs droits et obligations.

- Article L. 71-113-3

Modifié par [LOI n° 2011-884 du 27 juillet 2011 - art. 2](#)

Modifié par [LOI n° 2013-595 du 8 juillet 2013 - art. 76](#)

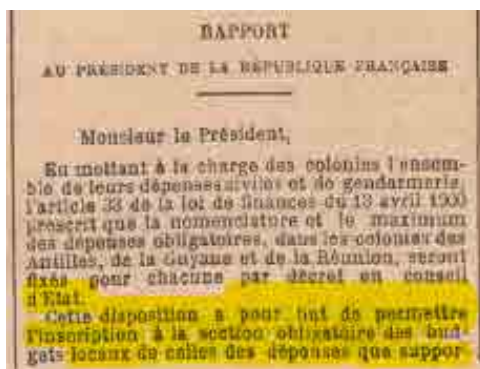
Sont obligatoires pour la collectivité territoriale :

- 1° Les dépenses relatives au fonctionnement des organes délibérants et à l'entretien de l'hôtel de la collectivité ;
- 2° Les dépenses relatives aux indemnités de fonction prévues aux articles L. 7125-17 à L. 7125-20 et aux frais de formation mentionnés à l'article L. 7125-14 ainsi que les cotisations au fonds institué par l'article L. 1621-2 ;
- 3° Les cotisations au régime général de la sécurité sociale en application de l'article L. 7125-27 et aux régimes de retraites des élus en application des articles L. 7125-28 à L. 7125-31 ;
- 4° La cotisation au Centre national de la fonction publique territoriale ;
- 5° La rémunération des agents de la collectivité ;
- 6° Dans les conditions prévues à l'article 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les dépenses afférentes aux prestations mentionnées à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;
- 7° Les intérêts de la dette et les dépenses de remboursement de la dette en capital ;
- 8° Les dépenses dont la collectivité a la charge en matière d'éducation nationale ;

- 9° La participation de la collectivité aux dépenses de fonctionnement des écoles supérieures du professorat et de l'éducation ;
 - 10° Les dépenses liées à l'organisation des transports scolaires ;
 - 11° Les dépenses relatives à l'action sociale, à la santé et à l'insertion mises à la charge de la collectivité ;
 - 12° Les dépenses relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie ;
 - 13° Les frais du service départemental des épizooties ;
 - 14° La participation au service départemental d'incendie et de secours ;
 - 15° Les dépenses résultant de l'entretien des biens transférés à la collectivité par application de l'article L. 318-2 du code de l'urbanisme ;
 - 16° Les dépenses d'entretien et de construction des ports maritimes de commerce et de pêche ;
 - 17° Les dépenses d'entretien et de construction de la voirie de la collectivité ;
 - 18° Le paiement des dettes exigibles ;
 - 19° Les dotations aux amortissements ;
 - 20° Les dotations aux provisions ;
 - 21° La reprise des subventions d'équipement reçues.
- Un décret détermine les modalités d'application des 19°, 20° et 21°.

D. Textes réglementaires

a. Décret du 21 août 1900 relatif à l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900



tail, jusqu'à présent la métropole et sans lesquelles ne pourraient s'exercer dans nos possessions la souveraineté de la France et le fonctionnement des services publics indispensables à toute société organisée ; mais au même temps, elle donne aux colonies la garantie que les dépenses qui leur sont imposées ne dépasseront pas leurs ressources ou leurs besoins.

Le projet de décret que j'ai l'honneur de vous mettre à votre haute sanction est destiné à assurer l'exécution, dans ce double ordre d'idées, des intentions du législateur.

Or ce qui concerne tout d'abord la nomenclature, elle comprend, d'une part, les dépenses qui avaient déjà été déclarées obligatoires par la législation antérieure, et, d'autre part, les dépenses que payait jusqu'à présent la métropole ; il n'a été fait exception à cette règle que pour la Guyane ; dans cette possession, en effet, que le sénat consulta du 3 mai 1896 a placée sous le régime des décrets, plusieurs actes du pouvoir central avaient classé à la section obligatoire des dépenses qui étaient restées facultatives dans nos trois autres colonies. Afin d'avoir une nomenclature uniforme, je n'ai pas eu devoir les maintenir, et la Guyane a été, à ce point de vue, placée exactement dans les mêmes conditions que les Antilles et la Réunion.

Art. 1^{er}. — Dans les colonies des Antilles, de la Guyane et de la Réunion, la nomenclature et le maximum des dépenses obligatoires à la charge du budget local sont fixées, pour l'exercice 1901, conformément au tableau ci-annexé.

Art. 2. — Le ministre des colonies est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* et inséré au *Bulletin des lois* et au *Bulletin officiel* des colonies.

Annexe au décret du 21 août 1900.

Tableau fixant la nomenclature et le maximum des dépenses obligatoires dans les colonies des Antilles, de la Guyane et de la Réunion.

NUMÉROS d'ordre.	DÉSIGNATION	MARTINIQUE		GUADELOUPE		GUYANE		REUNION	
		Personnel.	Matériel.	Personnel.	Matériel.	Personnel.	Matériel.	Personnel.	Matériel.
1	Gouvernement (Personnel et matériel).....	76.500	9.100	77.500	9.500	72.500	7.150	66.000	5.500
2	Secrétariat général (Personnel et matériel).....	118.000	5.000	124.000	4.000	89.800	3.000	113.000	1.000
3	Justice (Personnel et matériel).....	298.000	105.000	326.500	141.500	331.000	29.000	287.000	130.000
4	Colles (Personnel et matériel).....	130.000	1.000	151.500	2.000	55.500		133.000	7.500

b. Décret du 16 janvier 1939 instituant outre-mer des conseils d'administration des missions religieuses

Version en vigueur

- Rapport au Président de la République française

Monsieur le Président,

Dans nos colonies et pays de protectorat, à l'exception des Antilles et de la Réunion, où le décret du 6 février 1911 a appliqué le régime de la séparation des églises et de l'État, les biens des missions religieuses se trouvent dans une situation juridique indéterminée.

Afin de combler cette lacune de la législation coloniale, il apparaît opportun de recourir à l'intermédiaire de conseils d'administration analogues à ceux créés par le décret du 28 février 1926 dans les territoires africains sous mandat français.

(...)

Le ministre des colonies, Georges Mandel

Vu l'article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854,

Décrète :

- Article 1

Dans les colonies et pays de protectorat relevant du ministère des colonies et non placés sous le régime de la séparation des églises et de l'Etat, les missions religieuses pourront, pour les représenter dans les actes de la vie civile, constituer des conseils d'administration.

- Article 2

Ces conseils d'administration, éventuellement créés à raison d'un conseil par mission, seront composés :

1° Pour la mission catholique, du chef de la circonscription missionnaire intéressée (archevêque, évêque, vicaire apostolique, préfet apostolique ou chef de mission), ou de son représentant, président assisté d'au moins deux missionnaires choisis par lui ;

2° Pour chaque mission d'une autre dénomination : du chef de la mission, président, assisté d'au moins deux membres choisis par lui parmi les missionnaires ou parmi les personnes se rattachant au même groupement religieux.

Le choix du président et des membres des conseils d'administration est soumis à l'agrément du chef de la colonie. En cas de refus, la décision du chef de la colonie devra être motivée. Appel pourra en être porté devant le ministre des colonies qui statuera définitivement.

- Article 3

Les conseils d'administration se réuniront sur la convocation de leurs présidents.

Les membres des conseils d'administration agissent en fîdéli-commissaires et ont voix délibérative au sein de ces conseils.

- Article 4

Les conseils d'administration ainsi constitués sont des personnes morales privées, investies de la personnalité civile.

Ils peuvent, à ce titre, et sous les réserves inscrites au présent décret, acquérir, posséder, conserver ou aliéner, au nom et pour le compte de la mission représentée, tous biens meubles et immeubles, tous droits mobiliers et immobiliers et tous intérêts généralement quelconques.

Ils ont pleins pouvoirs pour administrer et disposer en ce qui concerne les biens appartenant à la mission.

Ils peuvent ester en justice et y défendre.

c. Décret du 6 décembre 1939 relatif aux conseils d'administration des missions religieuses aux colonies

Art. 1^{er}. — Les articles 2 et 8 du décret susvisé du 16 janvier 1939 portant institution aux colonies de conseils d'administration des missions religieuses sont modifiés comme suit :

.....
Art. 2. — Dernier alinéa. — Le choix du président et des membres du conseil d'administration est soumis à l'agrément du chef de la colonie, à moins qu'il ne s'agisse, pour la mission catholique, du chef même de la circonscription missionnaire dont il suffira que la nomination, comme président, soit notifiée au chef de la colonie. En cas de refus de l'agrément, la décision du chef de la colonie devra être motivée. Appel pourra en être porté devant le ministre des colonies, qui statuera définitivement.

Art. 8. — Est soumise à l'autorisation du chef de la colonie l'acceptation par les missions religieuses des legs à elles faits par des citoyens français, par des personnes de statut européen ou assimilé, ainsi que par des indigènes n'ayant pas la qualité de citoyens français.

E. Jurisprudence administrative

a. Régime des cultes en Guyane

- CE, 9 octobre 1981, n° 18649, *Beherec*,

Vu l'ordonnance royale du 12 novembre 1828 ; vu la loi du 9 décembre 1905 ; vu la loi du 19 mars 1946 ; vu le code des tribunaux administratifs ; vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; vu la loi du 30 décembre 1977 ;

Sur la légalité de l'arrête du préfet de la Guyane du 9 juin 1976 :

Considérant que la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des églises et de l'Etat dispose en son article 43 deuxième alinéa : "des règlements d'administration publique détermineront les conditions dans lesquelles la présente loi sera applicable à l'Algérie et aux colonies" ; que si un décret portant règlement d'administration publique, en date du 6 février 1911, a étendu les dispositions de la loi susvisée à la Guadeloupe, la Martinique et la réunion, ladite loi n'a jamais fait l'objet d'une semblable extension en Guyane avant la loi du 19 mars 1946 assimilant ce territoire aux départements métropolitains ; que postérieurement à l'entrée en vigueur de ce texte qui disposait en son article 2 que "les lois et décrets actuellement en vigueur dans la France métropolitaine feront l'objet de décrets d'application à ces nouveaux départements", **aucun décret n'a introduit la loi relative à la séparation des églises et de l'Etat en Guyane, que le statut des Églises demeure régi dans ce département par les dispositions de l'ordonnance du 12 novembre 1828 relative au gouvernement de la Guyane française** ; qu'en application des dispositions de cette ordonnance, **les membres du clergé de la Guyane sont rétribués sur le budget départemental**, après agrément de l'autorité préfectorale, sur demande de l'autorité religieuse, qui propose également leur mutation et leur radiation ;

- CE, 16 mars 2005, n° 265560, *Polynésie française*

Considérant, d'une part, que le principe constitutionnel de laïcité qui s'applique en Polynésie française et implique neutralité de l'Etat et des collectivités territoriales de la République et traitement égal des différents cultes, n'interdit pas, par lui-même, l'octroi dans l'intérêt général et dans les conditions définies par la loi, de certaines subventions à des activités ou des équipements dépendant des cultes ; **que la loi du 9 décembre 1905 de séparation des églises et de l'Etat dont l'article 2 dispose que la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte, n'a pas été rendue applicable en Polynésie française** ;

Considérant, d'autre part, que les subventions accordées le cas échéant par une collectivité territoriale à une personne privée doivent concourir à la satisfaction d'un objectif d'intérêt général pour le territoire dont elle a la charge ; qu'aux termes de l'article 2 de l'arrêté n° 782/CM du président du gouvernement de la Polynésie française en date du 4 août 1997, le Territoire de la Polynésie française peut accorder des subventions d'équipement à des personnes morales ou physiques de droit privé afin de les encourager... à réaliser les investissements d'intérêt général de leur compétence ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'après avoir relevé, par une appréciation souveraine qui, en l'absence de dénaturation, n'est pas susceptible d'être contrôlée par le juge de cassation, que la subvention à l'église évangélique avait pour objet la reconstruction d'un presbytère après passage d'un cyclone, que ce bâtiment jouait un rôle dans de nombreuses activités socio-éducatives notamment dans les îles éloignées comme l'île de Raiatea et que, lors du passage des cyclones, le presbytère est ouvert à tous et accueille les sinistrés, la cour administrative d'appel de Paris a pu légalement déduire de ces constatations, sans commettre d'erreur de droit, que la subvention litigieuse ne méconnaissait ni le principe de laïcité ni les dispositions de l'arrêté du 4 août 1997 et correspondait à un objectif d'intérêt général ;

b. Sur les ordonnances royales (Charte constitutionnelle du 4 juin 1814)

- CE, 19 décembre 1952, Ville de Toulouse

Sur la légalité du décret et de la décision attaquée ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée aux requêtes par le ministre de la Justice : — Cons. que l'article 13 de l'ordonnance royale du 5 août 1818 dispose que les communes seront remises en possession et auront la libre jouissance des bâtiments qui leur ont été cédés en vertu du décret du 23 avril 1810 si, « par suite de leur inutilité absolue pour le service militaire, ils étaient abandonnés par le département de la guerre » ;

Cons. qu'il résulte tant de la loi du 25 juin 1947 que du décret du 25 octobre 1947 lui-même que le transfert de la gestion de la prison des Hauts-Murats a été motivé par le souci de réaliser des économies dans le service de la justice militaire et que ce transfert n'a pas eu pour conséquence de détourner l'immeuble de sa destination militaire ; que la prison des Hauts-Murats est demeurée, à la suite de ce transfert, exclusivement affectée à la détention de prisonniers militaires condamnés par des tribunaux militaires ; qu'ainsi la ville de Toulouse n'est pas fondée à soutenir que la prison des Hauts-Murats n'est plus d'aucune utilité pour le service militaire ; que dès lors et en admettant que la ville de Toulouse ait pu invoquer à l'encontre

du décret du 25 octobre 1947 les dispositions de l'ordonnance royale du 5 août 1818, laquelle n'a pas valeur législative, le moyen soulevé par elle manque en fait ;

- CE, 25 janvier 1963, n°54030, Sieur Lemaesquier

pétent pour contresigner le décret attaqué et que la circonstance que ledit décret n'a pas été également contresigné par le ministre de l'Education nationale ne saurait avoir aucune influence sur sa régularité ;

Sur la légalité du décret attaqué ;

Sur le moyen tiré de l'illégalité de l'article 1^{er} du décret du 22 janvier 1937, modifiant l'article 6 du décret du 13 novembre 1871 : — Cons. que l'ordonnance royale du 9 juillet 1816, approuvant le règlement de l'Académie des Beaux-Arts, a été prise en vertu de l'article 14 de la Charte du 4 juin 1814 et qu'elle a ainsi le caractère réglementaire ; que, par suite, la circonstance que l'article 33 de ladite ordonnance avait prévu la présentation par l'Académie des Beaux-Arts d'une liste de trois candidats en vue de la nomination du directeur de l'Ecole française de Rome ne pouvait, en tout état de cause, faire obstacle à ce que le gouvernement décidât, ainsi qu'il l'a fait par le décret précité, modifiant les dispositions de l'article 6 du décret du 13 novembre 1871 relatives aux conditions de nomination du directeur de l'Académie de France à Rome, que « le directeur de l'Académie de France à Rome est nommé, pour six ans, par décret pris sur la proposition du ministre de l'Education nationale, après consultation de l'Académie des Beaux-Arts » ;

- CE, 28 septembre 2016, n° 397231

1. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : " Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...) " ; qu'il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux ;

2. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité de M. A...est présentée à l'appui de ses conclusions d'excès de pouvoir dirigées contre les dispositions de l'article R. 432-1 du code de justice administrative, aux termes desquelles, devant le Conseil d'Etat : " La requête et les mémoires des parties doivent, à peine d'irrecevabilité, être présentés par un avocat au Conseil d'Etat (...) " et contre les dispositions des articles R. 613-5 et R. 733-1 du même code, en tant qu'elles réservent aux seuls avocats au Conseil d'Etat la faculté de présenter, pour les parties qu'ils représentent, des observations orales à l'audience devant le Conseil

Sur les dispositions de l'ordonnance du 10 septembre 1817 qui réunit, sous la dénomination d'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, l'ordre des avocats aux conseils et le collège des avocats à la Cour de cassation :

3. Considérant que M.A..., qui se borne à contester la conformité à la Constitution des " dispositions législatives " de cette ordonnance, sans indiquer celles qui porteraient atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, n'assortit pas sa question prioritaire de constitutionnalité des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

4. Considérant, au demeurant, **que seules les dispositions de l'ordonnance du 10 septembre 1817 qui ont été modifiées par des dispositions de nature législative revêtent, par suite, un caractère législatif** ; que le Conseil constitutionnel a, par une décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, déclaré conformes à la Constitution les dispositions de l'article 57 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, dont sont issues les dispositions de l'article 3 de l'ordonnance dans leur rédaction actuellement en vigueur ; que les autres dispositions législatives de l'ordonnance, qui fixent les conditions d'exercice de la profession et les règles de fonctionnement de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, ne sont pas applicables au litige ;

F. Doctrine administrative

a. Circulaire du ministère de l'intérieur du 25 août 2011 -Réglementation des cultes outre-mer

Référence : NOR/IOC/D/II/21265C

3.1.2 Ministres du culte

L'ordonnance royale du 27 août 1828 ne prévoit aucune procédure de nomination de l'évêque de Cayenne. Dans la pratique, il est nommé selon la procédure appliquée pour la nomination des évêques et archevêques en métropole (consultation préalable par le Saint-Siège du Gouvernement français qui peut faire des observations, d'un point de vue strictement politique, sur la personnalité du prélat pressenti comme le prévoit l'"aide-mémoire Gasparri" de 1921).

En tant que chef du culte catholique en Guyane, l'évêque propose la nomination, la mutation et la radiation des ministres du culte catholique au préfet qui agréé chaque mouvement par arrêté. Cette procédure a été rappelée par le Conseil d'Etat dans sa décision *Beherec* du 9 octobre 1981.

La rémunération des ministres du culte catholique fut à la charge de l'Etat jusqu'en 1900. En vertu des dispositions de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1900 et au décret d'application du 21 août 1900, les "dépenses de personnel et de matériel nécessaires au culte" ont été inscrites au titre des dépenses obligatoires à la charge de la colonie de Guyane. Cette prise en charge de la rémunération du clergé catholique ne concerne que les membres du clergé de Guyane qui ont été agréés comme ministres du culte par un arrêté du préfet de Guyane.

(...)

Aucune disposition législative ou réglementaire n'a modifié la mise à la charge du département de la rémunération des membres du clergé. Le Conseil d'Etat a rappelé cette compétence dans sa décision *Beherec* du 9 octobre 1981 : il a considéré que "*le statut des églises demeure régi dans ce département par les dispositions de l'ordonnance en date du 12 novembre 1828 relative au Gouvernement de la Guyane française*" et "*qu'en application des dispositions de cette ordonnance, les membres du clergé de la Guyane sont rétribués sur le budget départemental, après agrément de l'autorité préfectorale, sur demande de l'autorité religieuse, qui propose également leur mutation et leur radiation*".

Les dispositions législatives et réglementaires relatives à la décentralisation, notamment la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, n'ont pas modifié en Guyane les conditions d'emploi et de rémunération des ministres du culte catholiques. Bien que payés sur le budget des emplois départementaux, les membres du clergé catholique de la Guyane n'acquièrent pas pour autant la qualité d'agent public (CE, *Beherec*, 9 octobre 1981).

Le traitement des ministres des autres cultes est assuré par les missions religieuses ou les associations à partir des dons versés par les fidèles.

G. Questions parlementaires

a. Assemblée nationale, Question écrite n° 48742

Question de Mme Feidt Nicole Députée de Meurthe-et-Moselle – Groupe socialiste

Mme Nicole Feidt demande à M. le ministre de l'intérieur si les lois de séparation de l'église et de l'Etat ont leur plein effet dans les départements et territoires d'outre-mer.

Publication au JO : Assemblée nationale du 10 juillet 2000

Réponse du Ministère de l'intérieur

La loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat a, conformément aux dispositions de son article 43, été rendue applicable en Martinique, en Guadeloupe et à la Réunion par un décret du 6 février 1911. Dans le département de la Guyane, le régime cultuel en vigueur est celui découlant de l'ordonnance royale des 27 août-11 novembre 1828 (à l'exclusion du régime des quatre cultes reconnus issu de la loi du 18 germinal an X et de celui de la loi susmentionnée du 9 décembre 1905) selon laquelle seul le culte catholique y est reconnu (Conseil d'Etat - 9 octobre 1981 - *Beherec* - Recueil Lebon, p. 358). Dans les collectivités territoriales de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte et dans les territoires d'outre-mer, aucun régime cultuel n'a été introduit. Seuls y sont en vigueur les décrets des 16 janvier et 6 décembre 1939, dits décrets Mandel relatifs à « l'institution aux colonies de conseil d'administration des missions religieuses ».

Publication au JO : Assemblée nationale du 9 octobre 2000

b. Sénat, Question écrite n° 12946

Ministère de l'outre-mer

DOM-TOM : références des lois et règlements applicables aux associations.

Question de M. Charles de Cuttoli

M. Charles de Cuttoli demande à M. le secrétaire d'Etat à l'outre-mer de bien vouloir lui faire connaître quels sont les lois et règlements qui régissent les associations, fondations, associations cultuelles et congrégations dans les départements d'outre-mer, dans les collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Il lui demande notamment de bien vouloir lui faire connaître si les décrets n°s 46-432 du 13 mars 1946 et 46-740 du 16 avril 1946 sont toujours en vigueur et s'ils ont été modifiés par d'autres dispositions législatives ou réglementaires.

Publication au JO : Sénat du 17 décembre 1998

Réponse du Ministère de l'outre-mer

Réponse. - L'honorable parlementaire souhaite connaître quels sont les lois et règlements qui régissent les associations, fondations, associations culturelles et congrégations dans les départements d'outre-mer, dans les collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Le décret n° 46-432 du 13 mars 1946 a rendu applicable aux territoires d'outre-mer, à la Guyane et à Madagascar et ses dépendances (dont Mayotte) les titres I et II de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. La loi n° 81-909 du 9 octobre 1981 (art. 3) a rendu applicable l'intégralité de la loi du 1er juillet 1901 (y compris son titre III) aux territoires d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et à la collectivité territoriale de Mayotte (art. 21 bis de la loi du 1er juillet 1901). Dès lors, le décret n° 46-432 n'a plus vocation à s'appliquer puisqu'il étend une rédaction de la loi du 1er juillet 1901 qui ne tient pas compte des modifications opérées par : la loi n° 48-1001 du 23 juin 1948 ; la loi n° 71-604 du 20 juillet 1971 ; la loi n° 81-909 du 9 octobre 1981. Le décret n° 46-740 du 16 avril 1946 a rendu applicable aux territoires d'outre-mer, à la Guyane, à la Nouvelle-Calédonie et à Madagascar et ses dépendances (dont Mayotte) le titre Ier " Des associations " du décret du 16 août 1901 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. De ce fait, les dispositions relatives aux congrégations religieuses (titre II du décret du 6 août 1901) ne sont pas applicables dans les territoires d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie et dans la collectivité territoriale de Mayotte. Ce décret a apporté des modifications à l'article 12 du décret du 16 août 1901. Il est toujours en vigueur. La loi du 9 décembre 1905 modifiée qui régit les associations cultuelles en métropole (sauf en Alsace-Moselle) dispose dans son article 43, alinéa 2, que ses règlements d'administration publique détermineront les conditions de son application dans les colonies. Le décret du 6 février 1911 a introduit la loi portant séparation des Eglises et de l'Etat en Guadeloupe, Martinique et à la Réunion. Aucun texte réglementaire n'a été pris en application de l'article susvisé en ce qui concerne les territoires d'outre-mer. Les associations cultuelles sont régies dans ces territoires par le décret-loi du 16 janvier 1939 ainsi que par le décret-loi du 9 décembre 1939, qui ont permis aux missions religieuses de créer un conseil d'administration doté de la personnalité morale et chargé de les représenter dans le cadre de la vie courante. Les décrets-lois Mandel de 1939 ont été pris sur le fondement de l'article 18 du sénatus-consulte du 8 mai 1854 qui habilitait le chef de l'Etat à régir par décret les colonies et à régler des questions qui, en métropole, ressortissaient au domaine de la loi. Ces textes sont également applicables en Guyane. En effet, ce département d'outre-mer n'a pas bénéficié d'un décret d'introduction de la loi du 9 décembre 1905 (CE 9 octobre 1981-BEHEREC). Le statut des Eglises est, dans ce département d'outre-mer, régi par l'ordonnance royale du 12 novembre 1828 et par les décrets-lois de 1939 (cf. art. 1er du décret-loi du 16 mai 1939). (...)

Publication au JO : Sénat du 8 avril 1999

II. Constitutionnalité de la disposition contestée

A. Normes de référence

1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- **Article 6**

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

- **Article 10**

Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

2. Constitution de 1958

- **Article 1er**

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. 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. Son organisation est décentralisée.

- **Article 34**

La loi détermine les principes fondamentaux :

(...)

- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

- **Article 72 (al. 3)**

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

- **Article 72-2**

(...)

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

(...)

- **Article 72-3.**

(...)

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

(...)

- **Article 73**

Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées selon le cas, par la loi ou par le règlement.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

a. Sur le principe de laïcité

- **Décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010, Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public**

5. Considérant qu'en égard aux objectifs qu'il s'est assignés et compte tenu de la nature de la peine instituée en cas de méconnaissance de la règle fixée par lui, le législateur a adopté des dispositions qui assurent, entre la sauvegarde de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés, une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée ; que, toutefois, l'interdiction de dissimuler son visage dans l'espace public ne saurait, sans porter une atteinte excessive à l'article 10 de la Déclaration de 1789, restreindre l'exercice de la liberté religieuse dans les lieux de culte ouverts au public ; que, sous cette réserve, les articles 1er à 3 de la loi déferée ne sont pas contraires à la Constitution ;

- **Décision n° 2011-157 QPC du 5 août 2011, Société SOMODIA [Interdiction du travail le dimanche en Alsace-Moselle]**

4. Considérant qu'ainsi, la législation républicaine antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946 a consacré le principe selon lequel, tant qu'elles n'ont pas été remplacées par les dispositions de droit commun ou harmonisées avec elles, des dispositions législatives et réglementaires particulières aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle peuvent demeurer en vigueur ; qu'à défaut de leur abrogation ou de leur

harmonisation avec le droit commun, ces dispositions particulières ne peuvent être aménagées que dans la mesure où les différences de traitement qui en résultent ne sont pas accrues et que leur champ d'application n'est pas élargi ; que telle est la portée du principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de dispositions particulières applicables dans les trois départements dont il s'agit ; que ce principe doit aussi être concilié avec les autres exigences constitutionnelles ;

- **Décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013, Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité [Traitement des pasteurs des églises consistoriales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle]**

3. Considérant que la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes a promulgué et rendu exécutoires comme lois de la République, d'une part, « La convention passée à Paris le 26 messidor an IX, entre le Pape et le Gouvernement français, et dont les ratifications ont été échangées à Paris le 23 fructidor an IX » et, d'autre part, les articles organiques de ladite convention et les articles organiques des cultes protestants ; qu'aux termes de l'article 3 de la loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine, adoptée à la suite du rétablissement de la souveraineté de la France sur ces territoires : « Les territoires d'Alsace et de Lorraine continuent, jusqu'à ce qu'il ait été procédé à l'introduction des lois françaises, à être régis par les dispositions législatives et réglementaires qui y sont actuellement en vigueur » ; que le 13° de l'article 7 de la loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle a expressément maintenu en vigueur dans ces départements à titre provisoire l'ensemble de la législation locale sur les cultes et les congrégations religieuses ; qu'enfin, selon l'article 3 de l'ordonnance du 15 septembre 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle : « La législation en vigueur. . . à la date du 16 juin 1940 est restée seule applicable et est provisoirement maintenue en vigueur » ;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que n'ont pas été rendues applicables aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle les dispositions de la loi du 9 décembre 1905 susvisée et, notamment, celles de la première phrase de son article 2 qui dispose : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte », ainsi que celles de son article 44 en vertu desquelles : « Sont et demeurent abrogées toutes les dispositions relatives à l'organisation publique des cultes antérieurement reconnus par l'État, ainsi que toutes dispositions contraires à la présente loi et notamment la loi du 18 germinal an X » ; qu'ainsi, dans ces départements, les dispositions contestées, relatives au traitement des pasteurs des églises consistoriales, sont demeurées en vigueur ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi » ; qu'aux termes des trois premières phrases du premier alinéa de l'article 1er de la Constitution : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. 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 » ; **que le principe de laïcité figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit ; qu'il en résulte la neutralité de l'État ; qu'il en résulte également que la République ne reconnaît aucun culte ; que le principe de laïcité impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes ; qu'il implique que celle-ci ne salarie aucun culte ;**

6. Considérant, toutefois, qu'il ressort tant des travaux préparatoires du projet de la Constitution du 27 octobre 1946 relatifs à son article 1er que de ceux du projet de la Constitution du 4 octobre 1958 qui a repris la même disposition, qu'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 et relatives à l'organisation de certains cultes et, notamment, à la rémunération de ministres du culte ;**

7. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le grief tiré de ce que l'article VII des articles organiques des cultes protestants de la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes serait contraire au principe de laïcité doit être écarté ;

b. Sur la libre administration des collectivités territoriales

- **Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État**

9. Considérant, d'une part, que, si les dispositions ainsi arrêtées ont pour effet de mettre fin implicitement pour l'assemblée territoriale et explicitement pour le conseil de gouvernement au mandat des membres de ces deux institutions, elles ne sauraient être regardées comme prononçant une dissolution tant en raison des termes mêmes dans lesquels elles sont rédigées que des règles qu'elles définissent pour le renouvellement de ces deux institutions, règles qui diffèrent sur plusieurs points de celles applicables en cas de dissolution ; qu'elles s'analysent, en définitive, comme une mesure d'abréviation du mandat de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement dont la durée est fixée par la loi et ne peut être modifiée qu'en la même forme ; qu'en tirant les conséquences, au regard du mandat des membres de cette assemblée et de ce conseil, d'une entrée en application immédiate du nouveau régime électoral, le législateur n'a donc fait qu'user des pouvoirs qui lui appartiennent de fixer les conditions de mise en vigueur des règles qu'il édicte ; que, dès lors, il n'a méconnu ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni les dispositions constitutionnelles qui le mettent en oeuvre ou qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales ;

- **Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie**

10. Considérant qu'il résulte, d'une part, de l'article 74 susvisé que le législateur, compétent pour fixer l'organisation particulière de chacun des territoires d'outre-mer en tenant compte de ses intérêts propres, peut prévoir, pour l'un d'entre eux, des règles d'organisation répondant à sa situation spécifique, distinctes de celles antérieurement en vigueur comme de celles applicables dans les autres territoires ; qu'il résulte, d'autre part, de l'article 72 que, pour s'administrer librement, le territoire doit, dans les conditions qu'il appartient à la loi de prévoir, disposer d'un conseil élu doté d'attributions effectives ;

- **Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement**

. En ce qui concerne l'article 7 :

14. Considérant que l'article 7 de la loi définit les modalités de financement du fonds de solidarité pour le logement dont l'institution, les missions et les modes d'intervention font l'objet de l'article 6 ; qu'il ressort du premier alinéa de l'article 7 que le financement de ce fonds "est assuré par l'État et le département" ; qu'aux termes du deuxième alinéa du même article "la participation du département est au moins égale à celle de l'État" ; que le troisième alinéa prévoit que "la région, les communes et les caisses d'allocations familiales ainsi que les autres partenaires visés à l'article 3 peuvent également participer volontairement au financement de ce fonds" ;

15. Considérant que ces dispositions sont critiquées en ce que le département va devoir inscrire à son budget une dépense nouvelle sans pouvoir en maîtriser le montant, ce qui peut le contraindre à renoncer à ses propres priorités budgétaires ; qu'ainsi, le mode de financement du fonds risque de vider de toute substance l'autonomie financière du département et par là même son autonomie de décision ;

16. Considérant que sur le fondement des dispositions précitées des articles 34 et 72 de la Constitution, le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire ; que toutefois, les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration ;

17. Considérant que la portée des obligations financières incombant au département en vertu du deuxième alinéa de l'article 7 de la loi doit être appréciée en fonction tant du contenu propre de cet article que des autres dispositions de la loi ;

18. Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la loi "des conventions passées entre les partenaires mentionnés à l'article 3 précisent les modalités de mise en oeuvre du plan départemental et définissent annuellement les conditions de financement des dispositifs qu'il prévoit" ;

19. Considérant qu'en vertu du premier alinéa de l'article 6, le fonds de solidarité pour le logement a pour mission d'accorder des aides financières telles que cautions, prêts, garanties et subventions à des personnes ou familles défavorisées qui entrent dans un logement locatif ou qui, étant locataires, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer et des charges ; que selon le deuxième

alinéa de l'article 6, le fonds de solidarité prend en charge les mesures d'accompagnement social nécessaires à l'installation ou au maintien dans un logement des personnes bénéficiant du plan départemental ; qu'il peut, suivant le même alinéa, accorder une garantie financière aux associations qui mettent un logement à la disposition des personnes ou familles défavorisées ou qui leur accordent une garantie ; qu'il est spécifié au quatrième et dernier alinéa de l'article 6 que le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées définit les modalités de gestion ainsi que les conditions d'intervention du fonds de solidarité pour le logement "dont le fonctionnement et le financement font l'objet de conventions telles qu'elles sont prévues à l'article 5." ;

20. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions et notamment du rôle qui incombe dans la mise en oeuvre du plan départemental à des conventions auxquelles le département sera partie, qu'en prévoyant que la contribution du département au financement du fonds de solidarité pour le logement sera au moins égale à celle de l'État, le législateur n'a pas porté atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ;

- **Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux**

- SUR LE MOYEN TIRE DE CE QUE L'ARTICLE 56 SERAIT CONTRAIRE AU PRINCIPE DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES :

7. Considérant que le 1 du paragraphe II de l'article 56 de la loi dispose, sous réserve de ce qui est indiqué au dernier alinéa dudit article, qu'à compter du 1er janvier 1992, les personnes physiques fiscalement domiciliées en France, à l'exception de celles visées au 2 de l'article 4 B du code général des impôts, sont assujetties à une taxe départementale sur le revenu ; qu'en vertu du 2 du paragraphe II de l'article 56, cette taxe est assise chaque année sur le montant net des revenus et plus-values pris en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu établi au titre de l'année précédente ;

8. Considérant qu'aux termes du 5 du même paragraphe II de l'article 56 : "Les conseils généraux votent chaque année le taux de la taxe départementale sur le revenu. - Pour l'année 1992 : a) le taux de celle-ci est fixé de manière que son produit ne soit pas supérieur au produit perçu l'année précédente par le département au titre de la taxe d'habitation due pour les locaux affectés à l'habitation principale majoré de 4 p. 100. Pour l'application de l'alinéa précédent, le produit perçu l'année précédente au titre de la taxe d'habitation due pour les locaux affectés à l'habitation principale majoré dans la limite de 4 p. 100 est, le cas échéant, diminué d'un montant égal à l'attribution prévisionnelle revenant, en 1992, au département au titre du fonds national d'aide prévu au 6 du présent paragraphe. Cette attribution est calculée compte tenu du revenu par habitant constaté en 1990 ; b) en 1992, pour l'application aux départements des dispositions de l'article 1636 B sexies du code général des impôts : 1°) la variation du taux de la taxe d'habitation s'entend de la variation résultant de l'application du a) ci-dessus ; 2°) le taux moyen pondéré s'entend du taux moyen de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la taxe départementale sur le revenu pondéré par l'importance relative des bases de ces taxes. Pour le calcul du taux moyen pondéré de 1992, les bases prises en compte pour la taxe départementale sur le revenu sont les valeurs locatives, au 1er janvier 1992, des habitations principales situées dans le département." ;

9. Considérant enfin, qu'en vertu du 6 du même paragraphe II de l'article 56, "il est perçu sur les revenus soumis à prélèvement libératoire une taxe dont le taux est égal au taux moyen de la taxe départementale sur le revenu voté par les départements l'année précédente. Pour le calcul de la taxe due en 1992, ce taux est fixé à 0,6 p. 100. Le produit de cette taxe, après prélèvement de la moitié de son montant effectué au profit de l'État, est affecté, par un fonds national d'aide, aux départements dont le revenu par habitant est inférieur à 85 p. 100 du revenu moyen par habitant des départements" ;

10. Considérant que si en vertu du dernier alinéa de l'article 56, l'entrée en vigueur des dispositions dudit article au 1er janvier 1992 "sera soumise à l'approbation du Parlement" et se trouve par là même subordonnée à l'intervention d'une loi ultérieure, cette circonstance ne saurait faire obstacle à ce que le Conseil constitutionnel exerce son contrôle sur la conformité à la Constitution des dispositions du texte de la loi qui lui est présentement déférée ;

11. Considérant que les auteurs de la seconde saisine font porter leurs critiques sur les dispositions du 5 du paragraphe II de l'article 56 et demandent au Conseil constitutionnel de les déclarer non conformes à la Constitution ainsi que, dans leur intégralité, les paragraphes II à VIII de cet article, qui constituent, selon eux, un ensemble inséparable ;

12. Considérant qu'il est fait grief au 5 du paragraphe II de l'article 56 de contrevenir au principe de la libre administration des collectivités territoriales, énoncé à l'article 72 de la Constitution, en ce qu'il limite considérablement la marge de manoeuvre dont les départements disposeront pour l'établissement de leur budget de l'exercice 1992 ; qu'il est soutenu, à cet égard, que les différents impôts directs qui composent la fiscalité départementale ne sont pas indépendants les uns des autres ; qu'en effet, l'article 1636 B sexies du code général

des impôts fait obstacle à ce que les taux de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties évoluent plus vite que le taux de la taxe d'habitation et, le cas échéant, à ce que le taux de la taxe professionnelle évolue plus vite que le taux des trois autres taxes directes pondéré par l'importance de leurs bases respectives ; que les auteurs de la seconde saisine en déduisent que la limitation apportée à l'évolution de la taxe d'habitation supprime indirectement toute possibilité d'évolution de l'ensemble de la fiscalité directe départementale ;

13. Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles le fait "dans les conditions prévues par la loi" ; que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ainsi que la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ;

14. Considérant que sur le fondement de ces dispositions, il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses ; que, toutefois, les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ;

15. Considérant qu'en prévoyant que le produit de la taxe départementale sur le revenu ne doit pas en 1992 être supérieur au produit perçu l'année précédente par le département au titre de la taxe d'habitation due pour les résidences principales majoré de 4 p. 100, le législateur a eu pour objectif d'éviter une hausse excessive de la charge fiscale supportée par les contribuables départementaux dans l'hypothèse d'une mise en oeuvre de la réforme à compter du 1er janvier 1992 ; que cette mesure est limitée à une seule année ; que, compte tenu de son caractère temporaire, le plafonnement envisagé, en dépit des contraintes qu'il peut entraîner pour certains départements, n'est pas de nature à entraver la libre administration de la collectivité départementale ;

- **Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier**

- SUR L'ARTICLE 63 :

8. Considérant que cet article définit des critères de localisation pour l'immatriculation de certaines catégories de véhicules appartenant à des personnes morales ou à des entreprises individuelles ; qu'il précise en outre que la vignette représentative du paiement de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur est acquise dans le département où le véhicule doit être immatriculé ;

9. Considérant que les députés auteurs de la première saisine soutiennent que cet article aurait pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités locales au point de méconnaître le principe de libre administration énoncé à l'article 72 de la Constitution ; qu'il serait également contraire au principe communautaire de la libre circulation des biens et des services au sein de l'Union européenne ; qu'enfin, il contraindrait les entreprises de location à l'accomplissement d'une "formalité par nature impossible", en leur imposant d'immatriculer un véhicule dans un endroit qu'elles ignorent, et encourrait ainsi la censure du Conseil constitutionnel ;

10. Considérant que l'article 63 se borne à définir de nouvelles règles d'immatriculation de certaines catégories de véhicules et à préciser le département où la vignette doit être acquise ; qu'il n'a ni pour objet ni pour effet de restreindre, au point d'entraver leur libre administration, les ressources fiscales des collectivités territoriales ; que le grief invoqué doit ainsi être rejeté ;

- **Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, Loi de finances pour 1999**

. En ce qui concerne la libre administration des collectivités territoriales :

48. Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles le fait "dans les conditions prévues par la loi" ; que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources, ainsi que la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ;

49. Considérant que, toutefois, les règles posées par la loi, sur le fondement de ces dispositions, ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ;

50. Considérant qu'en contrepartie de la suppression progressive de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle, la loi institue une compensation dont le montant, égal, en 1999, à la perte de recettes pour chaque collectivité locale, sera indexé par la suite sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement, avant d'être intégré dans cette dernière à partir de 2004 et réparti selon les critères de péréquation qui la régissent ; que ces règles n'ont pour effet ni de diminuer les ressources globales des collectivités locales ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration

- **Décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000, Loi de finances rectificative pour 2000**

1. Considérant que les sénateurs auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi de finances rectificative pour 2000 et lui demandent de déclarer le I de son article 11 non conforme à la Constitution ;

2. Considérant que le I de l'article 11 a pour objet de supprimer la part régionale de la taxe d'habitation et prévoit, en contrepartie, une compensation financière versée par l'Etat ;

3. Considérant que les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions porteraient atteinte à plusieurs titres au principe de libre administration des collectivités territoriales affirmé à l'article 72 de la Constitution ; qu'ils allèguent, en premier lieu, que "la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ampute de 22,5 % les recettes de fiscalité directe perçues par les régions et de 7,2 % leurs recettes totales hors emprunt" ; qu'ils soutiennent, en deuxième lieu, que cette suppression n'est que partiellement compensée par l'Etat, la compensation étant indexée sur la dotation globale de fonctionnement dont la progression depuis 1990 a été plus faible que celle des bases de la taxe d'habitation ; qu'enfin, ils font valoir que la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ajoute ses effets à ceux de la réforme de la taxe professionnelle résultant de la loi de finances pour 1999 et qu'il convient de fixer une limite au remplacement des impôts locaux par des dotations de l'Etat, dès lors que la capacité de mobilisation autonome des ressources est un élément de la libre administration des collectivités territoriales" ;

4. Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles le fait "dans les conditions prévues par la loi" ; que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources, ainsi que la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ;

5. Considérant, toutefois, que les règles posées par la loi sur le fondement de ces dispositions ne sauraient avoir pour effet de diminuer les ressources globales des collectivités territoriales ou de réduire la part des recettes fiscales dans ces ressources au point d'entraver leur libre administration ;

6. Considérant qu'en contrepartie de la suppression, à compter de 2001, de la part régionale de la taxe d'habitation, la loi prévoit une compensation, par le budget de l'Etat, de la perte de recettes supportée par les régions ; qu'il est précisé au 2 du I de l'article 11 que "Cette compensation est égale au produit des rôles généraux de taxe d'habitation ou de taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe d'habitation émis au profit de chaque région et de la collectivité territoriale de Corse en 2000 revalorisé en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement" et que, "à compter de 2002, le montant de cette compensation évolue chaque année comme la dotation globale de fonctionnement" ; que les dispositions critiquées, si elles réduisent de nouveau la part des recettes fiscales des régions dans l'ensemble de leurs ressources, n'ont pour effet ni de restreindre la part de ces recettes ni de diminuer les ressources globales des régions au point d'entraver leur libre administration ;

7. Considérant qu'il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel d'examiner d'office aucune question de conformité à la Constitution ;

- **Décision n° 2011-146 QPC du 08 juillet 2011, Département des Landes [Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement]**

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2224-11-5 du code général des collectivités territoriales : « Les aides publiques aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement ne peuvent être modulées en fonction du mode de gestion du service » ;

2. Considérant que, selon le département requérant, cette disposition, en ce qu'elle ôte à une collectivité la liberté de décider des modalités selon lesquelles elle accorde ses subventions, porte atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales ; qu'il soutient également que le législateur, en imposant à celles-ci « d'opérer un traitement identique de l'octroi de leurs deniers publics » à des situations juridiques différentes, a méconnu le principe de l'égalité devant les charges publiques qui est le corollaire du principe d'égalité devant la loi ;
3. Considérant que, si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi » ; que l'article 34 réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
4. Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ;
5. Considérant que, par la disposition contestée, le législateur a entendu interdire aux collectivités territoriales, et notamment aux départements, de moduler les aides allouées aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement en fonction du mode de gestion du service en cause ; que cette interdiction de moduler les subventions, selon le mode de gestion du service d'eau potable et d'assainissement, restreint la libre administration des départements au point de méconnaître les articles 72 et 72-2 de la Constitution ;
6. Considérant qu'il s'ensuit que l'article L. 2224-11-5 du code général des collectivités territoriales est contraire à la Constitution ; que la déclaration d'inconstitutionnalité prend effet à compter de la publication de la présente décision ; qu'elle peut être invoquée dans les instances en cours à cette date et dont l'issue dépend de l'application des dispositions déclarées inconstitutionnelles,

c. Sur le principe de la compensation financière des transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités territoriales

- **Décision n° 2011-143 QPC du 30 juin 2011, Départements de la Seine-Saint-Denis et de l'Hérault (Concours de l'État au financement par les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie)**

- SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA VIOLATION DE L'ARTICLE 72-2 DE LA CONSTITUTION :

8. Considérant, en premier lieu, que l'allocation personnalisée d'autonomie, créée par la loi du 20 juillet 2001 susvisée, a remplacé, à compter du 1er janvier 2002, la prestation spécifique dépendance et élargi le champ de ses bénéficiaires ; que cette extension de compétences a été accompagnée par la création d'un concours de l'État versé aux départements par le « Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie » et financé par une participation des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse et par une fraction du produit de la « contribution sociale généralisée » ; que cette extension de compétences a également été accompagnée par un mécanisme de répartition dudit concours entre les bénéficiaires selon des critères démographiques, sociaux et financiers définis par le législateur et par un mécanisme de péréquation garantissant que le niveau de charges nettes assumé par chaque département ne dépasse pas un certain pourcentage, fixé par voie réglementaire, de son potentiel fiscal ; qu'elle a été spécialement examinée et déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans les considérants 12 à 31 et l'article 1er de sa décision du 18 juillet 2001 susvisée ; qu'elle est intervenue avant l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui a inséré, dans la Constitution, l'article 72-2 ;
9. Considérant, en second lieu, que, par les dispositions contestées de la loi du 30 juin 2004 et du code de l'action sociale et des familles dans leur rédaction issue de la loi du 11 février 2005, le législateur a entendu consolider, pour l'année 2004 et les années suivantes, le financement du concours de l'État versé aux départements aux fins de participer au financement des charges exposées par ces derniers au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie ; qu'ainsi, il n'a pas procédé à une création ou une extension de compétences ;
10. Considérant que, par suite, est inopérant le grief tiré de la violation des dispositions précitées de l'article 72-2 de la Constitution ;

III. Doctrine

- a. Maude Elfort, Le régime particulier du culte reconnu en Guyane française (annexe pdf)

In : liberté de culte et laïcité 2006

- b. Arthur Girault. Principes de colonisation et de législation coloniale, 1904.

Edition 2, Tome 1 L. Larose (Paris) 1904

. **96. — Période antérieure à 1854.** — La question de savoir à qui il appartient de légiférer en matière coloniale s'impose rationnellement à tous les rédacteurs de constitutions écrites. Ils doivent dire tout au moins si les colonies seront régies par la législation en vigueur dans le reste du pays ou par une législation spéciale. Les premières constitutions n'y avaient pas manqué. La charte du 4 juin 1814 résolut également ce problème dans son article 73 : « Les colonies seront régies par des lois ou des règlements particuliers » consacrant, contrairement à l'esprit de la Révolution, la différence du territoire colonial et du territoire métropolitain et posant ainsi ce principe qui n'a jamais été abandonné depuis : *les lois et règlements en vigueur dans la métropole ne sont pas applicables aux colonies*², à moins qu'il n'en soit autrement ordonné par le pouvoir compétent. Mais quand une loi spéciale serait-elle nécessaire ? Dans quels cas, au contraire, une ordonnance royale serait-elle suffisante ? La charte de 1814 négligeait de s'expliquer sur ce second point, également essentiel. Le gouvernement en profita pour prendre le

parti le plus commode : tout régler par voie d'ordonnance. Ce sont de simples ordonnances qui, sous le règne de Charles X, ont jeté pour l'île Bourbon, les Antilles et la Guyane les bases fondamentales d'une organisation qui subsiste encore aujourd'hui. Cette manière de procéder souleva des protestations justifiées. Elle ne tendait, en effet, à rien moins qu'à supprimer tout recours au pouvoir législatif, puisqu'on se contentait d'une simple ordonnance dans les matières les plus importantes. Elle violentait le sens naturel de la charte qui était évidemment celui-ci : le domaine respectif des lois et des ordonnances est le même aux colonies que dans la métropole ; dans les cas où une loi serait nécessaire en France, elle le sera également aux colonies ; dans l'hypothèse contraire, une ordonnance suffira.

Pour donner satisfaction à ces critiques, une modification fut apportée à ce texte en 1830. Le mot *règlement* disparut de l'article 64 de la charte du 14 août 1830, ainsi conçu : « Les colonies seront régies par des lois particulières. » L'explication et le développement de ce principe furent donnés par la loi du 24 avril 1833, concernant le régime législatif des colonies, qui a pu être appelée alors la *charte coloniale*. L'article 1 de cette loi remplaçait aux Antilles, à la Guyane et à l'île Bourbon les conseils généraux par des conseils coloniaux, véritables petits parlements locaux. Des *décrets coloniaux* rendus par le conseil colonial sur la proposition du

113. — Guyane. — L'organisation administrative de la Guyane date du règne de Charles X. A cette époque, la Guyane, considérée comme la quatrième grande colonie, reçut d'une ordonnance du 27 août 1828 une organisation analogue à celle des Antilles et de la Réunion. La seule différence consistait dans l'absence d'un commandant militaire jugé inutile, ce qui entraînait la réduction à deux du nombre des notables membres du conseil privé. La loi du 24 avril et l'ordonnance du 22 août 1833 s'appliquèrent également aux quatre colonies. En somme, mêmes règles que pour les Antilles et la Réunion, jusqu'en 1854.

A cette époque, le sénatus-consulte du 3 mai opéra le déclassement de la Guyane qui resta dans le *statu quo*. De là cette conséquence : d'anciennes règles des ordonnances de la Restauration, supprimées pour les Antilles et la Réunion par le sénatus-consulte, sont restées en vigueur en Guyane. Ainsi le conseil privé a encore aujourd'hui un pouvoir propre et statue dans un certain nombre de cas énumérés dans l'article 164 de l'ordonnance de 1828. De même, jusqu'en 1881, c'est lui qui a continué à nommer les deux magistrats membres du conseil du contentieux. Anomalies injustifiables résultant de ce que les articles 9 et 10 du sénatus-consulte de 1854 ne s'appliquaient pas à cette colonie.

CHAPITRE PREMIER

Le régime législatif

SECTION PREMIÈRE

LE LÉGISLATEUR COLONIAL

TITRE PREMIER

La charte du 14 juin 1814



Elle constitue le premier texte législatif sur la matière. Il était dit en l'article 73 que les colonies devaient être régies par des textes spéciaux consistant en lois et règlements particuliers. Mais la charte ne précisait pas dans quels cas il fallait une loi ou une simple ordonnance royale. Aussi le gouvernement crut-il pouvoir tout régler lui-même par des ordonnances. Et ainsi sont intervenues les grandes ordonnances de la Restauration qui subsistent encore aujourd'hui dans leurs grandes lignes. Ce sont les suivantes : ordonnances du 21 août 1825 relative au gouvernement de la Réunion et du 30 septembre 1827 sur l'organisation judiciaire ; ordonnances du 9 février 1827 sur le gouvernement des Antilles et du 21 septembre 1828 sur l'organisation judiciaire ; ordonnances du 27 août 1828 sur le gouvernement de la Guyane et du 21 décembre 1828 sur l'organisation judiciaire.

Voici quels étaient les traits principaux du système des ordonnances. Dans chaque colonie, le gouverneur avait sous ses ordres trois chefs de service : le commissaire ordonnateur (comptabilité des services civils, de la marine, des troupes de terre), le directeur de l'intérieur analogue au préfet et le procureur général chef de la justice. A côté

du gouverneur, se trouvait le Conseil privé composé du gouverneur, des trois chefs de service et de trois notables choisis par le roi; le conseil était purement consultatif. Les habitants de la colonie étaient représentés par un Conseil général ayant 24 membres choisis par le roi, sur une liste présentée par des conseils municipaux nommés eux-mêmes par le roi.

TITRE II

La charte de 1830

Le fait de trancher toutes les questions coloniales par des ordonnances avait soulevé de vives réclamations, d'autant plus que ce procédé était très probablement en opposition avec l'esprit de la charte de 1814, dont le but avait été de décider que, dans les cas où une loi serait nécessaire en France, elle le serait aussi dans les colonies. Le gouvernement de juillet, admettant cette interprétation, enleva le mot *règlement* de l'art. 64 de la charte du 14 août 1830 qui fut ainsi libellé : « les colonies seront régies par des lois particulières ». Le 24 avril 1833, intervint la loi qui a été appelée la *charte coloniale* et qui était afférente au *régime législatif des colonies*. Par elle, dans les quatre colonies des Antilles, de la Guyane et de Bourbon, étaient créés des Conseils coloniaux remplaçant les Conseils généraux de la Restauration, conseils coloniaux dont la compétence était assez étendue et qui n'étaient plus désignés par le roi, mais par des collèges censitaires. Une loi devenait nécessaire dans cinq cas indiqués par l'article 2 de la loi de 1833 : 1^o exercice des droits politiques, 2^o lois civiles et criminelles relatives aux personnes libres et lois pénales portant la peine de mort contre personnes non libres; 3^o pouvoirs du gouverneur dans les matières de haute police et de sûreté générale; 4^o organisation judiciaire; 5^o commerce, régime douanier, répression de la traite et relations entre la métropole et les colonies. Les articles 3 et 11 indiquaient ensuite les matières qui étaient de la compétence des trois autres sources de la législation

coloniale : ordonnances royales, décrets coloniaux rendus sur la proposition du gouverneur par le conseil colonial et soumis à l'approbation royale, enfin arrêtés des gouverneurs. C'étaient les décrets coloniaux qui formaient la principale source de cette législation conférant aux colonies une certaine autonomie législative. Quant aux colonies autres que les quatre précitées : Établissements français dans les Indes Orientales et en Afrique et Saint-Pierre et Miquelon, ils continuaient, vu leur peu d'importance, à être régis par des ordonnances royales.

Le régime de 1833 était extrêmement libéral; il se rapprochait sensiblement du système de la Constituante qui, par un décret du 28 mars-9 avril 1790, avait permis aux colonies d'élire des assemblées locales dont les pouvoirs étaient fort étendus; ce sont à peu près les deux époques où nos colonies ont joui de l'autonomie. Or, les colonies, on le sait, répondirent fort mal aux avances de la Révolution et vécurent dans une indépendance presque complète vis-à-vis du pouvoir central ou dans l'anarchie. Les efforts de la monarchie de juillet ne furent pas mieux récompensés; les conseils coloniaux se livrèrent à une foule d'empiétements et, dans les cinq ans qui suivirent la loi, on fut obligé d'annuler quarante décrets coloniaux; au point de vue financier, les résultats ne furent pas meilleurs et les caisses de réserve furent mises à sec ou très atteintes. Les colonies organisèrent une sorte de dictature; pour faire partir les fonctionnaires qui leur déplaisaient, les conseils coloniaux réduisaient les traitements; ils s'immisçaient dans l'exécution des services. Il fallut donc réagir et la loi du 15 juin 1841 s'efforça d'améliorer la situation au point de vue financier, en établissant la séparation entre les recettes et les dépenses, avec part de l'Etat et part de la colonie. A l'Etat incombait les dépenses de souveraineté concernant le traitement des gouverneurs, l'administration de la justice, l'armée, les cultes, l'instruction publique; à cet effet, une part des recettes lui était attribuée: enregistrement, droits de douane, de greffe, etc. Les autres dépenses étaient supportées par la colonie qui prenait également sa part des recettes.

d. Léon Rivière. La Guyane française en 1865.

APERÇU GÉOGRAPHIQUE, HISTORIQUE, LÉGISLATIF, AGRICOLE, INDUSTRIEL ET COMMERCIAL, Impr. du Gouvernement (Cayenne), 1866.

— 327 —

CHAPITRE XIX.

POUVOIR LÉGISLATIF ; LÉGISLATION GÉNÉRALE ; GOUVERNEMENT ET ADMINISTRATION ; ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET ORGANISATION JUDICIAIRE.

I. — POUVOIR LÉGISLATIF.

Avant 1830, la législation de la Guyane française, comme celle des autres colonies, avait été tenue en dehors des formes constitutionnelles.

L'article 64 de la Charte de 1830 introduisit une modification importante en disposant, non pas comme l'article 91 de la constitution de l'an VIII, que les colonies seraient régies par des lois *spéciales*, ni comme l'article 73 de la Charte de 1814, qu'elles seraient régies par des lois *et règlements particuliers*, mais qu'elles seraient régies par des lois *particulières*. En supprimant le mot *règlements*, la Charte de 1830 avait eu évidemment pour but de restreindre la part que le gouvernement de la Restauration s'était attribuée dans la législation à faire pour les colonies. La législation métropolitaine ne pouvait, en effet, sans inconvénients, régler toutes les matières coloniales : il en était qu'il y avait avantage à réserver aux législatures locales, en raison de la différence des races, de la production et des conditions du travail.

Tel fut l'objet de la loi du 24 avril 1833, qui déterminait les lois que le pouvoir législatif du royaume pouvait faire et les matières que pouvaient régler les législatures coloniales.

Ces législatures étaient, d'après la loi précitée, les conseils coloniaux qu'elle avait substitués aux conseils généraux dans nos quatre grandes colonies.

Ce régime fut appliqué à la Guyane française jusqu'à la Révolution de 1848. A cette époque, un décret du Gouvernement provisoire du 27 avril y ayant supprimé le conseil colonial, comme dans les trois autres colonies, elle rentra sous le régime des lois et ordonnances en vigueur depuis la loi du 24 avril 1833.

Le sénatus-consulte du 3 mai 1854, considérant l'infériorité

et la décadence de la Guyane sous le rapport agricole et les nécessités spéciales de l'entreprise de la transportation, n'a pas compris cette colonie dans la catégorie des possessions françaises régies par cet acte organique, et l'a mise, avec le Sénégal et l'Inde, au rang des possessions secondaires susceptibles d'être régies seulement par de simples décrets, sans le concours du Sénat ni du Conseil d'État. La nouvelle organisation donnée aux Antilles et à la Réunion par le sénatus-consulte de 1854 n'ayant pas été appliquée à la Guyane, le conseil général n'y a pas été rétabli comme dans ces dernières colonies. La Guyane a donc été, par suite, et est encore exclue du système général de représentation et n'a pas le droit, puisqu'elle est privée de conseil général, d'envoyer en France un délégué qui, ailleurs, est nommé par cette assemblée. Toutefois, les articles 17 et 18 du même acte disposent que l'un des membres du comité consultatif des colonies est chargé d'y remplir, pour la Guyane française, les fonctions de délégué.

Le même sénatus-consulte contient une disposition applicable à la Guyane comme à nos autres établissements d'outre-mer : c'est la déclaration que l'esclavage ne peut jamais y être rétabli.

Il résulte de cette situation générale que certaines parties du pouvoir législatif, exercées autrefois par le conseil colonial, sauf approbation en France, ont passé entre les mains du Gouverneur. C'est ainsi, comme nous le verrons plus tard, que le décret du 27 décembre 1854 (article 1^{er}) a autorisé le Chef de la colonie à statuer sur la nature et l'assiette des impôts et à en régler la quotité, la perception et l'emploi.

Le décret du 13 février 1852 sur le régime du travail, la police rurale et la répression du vagabondage, régit la Guyane comme les autres colonies. Mais il y a produit des effets beaucoup moins favorables à raison des circonstances de localités, de la facilité qu'ont les noirs de se soustraire, par les distances, à l'action de la police, et enfin, de l'avilissement plus grand du prix des terres résultant de leur immense étendue.

Nous ne croyons pas que le système gouvernemental, qui régit actuellement la Guyane française, soit défavorable à sa régénération. On ne doit pas perdre de vue, d'ailleurs, que par ses établissements pénitentiaires destinés à prendre place dans ses moyens de développement colonial, cette possession est, même comme colonie agricole, une exception parmi toutes nos possessions d'outre-mer.

2183. – Guyane¹². La loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association a été introduite en Guyane par l'article 1^{er} du décret n° 46-432 du 13 mars 1946, à l'exception toutefois du titre III sur le régime réservé aux congrégations¹³.

En revanche, si la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Églises et de l'État a été étendue à la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, elle n'a jamais fait l'objet d'une semblable extension en Guyane avant l'assimilation par la loi du 19 mars 1946 de ce territoire aux départements métropolitains. Par ailleurs, aucun décret n'ayant introduit la loi du 9 décembre 1905 en Guyane postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 19 mars 1946, il en résulte que le statut de l'Église catholique¹⁴ demeure régi dans ce département par les dispositions de l'ordonnance du 27 août 1828¹⁵ relative au gouvernement de la Guyane française.

Cette ordonnance de Charles X prévoit que : « Le commandement général et la haute administration de la Guïane française sont confiés à un gouverneur » (art. 1^{er}), assisté de trois « chefs d'administration », à savoir : « un ordonnateur, un directeur de l'intérieur, un procureur général du Roi, [qui] dirigent, sous les ordres du gouverneur, les différentes parties du service » (art. 2). Plusieurs de ses dispositions intéressent le régime du culte.

C'est ainsi que l'article 54 prévoit que le gouverneur exerce « son autorité sur les ministres de la religion (...) conformément aux ordonnances, édits et

9. V. P. Delisle, *Les Antilles : séparation différée et apaisée*, in J.-P. Chantin et D. Moulinet (ss dir.), *La Séparation de 1905. Les hommes et les lieux*, Paris, Éd. de l'Atelier, coll. « Patrimoine », 2005, p. 157.
10. V. E. Prosper, *L'Église à La Réunion à l'épreuve de la loi du 9 décembre 1905 : Outre-Mers – Revue d'histoire* 2005, n° 348-349, p. 23 ; *L'Église dans la trame de la vie réunionnaise au temps des deux derniers évêques spiritains de 1945 à 1975*, in J. Baubérot et J.-M. Regnault (ss dir.), *op. cit.*, p. 57 et, pour une vision d'ensemble, C. Prudhomme, *Histoire religieuse de La Réunion*, Paris, Karthala, 1984.
11. Il suffit, pour s'en convaincre, de citer la loi du 22 août 1950 prévoyant la prise en charge, par les pouvoirs publics, du coût du transport permettant aux musulmans de La Réunion de se rendre annuellement en pèlerinage à La Mecque (L. n° 50-1046, 22 août 1950 : *JO* 27 août 1950, p. 9176 ; – V. aussi D. n° 51-264, 23 févr. 1951 : *JO* 3 mars 1951, p. 2246 et D. n° 55-640, 20 mai 1955 : *JO* 22 mai 1955, p. 5165).
12. La loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique prévoit que : « La collectivité territoriale de Guyane succède au département de la Guyane et à la région de Guyane dans tous leurs droits et obligations » (art. 2). Cette disposition entrera en vigueur en 2014 (art. 21).
13. *JO* 16 mars 1946, p. 2205. – V. aussi D. n° 46-740, 16 avr. 1946 : *JO* 17 avr. 1946, p. 3239.
14. Dans son arrêt du 9 octobre 1981 (M. Beherec : *Rec. CE* 1981, p. 358), le Conseil d'État avance que « (...) le statut des Églises [sic] » y est régi par cette ordonnance. Mais il soutient par ailleurs, sans ambiguïté, que l'ordonnance de 1828 ne concerne que le culte catholique : Conseil d'État, *Un siècle de laïcité. Rapport public* 2004, Paris, Doc. fr., 2004, p. 271.
15. Cette ordonnance du 27 août 1828 a été promulguée le 12 novembre 1828 : J.-B. Duvergier, *op. cit.*, Paris, 1833, t. 28, p. 292-313. Telle est sans doute la raison pour laquelle elle est mentionnée, dans la jurisprudence administrative, tantôt avec la date du 12 novembre 1828 (CE, 9 oct. 1981, M. Beherec, préc.), tantôt avec la date du 27 août 1828 (CE, 19 juin 2006, *Assoc. Mission du plein évangile – La porte ouverte chrétienne* : *Rec. CE* 2006, p. 299).

déclarations ; mais [que] la surveillance spirituelle et la discipline ecclésiastique appartiennent au préfet apostolique ou autre supérieur ecclésiastique ». L'ordonnance royale opère donc une distinction très nette entre « l'extérieur de la religion et les choses divines »¹⁶, même si « Aucun bref ou acte de la cour de Rome, à l'exception de ceux de la pénitencerie, ne peut être reçu ni publié dans la colonie qu'avec l'autorisation du gouverneur (...) » (art. 36, § 2).

L'autorité du gouverneur se manifeste notamment par le fait : qu'« aucun collège, aucune école ou autre institution du même genre, ne peuvent être fondés sans son autorisation » (art. 35, § 2) ; qu'il « veille au libre exercice et à la police extérieure du culte, et pourvoit à ce qu'il soit entouré de la dignité convenable » (art. 36, § 1), ou encore qu'il « tient à la main à ce qu'aucune congrégation ou communauté religieuse ne s'établisse dans la colonie, et n'y reçoive des novices, sans notre autorisation spéciale » (art. 37)¹⁷.

Il est à noter que l'ordonnance de 1828, sans doute pour que le culte « soit entouré de la dignité convenable » (art. 36, § 1), prévoit « le paiement des ministres du culte »¹⁸ (art. 90, § 15). Jusqu'en 1900, ce paiement incombait à l'État, mais un décret du 21 août 1900¹⁹ a rangé les dépenses de personnel et de matériel nécessaires au culte parmi les dépenses obligatoires mises à la charge de la colonie de la Guyane. La rémunération des ministres du culte relève donc aujourd'hui de la collectivité départementale, ce que confirment tant la jurisprudence²⁰ que les travaux²¹ du Conseil d'État. Il faut encore préciser que l'ordonnance de 1828 ne concernant que le culte catholique, « la création en 1970, par le culte protestant, d'un poste de pasteur n'a pu ouvrir droit pour son titulaire à une rémunération départementale. Un problème similaire s'est posé pour un imam »²².

Comme le souligne le Conseil d'État, le régime ainsi mis en place n'est donc pas « un régime concordataire, puisqu'il n'y a pas d'accord avec le Saint-Siège, mais il s'inspire de ce régime »²³.

16. É. Poulat, *op. cit.*, p. 28.

17. Sur l'application de cet article 37 et, plus largement, sur la constitution de mouvements religieux en Guyane, V. M. Elfort, *Le régime particulier du culte reconnu en Guyane française*, in J. Fialaire (ss dir.), *Liberté de culte, laïcité et collectivités territoriales*, Paris, Litec, 2007, p. 189, note 4 et p. 194-195 et É. Poulat, *op. cit.*, p. 29-30.

18. V. tout spécialement sur cette question, M. Elfort, *op. cit.*, p. 190-193 et aussi F. Farine, *Notre statut a forgé une Église assez cléricale* (Interview de M^{re} L. Sakbalé, évêque de Cayenne) : *La Croix* 11 mars 2004 et Guyane, *Le clergé catholique salarié du conseil général* : site web de RFI (www.rfi.fr/actufr/articles/050/article_4806.asp).

19. D. 21 août 1900 pris en application de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1900 : *JO* 24 août 1900, p. 5655.

20. « ... les membres du clergé de la Guyane sont rétribués sur le budget départemental, après agrément de l'autorité préfectorale, sur demande de l'autorité religieuse, qui propose également leur mutation et leur radiation » (CE, 9 oct. 1981, *M. Beberuc*, préc.).

21. « En vertu de l'ordonnance du 27 août 1828, les ministres du culte catholiques reçoivent un traitement versé par le département de la Guyane » (Conseil d'État, *op. cit.*, p. 270).

22. Conseil d'État, *ibid.*, p. 271.

23. *Ibid.*, p. 270, où la Haute juridiction ajoute : « Aucune procédure n'existe officiellement pour désigner l'évêque de Cayenne que, dans la pratique, le pouvoir civil nomme ».

A. La coexistence, en Guyane et à Wallis-et-Futuna, d'un droit adapté à la religion et d'un statut personnel

La Guyane, comme Wallis-et-Futuna sont dans une situation intermédiaire : ces deux territoires disposent d'un droit adapté à la religion alors même qu'ils connaissent aussi un statut personnel, indépendant de la religion.

1) En Guyane, le droit adapté à la religion est à double détente : au bénéfice des décrets Mandel précités de 1939, pour tous les cultes, et du « *droit local guyanais* », pour le culte catholique.

- a) Le dispositif des décrets Mandel sur les conseils d'administration des missions religieuses résulte de l'inapplication de la loi de 1905 à la Guyane française : initialement envisagée, l'opposition de la majorité des élus locaux aura conduit la commission coloniale du conseil général, dans sa séance du 1^{er} avril 1911, à former le vœu de ne pas étendre à la colonie cette législation sur la séparation des Églises et de l'État. Or, cette demande est aussitôt acceptée par le pouvoir réglementaire de sorte que le décret précité du 6 avril 1911 ne concerne pas la Guyane française. En conséquence, ce sont les décrets Mandel précités de 1939 qui vont localement s'appliquer à tous les cultes – dont le culte catholique – en vue, là aussi, de favoriser l'action sanitaire ou socio-éducative dans la colonie, devenue département d'outre-mer en 1946.
- b) Mais le culte catholique est aussi placé – et lui seul – dans une situation financière privilégiée puisque les prêtres en activité et l'évêque de Cayenne sont rémunérés par le département. Le point de départ de cette remarquable exception est le suivant : si le Concordat de 1801 s'applique à « la religion catholique, apostolique et romaine [...] librement exercée en France » (article 1^{er}), tel n'est pas le cas en Guyane, à défaut d'extension de la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) dans les colonies, régies par le principe de spécialité. Dès lors, le seul texte pertinent sur les cultes en Guyane est et demeure l'ordonnance du 27 août 1828 concernant le gouvernement de la Guyane française qui, « d'inspiration

²⁰ F. Faberon, « Pratiques religieuses et ordre public en Nouvelle-Calédonie », in F. Faberon et J.-Y. Faberon (dir.), *Religion et société en Nouvelle-Calédonie et en Océanie*, op. cit., p. 435 et s., spéc. p. 444 et G. Nicolas, *ibid.*, p. 451 et s., spéc. p. 455-459.

concordataire »²¹, consacre, sur place, le culte catholique, exclusivement reconnu, et même le conforte, car « entouré de la dignité convenable » (article 36, § 1). Est ainsi permise, mais de façon implicite, la rémunération directe des ecclésiastiques par l'État déconcentré. Toutefois, de longue date, ce n'est plus l'État, mais le département qui prend en charge la rémunération du culte catholique en Guyane : il en est ainsi depuis que la loi de décentralisation du 13 février 1900 a conféré l'autonomie financière aux colonies et donc transféré, parmi bien d'autres, cette dépense d'intérêt général de l'État déconcentré à la collectivité territoriale, devenue, en 1946, un département d'outre-mer et appelée à devenir, en 2015, une collectivité unique, toujours régie par l'article 73.

Qu'en est-il de ce *statu quo* ? Le 19 décembre 2011, le conseil général de la Guyane décide de supprimer la rémunération des 26 prêtres en activité, sur place, sans toucher, cependant, à la rémunération de l'évêque de Cayenne²². Et, c'est cette délibération que le président du conseil général exécute tardivement, à compter du 1^{er} mai 2014. Or, cette décision d'exécution, notifiée le 14 mai aux intéressés, fait aussitôt l'objet d'un référé-suspension, formé par eux devant le tribunal administratif de Cayenne. La condition d'urgence étant remplie, il est fait droit à la demande des requérants, compte tenu du régime des cultes en vigueur en Guyane : par l'ordonnance du 16 juin 2014, il est jugé que « l'argumentation des requérants selon laquelle le département reste tenu de rétribuer les membres du clergé fait naître un doute sérieux quant à la légalité des décisions prises ». Les arrêtés litigieux sont donc suspendus depuis cette décision et le traitement des prêtres est à rétablir « sans délai », en attendant le jugement des instances au fond. Autrement dit, en droit positif, le *statu quo* est toujours en vigueur, sur la base d'une ordonnance rendue par le roi Charles X, en 1828, complétée par une législation promulguée par le président Loubet, en 1900.

Or, si la constitutionnalité de l'ordonnance est contestée, le moment venu, elle ne pourrait être recherchée qu'au regard « des droits et libertés que la Constitution garantit », et d'eux seulement. Pourtant, ce qui serait méconnu, en l'espèce, ce serait, non pas la liberté de conscience, mais la séparation de l'Église catholique et de l'État – comprendre, ici, de l'État décentralisé – qui ne touche en rien au droit des libertés fondamentales. Ainsi, au regard de la rédaction précitée de l'article 61-1 de la Constitution, le moyen de la méconnaissance de la laïcité, au titre de la laïcité institutionnelle, serait inopérant dans le champ d'un contrôle de constitutionnalité par voie de question prioritaire de constitutionnalité de l'ordonnance de 1828 qui n'a été abrogée ni explicitement ni implicitement par la loi de 1905. Seule, l'application de la loi de 1905 à la Guyane permettrait de mettre fin à l'obligation pour la collectivité territoriale de salarier les ministres, en activité en Guyane, du culte catholique,

²¹ L'expression est d'Anne-Marie Bruleaux : « La rémunération du clergé catholique de Guyane (bref historique) », *Pagara, revue de sciences humaines du plateau des Guyanes*, n° 1, Cayenne : société des Amis des Archives et de l'Histoire de la Guyane, 1996, p. 141-146.

²² L'évêque a un statut d'agent territorial de catégorie A, les prêtres sont des agents territoriaux de catégorie B, rémunérés 1 500 € environ par mois, soit un budget de quelque 1,1 million d'euros, en 2013. Le montant cumulé des salaires versés depuis 1946, date de la départementalisation de la Guyane française, se monte ainsi à une somme de l'ordre de 70 millions d'euros.

déduite depuis plus d'un siècle, de façon traditionnelle, quoique passablement acrobatique, d'une ordonnance implicite et confuse²³.

²³ La jurisprudence n'est pas, toutefois, inexistante : dans sa décision inédite *Beherec* du 9 octobre 1981 (n° 18 649), le Conseil d'État a considéré que « le statut des églises demeure régi dans ce département par les dispositions de l'ordonnance en date du 12 novembre 1828 relative au gouvernement de la Guyane française ». Il a jugé « qu'en application des dispositions de cette ordonnance, les membres du clergé de la Guyane sont rétribués sur le budget du département, après agrément de l'autorité préfectorale, sur demande de l'autorité religieuse, qui propose également leur mutation et leur radiation »

g. Conseil d'Etat. « Réflexions sur la laïcité ». Rapport public, 2004

p. 270-271

1.3.2. Les régimes spécifiques applicables outre-mer

En Guyane française, le Concordat n'a jamais été applicable, et le régime repose toujours sur l'ordonnance royale de Charles X du 27 août 1828 qui définit le régime juridique pour le culte catholique.

Il ne s'agit pas d'un régime concordataire, puisqu'il n'y a pas d'accord avec le Saint-Siège, mais il s'inspire de ce régime. Aucune procédure n'existe officiellement pour désigner l'évêque de Cayenne que, dans la pratique, le pouvoir civil nomme. Depuis, se sont ajoutées simplement les dispositions des décrets Mandel de 1939 sur les conseils d'administration des missions qui permettent aux confessions non catholiques d'exercer leur culte dans le cadre de ces conseils.

En vertu de l'ordonnance du 27 août 1828, les ministres du culte catholiques reçoivent un traitement versé par le département de la Guyane.

L'article 36 de cette ordonnance dispose en effet que le gouverneur (le préfet) doit pourvoir à ce que le culte, dont il faut comprendre qu'il s'agit du culte catholique, « soit entouré de la dignité convenable », ce qui implique en particulier l'entretien du clergé.

La rémunération publique ne concerne que les membres du clergé de Guyane qui ont été agréés comme ministres du culte par un arrêté du préfet de département. L'évêque de Cayenne est le chef du service du culte en Guyane.

À ce titre, il propose la mutation et la radiation des membres du clergé ⁷⁴.

Une dotation inscrite au budget du département prévoit le financement des frais d'entretien des églises et des presbytères.

L'ordonnance de 1828 ne concernant que le culte catholique, ce sont les décrets Mandel qui s'appliquent aux biens des autres confessions.

Pour la même raison la création en 1970, par le culte protestant, d'un poste de pasteur n'a pu ouvrir droit pour son titulaire à une rémunération départementale. Un problème similaire s'est posé pour un imam.

73 - 73 - Traité du droit français des religions, Éditions du Jurisclasseur, 2003.

74 - CE, 9 octobre 1981, M. Beherec, rec. p. 358

La Guyane

La loi du 9 décembre 1905 n'a pas été étendue à la Guyane. La loi du 19 mars 1946, assimilant ce territoire à un département métropolitain, précise dans son article 2 que les lois et décrets alors « en vigueur dans la France métropolitaine feront l'objet de décret d'application à ces nouveaux départements », mais aucun décret postérieur n'a été pris en ce sens.

Le Concordat n'ayant jamais été applicable sur ce territoire, le statut de l'Église catholique demeure régi par une ordonnance royale prise par Charles X, en date du 27 août 1828, relative au « gouvernement de la Guyane française ». S'y ajoutent les dispositions des décrets du 16 janvier et 6 décembre 1939, dits décrets Mandel ². En application de cette ordonnance, **les membres du clergé catholique de Guyane sont rétribués sur le budget départemental**, après agrément de l'autorité préfectorale, sur demande de l'autorité religieuse, qui propose également leur mutation et leur radiation ³. Les prêtres catholiques (réguliers ou séculiers) agréés sont des agents permanents titulaires. Ils sont rémunérés par le département, sans toutefois avoir la qualité de fonctionnaires départementaux.

Si la religion catholique est majoritaire en Guyane, elle est aujourd'hui fortement concurrencée par de nombreux groupes religieux, au premier rang desquels on trouve les adventistes, baptistes, quakers, armée du salut, pentecôtistes, assemblées de Dieu, les évangéliques, les témoins de Jéhovah ou encore les mormons. À côté de ces groupes religieux, il convient de mentionner l'existence de nombreux mouvements religieux ou parareligieux inconnus en métropole (santeria, macumba, candomblé, umbanda, quimbanda).

Cette prolifération impose d'envisager avec prudence l'élargissement à d'autres confessions du statut particulier dont bénéficie le culte catholique. Il conviendra en effet, dans le respect de la neutralité de l'État,

1. Tout comme pour la religion protestante, la démarche consistant à mettre en place un statut particulier au bénéfice de la religion musulmane ne doit pas nécessairement concerner toutes les obédiences et tous les groupes religieux se reconnaissant dans cette religion.

2. **Ceux-ci permettent aux missions religieuses de constituer des conseils d'administration pour pouvoir être représentés dans les actes de la vie civile.**

3. Voir notamment CE, 16 septembre 1981, *Joseph Beherec*, p. 358.

de définir les règles permettant de déterminer quels seront les cultes pris en charge. Cette tâche est apparue périlleuse à la commission.

À l'heure actuelle, les décrets Mandel permettent à toutes les sensibilités religieuses de bénéficier d'une aide publique. Le Conseil d'État a d'ailleurs récemment jugé que le régime fiscal des missions religieuses, issues des décrets-lois du 16 janvier 1939, confère à celle-ci des avantages fiscaux au moins équivalents à ceux conférés aux associations dans le régime de séparation, et que par suite était préservé le principe d'égalité de traitement tel qu'il est notamment protégé par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹. En outre, la Guyane connaît un climat relativement apaisé en matière religieuse et il n'existe pas de revendications fortes au plan local pour remettre en cause l'équilibre actuel.

Ce contexte local particulier impose de n'envisager la perspective d'une réforme du système des cultes guyanais que dans un moyen terme. Celle-ci apparaît malgré tout nécessaire, afin de mieux prendre en compte le pluralisme religieux et de garantir un traitement équitable des différentes confessions.

Dans cet esprit, la commission suggère que soit organisée au plan local une concertation entre les cultes et les pouvoirs publics permettant d'engager une réflexion sur les perspectives d'évolution du système des cultes en Guyane.

1. CE, 19 juin 2006, *Association « la mission du plein évangile – la porte chrétienne »*, n° 270595, à paraître au recueil Lebon.

Émilie Bokdam-Tognetti. Le financement des cultes dans la jurisprudence du Conseil d'État.

2016 Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 2016/4 (N° 53)

B - L'appréciation de la notion d'aide directe ou indirecte à un culte : un travail de précision

En résumé, la portée conférée par le Conseil d'État au principe d'abstention financière des personnes publiques en matière cultuelle tel qu'il résulte de la loi du 9 décembre 1905 peut être synthétisée comme suit : - les personnes publiques ne peuvent accorder aucune subvention aux associations cultuelles, à l'exception des concours pour des travaux de réparation d'édifices cultuels ; - elles ne peuvent salarier aucun culte ; - plus généralement, il leur est interdit d'apporter une aide directe ou indirecte à l'exercice d'un culte ou à une manifestation qui participe de l'exercice d'un culte ; - elles ne peuvent accorder une subvention à une association qui, sans constituer une association cultuelle au sens du titre IV de la loi, a des activités cultuelles, que pour un objet ne se rattachant pas aux activités cultuelles de cette association et à la condition que l'affectation exclusive à cet objet soit garantie et, ainsi, que cette subvention ne puisse être utilisée pour financer les activités cultuelles de l'association.

(...) A - Les limites à l'interdiction de tout financement public des cultes résultant du champ territorial d'application de la loi du 9 décembre 1905

La loi du 9 décembre 1905 n'ayant pas été rendue applicable sur l'ensemble du territoire français, et le principe constitutionnel de laïcité ne s'étant pas, jusqu'à présent du moins, vu reconnaître comme portée nécessaire l'interdiction de l'octroi de toute subvention en lien avec les cultes, la jurisprudence du Conseil d'État a été déjà admis la légalité de certains concours financiers en matière cultuelle en raison du caractère géographiquement borné de l'interdiction de financement posée par l'article 2 de cette loi.

Ainsi, dans sa décision *Ministre de l'Outre-mer c/ Gouvernement de la Polynésie française* du 16 mars 2005 déjà mentionnée, après avoir constaté, d'une part, que le principe constitutionnel de laïcité n'interdit pas, par lui-même, l'octroi dans l'intérêt général de certaines subventions à des activités ou des équipements dépendant des cultes, et d'autre part, que la loi du 9 décembre 1905 n'a pas été rendue applicable en Polynésie française, le Conseil d'État a jugé qu'une cour n'avait pas commis d'erreur de droit en estimant que l'octroi, par la collectivité de Polynésie française, d'une subvention à l'église évangélique ne méconnaissait pas le principe de laïcité et correspondait à un objectif d'intérêt général, dès lors que cette subvention avait pour objet la reconstruction d'un presbytère après le passage d'un cyclone, que ce bâtiment jouait un rôle dans de nombreuses activités socio-éducatives, notamment dans certaines îles éloignées, et que lors du passage des cyclones, le presbytère était ouvert à tous et accueillait les sinistrés.

Par ailleurs, dans une **décision *Beherec* du 9 octobre 1981** (n° 18649, *Rec.* p.

358), le Conseil d'État a constaté que si la loi du 9 décembre a été, par le décret du 6 février 1911, étendue à la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, cette loi n'a jamais fait l'objet d'une semblable extension en Guyane avant l'assimilation par la loi du 19 mars 1946 de ce territoire aux départements métropolitains, et qu'aucun décret n'a introduit la loi du 9 décembre 1905 en Guyane postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 19 mars 1946.

Il en a déduit que le statut des Églises y demeurerait régi par les dispositions de l'ordonnance royale du 12 novembre 1828 relative au « gouvernement de la Guyane française », en application de laquelle les membres du clergé catholique de Guyane sont rétribués par le département, sur le budget départemental.

Enfin, il serait impossible de ne pas mentionner ici le cas des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, dans lesquels le régime concordataire, qui avait été abrogé pour tous les départements français par l'article 44 de la loi du 9 décembre 1905, était alors demeuré en vigueur et où cette législation est restée provisoirement applicable, tant après 1918 qu'après l'ordonnance du 15 septembre 1944 rétablissant la légalité républicaine.

Saisie d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur les dispositions de l'article VII des articles organiques des cultes protestants de la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes, aux termes duquel : « **Il sera pourvu au traitement des pasteurs des églises consistoriales** », le Conseil d'État a transmis cette question au Conseil constitutionnel (CE, 19 décembre 2012, *Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité (APPEL)*, n°s 360724 et 360725, aux Tables).

Statuant sur cette QPC, le Conseil constitutionnel a jugé que, si le principe constitutionnel de laïcité implique que l'État et les collectivités territoriales ne salarient aucun culte, il résultait des travaux préparatoires des textes constitutionnels que la Constitution du 4 octobre 1958 n'avait pas entendu remettre en cause les dispositions législatives ou réglementaires particulières applicables dans plusieurs parties du territoire de la République lors de son entrée en vigueur et relatives à l'organisation de certains cultes et, notamment, à la rémunération de ministres du culte.

En se fondant ainsi sur cette intention du Constituant de 1958, plutôt que sur le principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de dispositions particulières applicables dans les trois départements du

Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, dégagé dans sa décision n° 2011-157 QPC du 5 août 2011, **Société Somodia**, le Conseil constitutionnel a adopté un raisonnement transposable au cas guyanais.

Le Conseil d'État a tiré les conséquences de la réponse ainsi apportée sur le régime alsacien-mosellan en rejetant les demandes de l'association APPEL tendant à l'annulation des décisions de refus du président de la République et du Premier ministre d'abroger respectivement d'une part, les dispositions réglementaires de la loi du 18 germinal an X et le décret n° 2001-31 du 10 janvier 2001 relatif au régime des cultes catholique, protestants et israélite dans les départements du Bas-Rhin, du Haut Rhin et de la Moselle et d'autre part, le décret n° 2007-1341 du 11 septembre 2007 modifiant la loi locale du 15 novembre 1909 relative aux traitements et pensions des ministres des cultes rétribués par l'État et leurs veuves et orphelins et le décret n° 2007-1445 du 8 octobre 2007 relatif à la fixation du classement indiciaire des personnels des cultes d'Alsace et de Moselle.

i. **Olivier Guillaume. Le Conseil d'État et le principe constitutionnel de laïcité, 2005**

à propos de l'arrêt du 16 mars 2005, Ministre de l'outre-mer c/gouvernement de la Polynésie française

Revue française de droit constitutionnel 2005/3 (n° 63)

(...)

Le département de la Guyane connaît une spécificité supplémentaire.

Faute de texte ayant étendu la loi de 1905 à la Guyane, le Conseil d'État a jugé dans un arrêt du 9 octobre 1981, **M. Joseph Beherec (Lebon, p. 358)** que demeurerait applicable l'ordonnance du 27 août 1828 relative au **Gouvernement de la Guyane française** [signée par Charles X dont la spécificité est de soutenir financièrement et d'organiser le seul culte catholique].

Les demandes de subventions présentées par les autres cultes présents en Guyane n'ont jamais abouti malgré l'application des décrets Mandel qui l'autorisent. Le régime des décrets Mandel applicable en Polynésie autorisait donc le versement de subventions publiques aux cultes.

Le Conseil d'État n'a cependant pas pu se limiter au seul constat de l'inapplicabilité de la loi de 1905.

En effet, le haut-commissaire et le ministre de l'Outre-mer invoquaient la violation du principe constitutionnel de laïcité.

Confirmant l'arrêt de la Cour, le Conseil d'État se rallie à une interprétation minimaliste et souple des dispositions constitutionnelles.

Pour le Conseil d'État, le principe constitutionnel de laïcité implique la neutralité de l'État et des collectivités territoriales et un traitement égal des différents cultes mais, n'interdit pas, par lui-même, l'octroi dans l'intérêt général et dans les conditions définies par la loi, de subventions publiques à des activités ou des équipements dépendant des cultes. Cette interprétation du principe constitutionnel de laïcité ne peut laisser indifférent.

Tout d'abord, en insistant sur la nécessité d'un traitement égal entre les cultes, **l'arrêt confirme les doutes que l'on pouvait avoir sur la constitutionnalité (mais aussi sur la conventionnalité) de la situation qui prévaut en Guyane, où seul le culte catholique bénéficie de subventions publiques** [15]

Ensuite et surtout, le Conseil d'État invite ainsi à distinguer la valeur symbolique de la loi de 1905 et spécialement de son article 2 de sa valeur juridique.

Rejetant une interprétation défendue par une partie de la doctrine, il juge que l'interdiction des subventions publiques aux cultes résulte non de la Constitution mais de la loi de 1905.

--

15. G. Gonzalez, « Le régime de droit commun des associations culturelles à l'épreuve des particularismes locaux (Alsace-Moselle, outre-mer) et de la jurisprudence européenne des droits de l'homme », *Les Petites Affiches*, 1^{er} mai 1996, n° 53, p.