

N° 113

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 novembre 2020

PROPOSITION DE LOI

*portant **extension** de la loi du 9 décembre 1905 à la **collectivité territoriale**
unique de Guyane,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Éliane ASSASSI, M. Pierre OUZOULIAS, Mme Cathy APOURCEAU-POLY,
MM. Jérémie BACCHI, Éric BOCQUET, Mmes Céline BRULIN, Laurence COHEN, Cécile
CUKIERMAN, M. Fabien GAY, Mme Michelle GRÉAUME, MM. Gérard LAHELLEC,
Pierre LAURENT, Mme Marie-Noëlle LIENEMANN, M. Pascal SAVOLDELLI et
Mme Marie-Claude VARAILLAS,

Sénatrices et Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et
d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les
conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Ce n'est pas le moindre des paradoxes du principe de laïcité que d'être fondé sur un socle de normes constitutionnelles anciennes et réaffirmées à plusieurs moments fondateurs de la République qui admettent néanmoins de nombreuses dérogations dans leur application territoriale et pratique. L'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 garantit la liberté de conscience et d'expression des opinions religieuses¹ et l'article premier des Constitutions du 27 octobre 1946 et du 4 octobre 1958 proclame que la France est une République laïque². Néanmoins, ce principe constitutionnel de laïcité connaît de nombreuses exceptions et ne s'applique pas de façon homogène sur tout le territoire national. Mathieu TOUZEIL-DIVINA le décrit comme un principe latitudinaire, c'est-à-dire comme une norme juridique aux frontières floues et d'exécution laxiste³.

Ainsi, par sa décision du 21 février 2013⁴, le Conseil constitutionnel a considéré que le principe de laïcité imposait à l'État de respecter toutes les croyances et de garantir le libre exercice des cultes tout en l'obligeant à une stricte neutralité en matière religieuse ce qui lui imposait de ne reconnaître aucun culte et de n'en salarier aucun⁵. Toutefois, il a admis que l'interdiction du subventionnement public des cultes n'avait pas de valeur constitutionnelle et ressortait du domaine législatif. Enfin, il a estimé que les constituants de 1946 et 1958, en instaurant la laïcité comme constitutive de la République, n'avaient pas eu pour dessein d'abroger les

¹Article 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 ».

²Dans son préambule, la Constitution de 1946 établit par ailleurs que « l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État ».

³Mathieu Touzeil-Divina, « Un principe latitudinaire et non constitutionnel de laïcité ? », dans Hiam Mouannès (éd.), *La territorialité de la laïcité*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2019, p. 41-64. L'auteur considère que la laïcité est plus un objectif à valeur constitutionnelle qu'un principe constitutionnel *stricto sensu* (p. 60).

⁴Décision n° 2012-297 QPC.

⁵« 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 ».

régimes dérogatoires en vigueur dans certains de ses territoires⁶. Il a donc jugé que les dispositions relatives à la rémunération des ministres du culte, tirées de l'article VII de la loi du 18 germinal an X pour les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle⁷, et fondées sur l'article 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 pour la collectivité territoriale de la Guyane⁸, étaient conformes à la Constitution.

En reconnaissant que l'intention des constituants de 1946 et 1958 n'avait pas été d'abolir le régime particulier des cultes en Alsace et en Moselle ou dans certaines collectivités ultramarines, les Sages ont accepté une dérogation à la hiérarchie des normes et rendu possible la prévalence de dispositions législatives anciennes par rapport au principe constitutionnel de la laïcité plus récent⁹. Il en résulte pratiquement des exceptions à l'application de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État et la survivance, dans plusieurs collectivités de la République française, de régimes des cultes dérogatoires. Néanmoins, le Conseil constitutionnel n'a pas non plus conféré une protection constitutionnelle à ces régimes dérogatoires et a donc admis tacitement la possibilité qu'ils soient abrogés ou réformés par le législateur¹⁰.

Ces régimes particuliers concernent, en France métropolitaine, les deux départements alsaciens et le département de la Moselle et, dans la France d'outre-mer, les collectivités territoriales uniques de Guyane et de Mayotte, les collectivités d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Polynésie française, de Wallis-et-Futuna, le territoire d'outre-mer des Terres australes et antarctiques françaises et la Nouvelle-Calédonie. En revanche, la loi du 9 décembre 1905 s'applique pleinement à la collectivité territoriale de la Martinique, aux départements de la Guadeloupe et de La

⁶« 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 ».

⁷Décision n° 2012-297 QPC, du 21 février 2013.

⁸Décision n° 2017-633 QPC, du 2 juin 2017.

⁹Cette décision n'est pas différente dans sa logique de celle du 5 août 2011 (n° 2011-157 QPC) qui considérait que : « 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 ».

¹⁰Frédéric Dieu résume ainsi cette position : « De manière ainsi assez paradoxale, voire acrobatique, le Conseil constitutionnel affirme que les régimes locaux des cultes incluant la rémunération des ministres du culte ne sont pas conformes au principe constitutionnel de laïcité mais ne sont pas contraires à la Constitution. Cette dernière ne les remet pas en cause, mais elle ne les protège pas non plus. Il y a donc là non pas un rapport de conformité avec les droits et libertés garantis par la Constitution mais un simple rapport de compatibilité avec eux » (Frédéric Dieu, « La laïcité variable des Outre-mer » in Frédérique de La Morena (dir.), *Laïcité : une question de frontière(s)*, Paris, LexisNexis, 2019, p. 71).

Réunion et aux collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin¹¹.

¹¹Ces territoires ont été soumis au régime de la loi du 9 décembre 1905 par le décret du 6 février 1911.

Collectivités	Dispositions appliquées	Cultes financés
Bas-Rhin Haut-Rhin Moselle	Loi du 18 germinal an X (Concordat) Loi du 17 octobre 1919 Loi du 1 ^{er} juin 1924 Ordonnance du 15 septembre 1944	Catholique Protestant réformé (ÉRAL) Protestant luthérien (ÉCAAL) Israélite
Guyane	Ordonnance du 27 août 1828 Loi de finances du 13 avril 1900 Décret du 16 janvier 1939 (décret Mandel)	Catholique
Mayotte	Décret du 16 janvier 1939 (décret Mandel) Ordonnance du 3 juin 2010 Existence d'un droit musulman local dérogatoire	Catholique Musulman
Saint-Pierre-et-Miquelon	Décrets du 16 janvier et du 16 décembre 1939 (décrets Mandel)	Catholique
Polynésie française	Décret du 23 janvier 1884 modifié par le décret du 5 juillet 1927 pour le culte protestant Décrets du 16 janvier et du 16 décembre 1939 (décrets Mandel)	Protestant Catholique
Wallis-et-Futuna	Décrets du 16 janvier et du 16 décembre 1939 (décrets Mandel)	L'enseignement primaire est assuré par le diocèse catholique, mais financé par l'État
Nouvelle-Calédonie	Décrets du 16 janvier et du 16 décembre 1939 (décrets Mandel)	Catholique
Terres australes et antarctiques françaises	Décrets du 16 janvier et du 16 décembre 1939 (décrets Mandel)	Catholique

Tableau synthétique des régimes particuliers des cultes

La perpétuation du concordat en Alsace et en Moselle : la volonté du législateur

L'abrogation du régime concordataire, instituée par l'article 44 de la loi du 9 décembre 1905, n'a pas concerné les actuels départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, dont les territoires constitutifs du *Reichsland Elsaß-Lothringen* se trouvaient alors en dehors de celui de la République française. La réintégration de ces départements dans la communauté nationale française, le 28 juin 1919, n'a pas eu pour conséquence d'y appliquer les dispositions de la loi du 9 décembre 1905. Au contraire, les spécificités du régime des cultes en Alsace et en Moselle y ont été maintenues, de façon transitoire par la loi du 17 octobre 1919, puis expressément par celle du 1^{er} juin 1924. À la fin de la seconde annexion, l'ordonnance du 15 septembre 1944 a rétabli les lois de la République, telles qu'elles étaient en vigueur dans les trois départements, avant le 16 juin 1940. Enfin, des débats de l'Assemblée constituante sur l'adoption de l'amendement qui institue la France comme une République laïque, il ressort que les constituants n'ont pas expressément manifesté leur intention d'appliquer la loi du 9 décembre 1905 aux départements de l'Alsace et de la Moselle¹². Cette extension n'a pas non plus été discutée à l'occasion de l'élaboration de la constitution de 1958.

Depuis la promulgation de la loi du 9 décembre 1905, à plusieurs reprises, en 1924, en 1944, en 1946 et en 1958, le législateur a donc souhaité maintenir, dans ces trois départements, le régime particulier des cultes instauré par la loi du 18 germinal an X, soit en maintenant volontairement son statut dérogatoire, soit en ne manifestant pas explicitement sa résolution d'y appliquer le principe constitutionnel qui interdit à l'État de salarier les ministres des cultes¹³.

Dans les départements de l'Alsace et de la Moselle, un régime des cultes dérogatoire a été maintenu après le vote de leurs populations qui, par deux fois, ont souhaité, tout à la fois, réintégrer la République française et continuer d'observer des dispositions législatives de leurs anciens régimes. Ces exceptions leur ont été consenties formellement par la représentation nationale et garanties par la loi. Le Conseil constitutionnel

¹²Il est à noter que la première rédaction de la Constitution de 1946, votée par l'Assemblée constituante le 19 avril 1946 mais repoussée par le référendum du 5 mai 1946, avait introduit dans son article 13 les dispositions de la loi de 1905 : « La liberté de conscience et des cultes est garantie par la neutralité de l'État à l'égard de toutes les croyances et de tous les cultes. Elle est garantie notamment par la séparation des Églises et de l'État, ainsi que par la laïcité des pouvoirs et de l'enseignement publics ».

¹³En une phrase, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il n'y a pas eu abrogation implicite parce que les constituants ne l'ont pas voulu. Dans son argumentation, l'utilisation qu'il fait des travaux préparatoires de la loi constitutionnelle est inédite puisqu'ils lui permettent de restreindre un principe constitutionnel fondé par cette même loi.

les a considérées conformes à la Constitution tout en estimant que celles relatives à la séparation des Églises et de l'État ne pouvaient être étendues à d'autres territoires de la République. Ce régime dérogatoire n'est pas l'objet de la présente proposition de loi.

La perpétuation en Guyane des dispositions de l'ordonnance prise par le roi Charles X, le 27 août 1828, obéit à une toute autre logique historique, politique et législative.

L'exclusion de la Guyane du régime de 1905 : un arbitraire gouvernemental réitéré

Jusqu'en 1946 et la création du département de la Guyane, ce territoire est soumis, comme toutes les colonies, au régime des décrets, institué par le *senatus consulte* de 1854 qui établit le principe de la spécialité juridique coloniale. C'est pourquoi le législateur de la loi du 9 décembre 1905 avait prévu spécifiquement, par son article 43, qu'elle s'y appliquerait dans des conditions fixées par des règlements d'administration publique¹⁴.

Un décret d'application de la loi de 1905 qui ne vint jamais

Les débats qui eurent lieu au Sénat lors de la discussion de la loi de séparation des Églises et de l'État explicitent bien les intentions du législateur et de l'exécutif, mais dévoilent aussi les fortes réticences d'une partie de la représentation nationale pour étendre aux colonies un régime qu'elle n'accepte qu'avec beaucoup de réserve en métropole.

Ainsi, Eugène BRAGER de La Ville-Moysan, Sénateur d'Ille-et-Vilaine, déclare : « D'une façon générale, d'ailleurs, les motifs que les auteurs de la séparation invoquent en faveur de la thèse de la séparation des Églises et de l'État ne semblent guère pouvoir s'appliquer à l'état intellectuel et social des colonies. [...] Je me demande, encore une fois, si les indigènes de nos colonies sont capables de comprendre les beautés de ce système de laïcisation intégrale, que vous prétendez appliquer à ce pays. Je ne crois pas m'avancer beaucoup en répondant par la négative. [...] J'estime donc qu'il y a véritablement du patriotisme – un patriotisme bien entendu – à maintenir l'influence religieuse aux colonies, parce qu'elle est l'influence civilisatrice par excellence, parce qu'elle est réellement un foyer d'action et de propagande française »¹⁵.

¹⁴« Des règlements d'administration publique détermineront les conditions dans lesquelles la présente loi sera applicable en Algérie et aux colonies ». La loi du 7 juillet 1980 a remplacé les « règlements d'administration publique » par des décrets en Conseil d'État.

¹⁵Sénat, session extraordinaire de 1905, compte rendu in extenso, de la 23^e séance du 5 décembre, *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Sénat*, 6 décembre 1905, p. 1705-1707.

Le ministre de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes, Jean-Baptiste BIENVENU-MARTIN, lui répond : « le Gouvernement appliquera la loi à l'Algérie comme aux colonies ; il ne peut être séparatiste en France et antiséparatiste en Algérie et aux colonies. Mais le Gouvernement vous demande de lui laisser la responsabilité des conditions dans lesquelles aura lieu l'application de la loi. C'est à quoi tend l'article 43, §2. [...] Nous avons adopté cette manière de procéder aussi pour une autre raison qui est la suivante : certes, nous entendons appliquer la loi en Algérie et aux colonies dans l'esprit où elle est faite pour la métropole, mais il y a des mesures de sauvegarde que le Gouvernement a le droit d'édicter »¹⁶.

Le Gouvernement a en effet pris des règlements d'administration publique pour appliquer certaines des dispositions de la loi du 9 décembre 1905, à l'Algérie, en 1907 ; à la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, en 1911 ; et à Madagascar, en 1913¹⁷. En revanche, il n'a pas réalisé cette transposition réglementaire pour la Guyane. Il a suivi ainsi l'avis négatif rendu par la commission coloniale, le 1^{er} avril 1911.

Le décret-loi du 16 janvier 1939 dit Mandel

En 1939, le ministre des Colonies, Georges MANDEL, pour les territoires des colonies et des protectorats dans lesquels ne peut s'appliquer la loi du 9 décembre 1905, prend, sur le fondement de l'article 18 du Sénatus-consulte du 3 mai 1854¹⁸, un décret qui donne la possibilité aux missions religieuses de constituer des conseils d'administration dotés de la personnalité morale et chargés de les représenter auprès des autorités publiques¹⁹. À la différence des associations culturelles, leurs attributions peuvent être aussi scolaires, sanitaires et sociales.

L'article 2 de ce décret du 16 janvier 1939 prévoit que : « le choix du président et des membres des conseils d'administration est soumis à l'agrément du chef de la colonie ». Ce régime d'autorisation a été modifié par un second décret pris le 6 décembre 1939 qui le réduit à une simple

¹⁶Le compte rendu indique que la droite de l'hémicycle a réagi aux propos du ministre de la façon suivante : « C'est l'arbitraire absolu ! ».

¹⁷Le décret du 11 mars 1913, par lequel l'essentiel des dispositions de la loi du 9 décembre 1905 a été appliqué dans la colonie française de l'île de Madagascar et de ses dépendances, stipule toutefois dans son article 35 : « Il sera statué ultérieurement sur le régime applicable à Mayotte et aux Comores ».

¹⁸« Les colonies autres que la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, sont régies par décrets de l'Empereur ».

¹⁹Décret du 16 janvier 1939, article 1^{er} : « 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'État, les missions religieuses pourront, pour les représenter dans les actes de la vie civile, constituer des conseils d'administration ».

notification lorsque le chef de la mission catholique est aussi celui de la circonscription ecclésiastique.

Le décret « Mandel » du 16 janvier 1939 est entré en vigueur en Guyane à la suite du décret du 26 août 1939 pris par le gouverneur. En revanche, le second décret « Mandel » du 6 décembre 1939, destiné à corriger le premier, n'a jamais été appliqué à la Guyane. En l'état du droit, les membres du conseil d'administration des missions religieuses devraient donc toujours être agréés par le préfet qui a remplacé le gouverneur dans ses attributions.

En pratique, seule la Mission catholique de la Guyane, dont l'origine remonte à la fondation de la colonie, a créé un conseil d'administration selon les procédures définies par le décret du 16 janvier 1939. Ce décret aurait permis une reconnaissance officielle des autres cultes, mais en Guyane ils ont préféré s'organiser selon les dispositions de la loi de 1901. Leurs demandes de subventions n'ont jamais abouti et le décret du 16 janvier 1939 a finalement conforté la relation exclusive entre les pouvoirs publics et le culte catholique.

Une départementalisation inaccomplie

La loi n° 46-451 du 19 mars 1946, votée à l'unanimité par l'Assemblée nationale constituante, donne aux territoires de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française le statut de départements français. Elle est issue de trois propositions de lois déposées par Léopold BISSOL, pour la Guadeloupe et la Martinique, Gaston MONNERVILLE, pour la Guyane, et Raymond VERGÈS, pour la Réunion. Son rapporteur est Aimé CÉSAIRE, député de la Martinique.

Lors des débats de l'Assemblée nationale constituante sur cette proposition de loi, le 14 mars 1946, Gaston MONNERVILLE déclarait : « Représentant de la Guyane à l'Assemblée nationale, je vote les lois proposées pour la métropole ou pour l'Afrique du Nord. Je contribue avec vous tous à l'administration de la communauté française, et bien des lois que je vote ici ne sont pas appliquées dans mon pays, qui reste soumis au régime des décrets. C'est une inconséquence qu'il faut dénoncer et que trop de gens ne connaissent pas. Disons-le ! C'est une absurdité qui ne peut pas durer, n'est-il pas vrai ? et qu'en tout cas un régime vraiment démocratique ne peut laisser subsister. [...] Après la fraternité et la liberté nous venons vous demander l'égalité devant la loi, l'égalité des droits. Nous vous demandons de compléter l'œuvre commencée avant vous, et avant nous et

de nous donner l'égalité dans la famille française. Ainsi, sera réalisée une œuvre démocratique indispensable »²⁰.

L'article 2 de cette loi prévoyait : « Les lois et décrets actuellement en vigueur dans la France métropolitaine et qui ne sont pas encore appliqués à ces colonies feront, avant le 1^{er} janvier 1947, l'objet de décrets d'application à ces nouveaux départements ». Ce délai a été repoussé au 1^{er} juillet 1947²¹, puis au 31 décembre 1947²². Ce principe d'identité législative entre la métropole et les nouveaux départements a été conforté par l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 qui précisait que « le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi ».

L'intention du constitutionnaliste de rapprocher le régime législatif de ces départements de celui de la métropole était manifeste et la loi du 19 mars 1946 imposait même à l'exécutif une obligation de récolement et de transposition. Néanmoins, s'agissant de la Guyane, le Gouvernement poursuivit dans sa tradition de tergiversation.

Pourtant, sur la base d'un rapport que lui a adressé le préfet de la Guyane et du territoire de l'Inini, le ministre des Finances, René MAYER, écrit le 12 avril 1948 à son collègue Jules MOCH, ministre de l'Intérieur, pour lui demander les raisons de la perpétuation en Guyane de la rémunération publique des ministres du culte catholique. Ce dernier lui répond, par une lettre du 27 mai 1948, qu'il existe des « raisons d'opportunité politique à maintenir la pratique actuelle de la rétribution des ecclésiastiques par le département de la Guyane et non par le budget de l'État ». Il ajoute : « Pour ma part, j'estime qu'en raison de la pauvreté des habitants de la Guyane et de la nécessité de les soustraire aux influences étrangères que favoriserait le départ des missionnaires catholiques, il est souhaitable, ainsi que le suggère le Préfet, de maintenir la rétribution des desservants, les subventions pour la construction et les réparations des édifices cultuels ainsi que les subventions aux congrégations de femmes assurant le service de diverses œuvres de bienfaisance, notamment des léproseries »²³.

²⁰Assemblée nationale constituante, séance du jeudi 14 mars 1946, *Journal officiel de la République française, débats de l'Assemblée nationale constituante, compte rendu in extenso*, pages 754-755.

²¹Loi n° 46-2914, du 23 décembre 1946.

²²Loi n° 47-1374, du 26 juillet 1947.

²³Cette lettre est reproduite dans : Émile Poulat, *Scruter la loi de 1905. La République française et la religion*, Paris, Fayard, 2010, p. 245. Cf. aussi : Maude Elfort, « Le régime particulier du culte reconnu en Guyane française », in Jacques Fialaire (dir.), *Liberté de culte, laïcité et collectivités territoriales*, Litec, 2007, p. 189.

Le régime très particulier des cultes appliqué en Guyane trouve son origine dans les décisions arbitraires de plusieurs Gouvernements successifs de ne pas y appliquer la loi de 1905 et dans la renonciation coupable des législateurs des III^e et IV^e Républiques de ne pas les y contraindre.

À la suite d'un différend entre un ecclésiastique, l'État et le département de la Guyane, le Conseil d'État saisi a confirmé, par son arrêté du 9 octobre 1981, que le régime du culte catholique demeurait régi par l'ordonnance du 27 août 1828²⁴. Le Conseil constitutionnel a confirmé cette jurisprudence par sa décision du 2 juin 2017, mentionnée plus haut²⁵.

Le culte catholique en Guyane : un régime multi dérogoire

Frédéric DIEU relevait que le droit appliqué dans l'outre-mer se caractérisait par de multiples « accommodements » avec le principe constitutionnel de laïcité et que le régime des cultes guyanais se singularisait davantage par trois de ses particularités : la volonté gouvernementale de « conserver au culte catholique le privilège qui lui avait été accordé en 1828 », la reconnaissance unique de ce culte à l'exclusion de tout autre et le paiement du salaire de ses ministres par la collectivité et non par l'État²⁶.

L'ordonnance royale de 1828

L'Ordonnance du Roi concernant le gouvernement de la Guïane française a été prise le 27 août 1828, sur le fondement de l'article 73 de la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 qui dispose que « les colonies sont régies par des lois et des règlements particuliers ». Le Conseil constitutionnel a implicitement considéré que ces dispositions, toujours en vigueur, avaient un caractère législatif et non réglementaire.

Cette ordonnance confie à un gouverneur le « commandement général et la haute administration » de la Guyane française. À ce titre, il est chargé, en l'occurrence, de la police et de la gestion du culte catholique. Les articles relatifs à ces attributions sont présentés en annexe.

À défaut d'avoir été abolie par une loi postérieure, cette ordonnance continue d'organiser, *in globo*, la police des cultes. Elle doit être interprétée dans le contexte de la Restauration et selon les principes de la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 dont l'article 6 stipule : « la religion catholique, apostolique et romaine est la religion de l'État » et

²⁴Conseil d'État, 9 octobre 1981, n° 18649, *Beherec*.

²⁵Décision n° 2017-633 QPC, du 2 juin 2017.

²⁶F. Dieu, *op. cit.*, p. 68.

l'article 7 précise : « les ministres de la religion catholique, apostolique et romaine et ceux des autres cultes chrétiens reçoivent seuls des traitements du trésor royal ». L'ordonnance de 1828 institue donc la religion catholique comme religion de l'État en Guyane ce qui justifie qu'il assure le paiement de ses ministres du culte et l'entretien de ses édifices. Certaines de ses dispositions ont été abrogées implicitement par des lois postérieures. C'est le cas, par exemple, de celles relatives « à l'organisation des lieux de sépultures ».

D'autres ne sont plus appliquées, comme la fixation par l'autorité de la colonie, et donc aujourd'hui du préfet, des tarifs du casuel. Conformément à l'article 108 de l'ordonnance de 1828, les émoluments tirés de l'organisation de certains ministères (baptêmes, bénédictions, funérailles, mariages) devraient être fixés dans leur montant et perçus par l'État. Dans la pratique, le casuel n'est plus perçu et on peut considérer qu'il existe en Guyane une forme de service public gratuit de la religion catholique. De la même façon, l'installation des congrégations ou communautés religieuses demeure subordonnée à l'autorisation du préfet. Dans la pratique cette police administrative n'est plus exercée et les congrégations peuvent s'installer librement en Guyane²⁷.

Certaines de ces dispositions sont aujourd'hui obsolètes comme celles relatives à l'organisation des fabriques qui n'existent plus en Guyane. La gestion administrative du culte catholique repose, comme en métropole, dans l'esprit de Vatican II, sur des « associations diocésaines »²⁸, totalement en dehors du cadre fixé par l'ordonnance de 1828.

Enfin, l'évolution décisive pour l'application de l'ordonnance de 1828 consiste en le transfert de la charge financière du culte catholique de l'État à l'administration de la colonie et *in fine* à celle de la collectivité qui l'a remplacée. Ainsi, le culte catholique qui était « la religion de l'État » en Guyane est devenue une compétence obligatoire imposée par l'État à la collectivité territoriale de Guyane.

Une charge transférée par l'État à la collectivité territoriale de Guyane

Les dépenses liées à l'organisation du culte catholique, telle qu'elle résulte de l'ordonnance de 1828, sont supportées par le ministère de la

²⁷Trois congrégations catholiques sont connues en Guyane : celles des sœurs de Saint-Paul de Chartres, des sœurs de Saint-Joseph de Cluny et du Saint-Esprit.

²⁸É. Poulat, *op. cit.*, p. 236.

marine. Cette affectation budgétaire est confirmée en 1848²⁹ et en 1878. Le régime financier des colonies a été modifié par la loi du 13 avril 1900. À partir du 1^{er} janvier 1901, toutes les dépenses civiles sont à la charge du ministère des colonies. Son décret d'application, pris le 21 août 1900, précise que les dépenses de personnel et de matériel nécessaires au culte relèvent du budget de la colonie de Guyane. Cette dernière assure donc le salaire des ministères du culte, mais aussi l'entretien et la réparation des édifices culturels. Cette charge a été transférée au département, lors de sa création le 19 mars 1946, et enfin à la collectivité territoriale unique de Guyane jusqu'à aujourd'hui.

Néanmoins, en droit, le régime de responsabilité n'a pas été modifié. Les membres du clergé catholique de Guyane demeurent agréés comme ministres du culte par un arrêté du préfet, sur proposition de l'évêque de Cayenne. Toutefois, en pratique, depuis 1983, cette procédure d'agrément n'est plus respectée et l'arrêté du président du conseil départemental, puis de la collectivité territoriale, est devenue la seule condition nécessaire et suffisante³⁰. Dans la pratique, les ministres du culte catholique sont considérés comme des agents départementaux, tout en n'étant pas soumis au statut de la fonction publique. La gestion administrative de ces personnels a été précisée par plusieurs accords tacites conclus entre la collectivité et les autorités ecclésiastiques. Ainsi, depuis 1996, la rémunération des ministres du culte n'est plus prise en charge par la collectivité au-delà de leur soixante-cinquième année, même s'ils poursuivent l'exercice de leurs activités pastorales.

Ce régime du culte historiquement dérogatoire, juridiquement complexe et largement conventionnel a été contesté par la collectivité en 2014. Par une série d'arrêtés, pris le 30 avril 2014, le conseil général de la Guyane a mis fin à la rémunération des vingt-six prêtres catholiques. Il a ainsi souhaité dénoncer une charge que lui imposait l'État, au nom d'un acte royal datant de l'époque coloniale. Ces arrêtés ont été annulés par le tribunal administratif de Cayenne.

Depuis lors, l'évêché et la collectivité ont convenu d'une extinction progressive de ce régime. En 2016, ils se sont accordés pour que les successeurs des ministres du culte qui quittent leur office ne soient plus rémunérés par la collectivité territoriale unique de Guyane. À la fin de

²⁹L'arrêté du président du conseil des ministres, du 10 décembre 1848, promulgué en Guyane le 7 mars 1849, prévoit que : « L'administration du personnel des cultes dans les colonies françaises est placée dans les attributions du ministre des cultes qui prendra, toutefois, pour la nomination des supérieurs ecclésiastiques l'avis du ministre de la marine » (art. 1^{er}) et que « les dépenses relatives à l'administration des cultes dans les colonies, aux traitements et aux frais de transport de prêtres qui y seront envoyés, continueront d'être portées sur le budget du département de la marine » (art. 5).

³⁰M. Elfort, *op. cit.*, p. 191.

l'année 2018, Mgr LAFONT, l'évêque de Cayenne, estimait que treize prêtres étaient encore rémunérés par la collectivité, alors que trente autres étaient déjà à la charge de son diocèse³¹.

Le salariat des ministres du seul culte catholique en Guyane répond au statut juridique singulier d'une dépense obligatoire imposée à la collectivité alors qu'elle serait considérée, en métropole, comme une dépense interdite³². Le caractère quelque peu extravagant de ce régime a heureusement poussé ses protagonistes à organiser son obsolescence. Il n'en demeure pas moins que la rémunération effective des ministres du culte catholique, en dehors du cadre fixé par l'ordonnance de 1828, ne résout pas tous les problèmes et notamment celui de la responsabilité d'agents qui continuent d'être assimilés en droit à ceux de la collectivité. Le statut des édifices religieux posent moins de difficultés car il est peu ou prou assez proche de celui en vigueur en métropole.

La propriété et l'entretien des bâtiments cultuels

Le statut domanial des édifices catholiques de Guyane et son histoire ne sont pas toujours aisés à déterminer. Maude ELFORT considère que le patrimoine immobilier de l'Église a été « confisqué par l'État », entre 1905 et 1939, puis transféré à la colonie et aux communes³³. Émile POULAT a établi que l'inventaire de ces biens avait été prescrit par un décret présidentiel du 3 avril 1900 et que les titres récolés avaient été examinés par une commission administrative pour permettre au gouverneur de statuer, au cas par cas, sur leur validité. Cet auteur suppose que la mission catholique et les congrégations ont construit leurs édifices sur des terrains dont la propriété n'a jamais cessé d'être publique³⁴.

Dans son rapport d'information réalisé, en 2015, pour la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, le Sénateur Hervé MAUREY arrivait à une observation similaire : « La plupart des églises catholiques de Guyane ont été construites avant 1939 sur des terrains appartenant aux collectivités publiques et sont aujourd'hui la propriété du département ou des communes. Les églises construites ou acquises après 1939 sont la propriété de la mission catholique ». Il ajoutait que « quel qu'en soit leur propriétaire, l'entretien et la réparation des édifices du culte catholique de Guyane sont pris en charge par le

³¹*La Croix*, 29 décembre 2018.

³²Sempastous, Vincent, « L'application territorialisée du principe de laïcité : le cas très particulier de la rémunération publique des ministres du culte catholique en Guyane française », in Hiam Mouannès (dir.), *La territorialité de la laïcité*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2019, p. 182.

³³M. Elfort, *op. cit.*, p. 194.

³⁴É. Poulat, *op. cit.*, p. 243.

département »³⁵. Aujourd'hui, sous bénéfice d'inventaire, les communes seraient propriétaires de dix-huit églises et la collectivité territoriale unique de la Guyane de la cathédrale Saint-Sauveur de Cayenne et de trois églises³⁶.

À ces lieux de cultes catholiques, il faut ajouter quarante-sept temples évangéliques, en 2001, une synagogue, une mosquée, une pagode bouddhiste, un temple bahai, un temple mormon et un temple rosicrucien³⁷. Les organismes gestionnaires de ces biens ne peuvent prétendre à l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties, au titre de l'article 1382-4° du Code général des impôts, dont bénéficient les édifices affectés aux cultes appartenant à l'État ou aux collectivités ou aux associations relevant de la loi du 9 décembre 1905.

Dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, cette exonération est applicable aux immeubles des quatre « cultes statutaires »³⁸, conformément aux dispositions de l'article 4 du code local des impôts directs et taxes assimilées. Les autres cultes, non reconnus, étaient exclus de ce dispositif. Pour corriger cette inégalité, la loi de finances pour 1994 en a élargi le champ pour qu'ils puissent aussi en bénéficier³⁹.

Les cultes non reconnus de Guyane n'ont pas bénéficié des mêmes largesses. La *Mission du Plein Évangile – La Porte ouverte chrétienne* est ainsi soumise à des régimes fiscaux différents pour ses immeubles de Mulhouse, dans le Haut-Rhin, et de Kourou et Cayenne, en Guyane. C'est sans doute cette disparité de traitement qui l'a poussé à saisir le Conseil d'État en arguant qu'elle était victime d'une discrimination contraire aux stipulations de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce dernier, tout en rappelant le statut particulier des cultes en Guyane, a considéré qu'il n'était pas discriminatoire, car « le régime fiscal des missions religieuses en matière de biens immeubles issu du décret-loi du 16 janvier 1939 [...] confère à celles-ci des avantages fiscaux aux moins équivalents à ceux que l'article 1382-4° du code général des impôts »⁴⁰. Les avantages fiscaux sont peut-être équivalents, mais en revanche le

³⁵Hervé Maurey, *Les collectivités territoriales et le financement des lieux de culte. Rapport d'information n° 345 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat*, 2015, p. 61.

³⁶M. Elfort, *op. cit.*, p. 194.

³⁷É. Poulat, *op. cit.*, p. 243.

³⁸Église catholique, Église réformée d'Alsace et de Lorraine, Église de la Confession d'Augsbourg d'Alsace et de Lorraine et culte israélite.

³⁹Article 37 de la loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993.

⁴⁰Conseil d'État, décision n° 270595 du 19 juin 2006.

régime d'autorisation administrative d'une mission religieuse est bien plus contraignant⁴¹.

Étendre la loi de 1905 à la Guyane : une triple nécessité

La perpétuation en Guyane du régime du culte catholique institué par l'ordonnance royale de 1828 ne procède pas de l'intention du législateur, mais de décisions autoritaires de l'exécutif de ne pas y appliquer la loi du 9 décembre 1905, comme le prévoyait son article 43. Ce régime qui fait du culte catholique la religion unique de l'État en Guyane est, près de deux cents ans plus tard, totalement inadapté à la situation des cultes dans cette collectivité. Il est la marque d'une permanence de règles imposées à la Guyane alors qu'elle n'était qu'une colonie de relégation et que son accession au statut de département français aurait dû totalement abolir.

Par ailleurs, la persistance en Guyane de dispositions dérogoires aux principes de la loi du 9 décembre 1905, mais aussi aux accommodements consentis par le législateur pour les départements de l'Alsace et de la Moselle, fragilise « l'unité et l'autorité du principe constitutionnel de laïcité »⁴². La volonté politique exprimée par plusieurs gouvernements et plusieurs groupes parlementaires de protéger, voire de renforcer, les principes de la laïcité ne peut être entendue sans révoquer préalablement les arbitraires qui ont privé la Guyane des effets de la loi de 1905.

Plus concrètement, l'organisation du culte catholique en dehors du cadre donné par l'ordonnance de 1828 accroît son obsolescence juridique et rend de plus en plus complexe sa situation pratique. À moyen terme, les ministres du culte catholique ne recevront plus leurs rémunérations que de l'évêché tout en continuant à être assimilés à des agents de la collectivité, soumis au contrôle de l'État !

Enfin, l'installation en Guyane, depuis le Brésil voisin, de nombreuses églises adventistes ou évangéliques, mais aussi de communautés religieuses que la Mission interministérielle de lutte contre les sectes considérait comme « patrimoniallement mieux dotées et probablement plus discrètement ingérentes qu'ailleurs »⁴³, renforce la nécessité d'une extension de la loi de 1905 à la collectivité territoriale de la

⁴¹Le décret du 16 janvier 1939 stipule, dans son article 2, que « le choix du président et des membres des conseils d'administration [des missions] est soumis à l'agrément du chef de la colonie ».

⁴²Fr. Dieu, *op. cit.*, p. 73.

⁴³Mission interministérielle de lutte contre les sectes, rapport de janvier 2000, p. 31.

Guyane afin de doter les pouvoirs publics des outils de police administrative définis par son titre V⁴⁴.

En Uruguay, la loi constitutionnelle de 1919 a organisé la séparation de l'Église et de l'État en s'inspirant de la loi française de 1905⁴⁵. Plus récemment, le 16 juin 2019, l'Assemblée nationale du Québec a adopté la loi 21 qui stipule que « L'État du Québec est laïque »⁴⁶. Alors que progresse, dans les Amériques, une laïcité proche, dans ses principes, de celle instituée par la République française pour son territoire national, il serait paradoxal qu'elle continuât d'appliquer dans une de ses anciennes colonies un régime d'exception, fondé par une ordonnance royale de 1828, qui maintient la seule religion catholique comme « religion de l'État ».

⁴⁴Dans son rapport commandé, en 2006, par Nicolas Sarkozy, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, Jean-Pierre Machelon estimait nécessaire la réforme du système des cultes guyanais « afin de mieux prendre en compte le pluralisme religieux et de garantir un traitement équitable des différentes confessions » (p. 74).

⁴⁵L'article 5 de cette constitution stipule ainsi : « *Todos los cultos religiosos son libres en el Uruguay. El Estado no sostiene religión alguna* ».

⁴⁶Loi sur la laïcité de l'État, LQ 2019, c 12 : « 1. L'État du Québec est laïque. 2. La laïcité de l'État repose sur les principes suivants : 1° la séparation de l'État et des religions ; 2° la neutralité religieuse de l'État ; 3° l'égalité de tous les citoyens et citoyennes ; 4° la liberté de conscience et la liberté de religion ».

Annexe

Articles relatifs à l'organisation du culte catholique
de l'*Ordonnance du Roi concernant le gouvernement de la Guyane
française,*
du 27 août 1828

Article 36

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.

Aucun bref ou acte de la cour de Rome, à l'exception de ceux de pénitencerie, ne peut être reçu ni publié dans la colonie qu'avec l'autorisation du gouverneur, donnée d'après nos ordres.

Article 37

Le gouverneur tient 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.

Article 53

Tous les fonctionnaires et les agents du gouvernement dans la colonie sont soumis à l'autorité du gouverneur.

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 appartiennent au préfet apostolique ou autre supérieur ecclésiastique.

Article 89

Un officier de l'administration de la marine, remplissant les fonctions d'ordonnateur, est chargé, sous les ordres du gouverneur, [...] de la comptabilité générale pour tous les services.

Article 90

Ces attributions comprennent : [...]

§ 15. Le paiement des ministres du culte, des officiers judiciaires, civils et militaires, et généralement de tous les agents entretenus et non entretenus employés au service de la colonie ;

Article 107

Le directeur est chargé, sous les ordres du gouverneur, de l'administration intérieure de la colonie, de la police générale et de l'administration des contributions directes et indirectes.

Article 108

Ces attributions comprennent : [...]

§ 20.

L'exécution des édits, déclarations, ordonnances et règlements relatifs au culte, aux ecclésiastiques et aux communautés religieuses ; la police et la conservation des églises et des lieux de sépulture ; les tarifs et règlements sur le casuel, les convois et les inhumations ;

§ 21.

L'examen des budgets des fabriques ; la surveillance de l'emploi des fonds qui leur appartiennent ; la vérification et l'apurement des comptes ;

Proposition de loi portant extension de la loi du 9 décembre 1905 à la collectivité territoriale unique de Guyane

Article 1^{er}

L'application de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État est étendue à la collectivité territoriale de Guyane.

Article 2

- ① Sont abrogées toutes les dispositions relatives à l'organisation publique des cultes antérieurement reconnues par l'État pour la collectivité territoriale de Guyane, ainsi que toutes dispositions contraires à la présente loi dont :
- ② 1° L'ordonnance royale du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane française ;
- ③ 2° Le décret-loi du 16 janvier 1939 instituant outre-mer des conseils d'administration des missions religieuses.

Article 3

Les modalités d'application de l'article 2 sont déterminées par un décret pris en Conseil d'État et publié dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.