

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA GUYANE**

TV/SCC

N°1500357

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**COLLECTIVITE TERRITORIALE DE
GUYANE**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Vollot
Rapporteur

Le Tribunal administratif de la Guyane,

M. Prieto
Rapporteur public

Audience du 6 décembre 2018
Lecture du 27 décembre 2018

01-02-01-02-06

135-01-06-01

135-06-05

21-01

26-03-07

46-01-01-005

54-10

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 12 mai 2015, 7 janvier 2018 et 25 septembre 2018, la Collectivité Territoriale de Guyane venant aux droits du département de la Guyane, représentée par Me Lingibé, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 7 609 502,43 euros au titre des rétributions versées aux prêtres de l'église catholique de 2009 à 2015 ainsi que la somme de 20 000 000 euros au titre du préjudice subi du fait du régime juridique instauré par les articles 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane française et 33 de la loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1900 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 20 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, et les éventuels dépens.

La Collectivité Territoriale de Guyane soutient que :

- la décision du 12 mars 2015 par laquelle le préfet de la Guyane a refusé de l'indemniser au titre des rétributions versées aux prêtres de l'église catholique est illégale, par voie d'exception, dès lors que l'ordonnance royale du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane méconnaît les principes constitutionnels de laïcité, de libre administration des collectivités territoriales et de l'autonomie financière ainsi que d'égalité ;

- elle est illégale, par voie d'exception, dès lors que la même ordonnance méconnaît les articles 9 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que l'article 9.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

- la responsabilité de l'Etat est engagée du fait des articles 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 et 33 de la loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1900 ;

- le régime juridique créé par ces deux articles lui a causé un préjudice de 6 509 202,43 euros au titre des rétributions versées aux prêtres de l'église catholique de 2009 à 2015, et de 20 000 000 euros au titre du préjudice financier subi.

Par des mémoires en défense enregistrés les 28 janvier 2016, 14 mai 2018 et 20 novembre 2018, le préfet de la Guyane conclut au rejet de la requête.

Le préfet de la Guyane fait valoir que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la décision n° 2017-633 QPC du 2 juin 2017 du Conseil constitutionnel ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- la charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 ;

- l'ordonnance royale du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane ;

- la loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1900 ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Vollot,

- les conclusions de M. Prieto, rapporteur public,

- les observations de Me Lingibé, pour la Collectivité Territoriale de Guyane et celles de M. Taquet pour le préfet de la Guyane.

Considérant ce qui suit :

1. Par une lettre du 21 décembre 2014, le département de la Guyane aux droits duquel est venue à compter du 1^{er} janvier 2016 la Collectivité Territoriale de Guyane a demandé au préfet de la Guyane de lui verser la somme de 6 509 502,43 euros au titre des rétributions versées aux prêtres catholiques de 2009 à 2014, ainsi que la somme de 20 000 000 euros au titre du préjudice financier subi. Par une lettre du 12 mars 2015, le préfet de la Guyane a rejeté la demande de la Collectivité Territoriale de Guyane. Par un jugement avant-dire droit du 24 novembre 2016, le tribunal administratif de la Guyane a transmis au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité

posée par la Collectivité Territoriale de Guyane relative à la conformité à la Constitution des articles 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 et 33 de la loi de finances du 13 avril 1900. Par une décision du 3 mars 2017, le Conseil d'Etat a renvoyé cette question au Conseil constitutionnel. Par une décision n° 2017-633 QPC du 2 juin 2017, le Conseil constitutionnel a déclaré constitutionnels les termes « , et pourvoit à ce qu'il soit entouré de la dignité convenable » figurant au 1 de l'article 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane ainsi que les termes « civiles et » figurant au premier alinéa du paragraphe 1^{er} de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1900. Par la présente requête, la Collectivité Territoriale de Guyane demande, dans le dernier état de ses écritures, la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 7 609 502,43 euros au titre des rétributions versées aux prêtres de l'église catholique de 2009 à 2015 ainsi que la somme de 20 000 000 euros au titre du préjudice subi du fait du régime juridique instauré par les articles 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane française et 33 de la loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1900.

Sur les conclusions à fin d'indemnisation :

2. Aux termes de l'article 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 : « 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 ». Aux termes de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 : « 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 (...) ».

3. Il résulte de ces dispositions que, en prévoyant que le gouverneur pourvoit à ce que le culte soit entouré de la dignité convenable, le 1 de l'article 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 pose le principe de la rémunération des ministres du culte en Guyane par la collectivité publique. Cet article, dont le point 2 mentionne d'ailleurs les brefs et actes de « la cour de Rome », n'a de portée qu'à l'égard du culte catholique. En outre, le premier alinéa du paragraphe 1^{er} de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 définit la nature des dépenses en principe supportées par les budgets des colonies, au nombre desquelles comptent « toutes les dépenses civiles ». Ce faisant, le législateur a transféré la rémunération des ministres du culte catholique à la colonie de la Guyane, devenue département de la Guyane en 1946, puis Collectivité territoriale de Guyane en 2015.

En ce qui concerne la légalité de la décision du 12 mars 2015 :

4. Aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation ». Aux termes du deuxième alinéa de son article 62 : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ». Aux termes du troisième alinéa du même article : « Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ».

5. En premier lieu, si la Collectivité Territoriale de Guyane soutient que la décision du 12 mars 2015 est illégale, par voie d'exception, dès lors que l'ordonnance royale du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane méconnaît les principes constitutionnels de laïcité, de libre administration des collectivités territoriales et de l'autonomie financière ainsi que d'égalité, elle se borne ainsi à contester la conformité d'un acte législatif à la Constitution qui relève uniquement de l'appréciation du Conseil constitutionnel et non de la juridiction administrative. Dans ces conditions, ces moyens ne sont pas recevables et doivent être écartés. En tout état de cause, par la décision n° 2017-633 QPC du 2 juin 2017, le Conseil constitutionnel a déclaré que les termes « , et pourvoit à ce qu'il soit entouré de la dignité convenable » figurant au 1 de l'article 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane ainsi que « civiles et » figurant au premier alinéa du paragraphe 1^{er} de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1900 sont conformes aux principes de laïcité, de libre administration des collectivités territoriales et de l'autonomie financière et d'égalité, garantis par la Constitution du 4 octobre 1958.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites (...)* ». Aux termes de l'article 14 de la même convention : « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur (...) la religion (...)* ». Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que des situations différentes soient réglées de façon différente ni à ce qu'il soit dérogé à l'égalité pour des motifs d'intérêt général, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit, dans l'un et l'autre cas, en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des différences de situation susceptibles de la justifier.

7. Il résulte de l'instruction que les articles 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 et 33 de la loi du 13 avril 1900 ont transféré la rémunération des ministres du culte catholique à la colonie de la Guyane, devenue en 2015 la Collectivité Territoriale de la Guyane. Si la Collectivité Territoriale de Guyane soutient que ce régime juridique méconnaît les articles 9 et 14 de la convention précitée dès lors qu'il ne concerne que les prêtres de l'église catholique de Guyane, elle se borne à soutenir que cette différence de traitement, pourtant créée par deux actes législatifs, n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général sans apporter de précisions ou d'explications à l'appui de ses allégations. Dans ces conditions, l'ordonnance royale du 27 août 1828 et la loi du 13 avril 1900 ne sont pas incompatibles avec les articles 9 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Par suite, l'exception d'inconventionnalité tirée de la méconnaissance des articles 9 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est pas fondée et doit être écartée.

8. En dernier lieu, les stipulations de l'article 9 de la charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, qui prévoient que les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences et que leurs ressources financières doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi, ne garantissent pas aux collectivités locales un droit à une compensation spécifique des charges liées à l'exercice de chacune de leurs compétences. Dans ces conditions, le transfert des rémunérations des ministres du culte catholique à la Collectivité Territoriale de la Guyane, qui a été édicté, contrairement aux allégations de la requérante, par des actes à caractère législatif et non réglementaires, n'est pas

incompatible avec ces stipulations. Par suite, le moyen tiré, par exception d'inconventionnalité, de la méconnaissance de l'article 9.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 n'est pas fondé et doit être écarté.

En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat du fait de l'ordonnance royale du 27 août 1828 et de la loi du 13 avril 1900 :

9. Il résulte des principes qui gouvernent l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat que le silence d'une loi sur les conséquences que peut comporter sa mise en œuvre ne saurait être interprété comme excluant, par principe, tout droit à réparation des préjudices que son application est susceptible de provoquer. Ainsi, en l'absence même de dispositions le prévoyant expressément, la Collectivité Territoriale de Guyane, tenue de rémunérer les ministres du culte catholique affectés en Guyane, serait fondée à demander l'indemnisation du dommage qu'elle a subi de ce fait lorsque, excédant les aléas que comporte nécessairement une telle charge financière, il revêtirait un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressée.

10. La Collectivité Territoriale de Guyane fait valoir qu'elle a subi un préjudice au titre du versement des rémunérations des prêtres catholiques ainsi qu'un préjudice financier au titre du caractère obligatoire de ces dépenses réservées au culte catholique au détriment d'investissements d'intérêt général. Or, le préfet de la Guyane produit le bilan comptable de 2011 du département de la Guyane indiquant que les charges de personnel et frais assimilés s'élèvent à 87 571 377,41 euros alors que, selon la Collectivité Territoriale de Guyane, les dépenses liées aux rémunérations des prêtres catholiques étaient de 1 101 646,53 euros, correspondant à 1,26 % des dépenses de la collectivité publique en matière de personnel, au cours de la même année. Ainsi, comme d'ailleurs relevé par le Conseil constitutionnel au point 15 de sa décision du 2 juin 2017 visée ci-dessus, ces dépenses revêtent un caractère de faible importance. Ainsi, le caractère de gravité de l'obligation pesant sur la collectivité n'est pas démontré. Au surplus, la collectivité, ce faisant, ne se prévaut que de dommages financiers correspondant à l'objet même des articles 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 et 33 de la loi du 13 avril 1900, à savoir le coût du transfert à la Collectivité Territoriale de la Guyane de la rémunération des ministres du culte catholique. Dans ces conditions, ces charges financières ne constituent pas des dommages excédant les aléas nécessairement liés à ce transfert et ne revêtent pas un caractère anormal. Dès lors, les dommages invoqués ne sont pas indemnisables. Par suite, la Collectivité Territoire de Guyane n'est pas fondée à solliciter l'engagement de la responsabilité de l'Etat du fait de l'ordonnance royale du 27 août 1828 et de la loi du 13 avril 1900.

11. Il résulte de tout ce qui précède que la Collectivité Territoriale de Guyane n'est pas fondée à engager la responsabilité de l'Etat au titre du régime juridique instauré par les articles 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane française et 33 de la loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1900.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions des articles L. 761-1 et R. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que demande la Collectivité Territoriale de Guyane au titre des frais exposés et non compris dans les dépens, ainsi que les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la Collectivité Territoriale de Guyane est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au président de la Collectivité Territoriale de Guyane et au préfet de la Guyane.

Copie, pour information, sera transmise au ministre de l'intérieur.

Délibéré après l'audience du 6 décembre 2018, à laquelle siégeaient :

- M. Martin, président,
- M. Bilate, premier conseiller,
- M. Vollot, conseiller.

Lu en audience publique le 27 décembre 2018.

Le rapporteur,

Signé

T. VOLLOT

Le président,

Signé

L. MARTIN

Le greffier,

Signé

S. MERCIER

La République mande et ordonne au préfet de la Guyane en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme,
Le greffier en chef
Ou par délégation le greffier,

Signé

M-Y. METELLUS