

**Note sous Tribunal administratif de Mayotte, 2 décembre 2010, numéro 0800485, Préfet de Mayotte contre Conseil général de Mayotte et sous Tribunal administratif de Mayotte, 28 avril 2011, numéro 1000210, Préfet de Mayotte**

Romain Pinchon

► **To cite this version:**

Romain Pinchon. Note sous Tribunal administratif de Mayotte, 2 décembre 2010, numéro 0800485, Préfet de Mayotte contre Conseil général de Mayotte et sous Tribunal administratif de Mayotte, 28 avril 2011, numéro 1000210, Préfet de Mayotte. *Revue juridique de l’Océan Indien, Association “ Droit dans l’Océan Indien ” (LexOI), 2012, pp.238-246. hal-02732802*

**HAL Id: hal-02732802**

**<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02732802>**

Submitted on 2 Jun 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **10.12. Droits et libertés**

**Mayotte – Loi du 9 décembre 1905 – Identité et spécialité législative – Loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer – Laïcité – Séparation des Églises et de l'État – Subvention publique aux associations culturelles**

Tribunal administratif de Mayotte, 2 décembre 2010, *Préfet de Mayotte c/Conseil général de Mayotte*, req. n° 0800485

Tribunal administratif de Mayotte, 28 avril 2011, *Préfet de Mayotte*, req. n° 1000210

*Romain PINCHON, Doctorant à l'Université de La Réunion, ancien ATER en droit public à l'Université de La Réunion*

**« Identité législative et laïcité outre-mer : mise en œuvre de la loi portant séparation des Églises et de l'État à Mayotte<sup>2</sup> »**

Le principe constitutionnel de laïcité<sup>3</sup> trouve à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la République. Pas un seul « petit village qui résiste ». Et pourtant, la neutralité religieuse que doit juridiquement observer l'État ne saurait se confondre avec la séparation entre celui-ci et les « Églises ». Commandée par la loi, cette

---

<sup>1</sup> CE, 13 mars 1968, *Époux Leroy*.

<sup>2</sup> Voir à ce propos J. F. Finon, « La laïcité à deux vitesses des collectivités territoriales », *AJDA* 2012, p. 1545.

<sup>3</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 oct. 1958 : « *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* ».

séparation de principe trouve ses exceptions. Si l'on pense d'abord aux régimes concordataires de l'Alsace et de la Moselle, la question s'est posée à propos d'un territoire pourtant ancré à la République depuis plus longtemps encore : Mayotte<sup>1</sup>. Les deux jugements ici présentés font application, non sans ambiguïté, de la fameuse loi du 9 décembre 1905 sur « l'île aux parfums ».

Quant à la première espèce<sup>2</sup>, il s'agissait d'un déféré préfectoral contre un arrêté du président du Conseil général de Mayotte du 25 juin 2008 décidant de l'affectation d'une parcelle de 670 m<sup>2</sup> à l'association islamique de la Mosquée de vendredi de Kani-Kéli, commune bien connue par ailleurs pour la quiétude des tortues de N'Gouja. Le représentant du gouvernement jugeait ladite affectation contraire à l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 « concernant la séparation des Églises et de l'État »<sup>3</sup>. Pour le Préfet, cette loi est applicable sur le territoire de Mayotte, en vertu de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer<sup>4</sup>. Pour sa défense, le désormais département de Mayotte soulevait différents moyens : il alléguait d'abord que l'intérêt général commandait le transfert de propriété du terrain accueillant l'édifice aux fins de la réhabilitation et de la mise aux normes de sécurité de celui-ci, que ce transfert était par ailleurs légal comme constituant une simple régularisation d'une « *situation insatisfaisante* » eu égard les lois spéciales en matière foncière à Mayotte et, de manière plus générale, que la cession gratuite effectuée ne remettait en cause l'interdiction de subvention aux associations culturelles posée par l'article 2 de la loi de 1905. À l'occasion du second jugement<sup>5</sup>, c'est une délibération du 15 février 2010 du Conseil général qui faisait l'objet du déféré préfectoral. L'autorité chargée du contrôle de légalité jugeait que la décision du Conseil général tendant à accorder une subvention de 650.412 euros à l'association de la mosquée de vendredi d'Acoua en vue de « travaux de réparation » était prise en violation des dispositions de la loi de 1905. Le Conseil général, reconnaissant qu'il était question d'une « reconstruction » plutôt que de « réparation », demandait le rejet de la requête par deux moyens : « *la loi de 1905 n'est pas applicable à Mayotte* » et « *que la reconstruction correspond à un objectif d'intérêt général* ».

Statuant sur la double question de l'applicabilité des dispositions de la loi de 1905 à Mayotte, ainsi que sur la contrariété substantielle entre lesdites dispositions et les deux décisions attaquées, le tribunal conclut à l'annulation des actes litigieux dans les deux espèces. Pour ce faire, il rappelle d'abord implicitement que la loi de

---

<sup>1</sup> L'île entre dans le giron français avec le Traité de cession du 25 avril 1841.

<sup>2</sup> TA Mayotte, 2 décembre 2010, *Préfet de Mayotte c/Conseil général de Mayotte*, req. n° 0800485.

<sup>3</sup> Art. 2 de la loi du 9 décembre 1905 : « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1<sup>er</sup> 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 (...)* »

<sup>4</sup> Ci-après « loi DSIOM ».

<sup>5</sup> TA Mayotte, 28 avril 2011, *Préfet de Mayotte*, req. n°1000210.

1905 est relative à la neutralité de l'État à l'égard des cultes, et non à la propriété immobilière telle que listée par la loi DSIOM, et conclut ainsi de manière innovante - pour ne pas dire surprenante - qu'elle est en cela applicable à Mayotte (I) ; la juridiction administrative constate ensuite *in concreto* que les actes litigieux ont été pris en violation de l'article 2 de la loi portant séparation des Églises et de l'État, en ne retenant aucune justification tirée de l'intérêt général (II),

## **I.- Sur l'applicabilité de la loi de 1905 à Mayotte : une contestable automaticité dans le silence de la loi**

La question de l'applicabilité de la loi du 9 décembre 1905 à Mayotte faisait débat, contestée à l'époque des faits par le Conseil général qui s'appuyait sur les exceptions listées au titre de la loi DSIOM de 2007<sup>1</sup>. Or, le TA se refuse à borner la loi de 1905 aux questions de propriété immobilière, en admettant implicitement que cette législation touche aux cultes et à la neutralité devant être observée par l'État à l'égard de ceux-ci (A). Il lui donne ainsi pleine applicabilité sur le territoire de Mayotte, alors même que jamais elle n'avait produit ses effets sur l'île Hypocampe (B).

### **A.- L'applicabilité de la loi de 1905 comme consacrée par une lecture *a contrario* de la loi DSIOM de 2007**

Jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui fait d'elle une collectivité relevant de l'article 74 de la Constitution, Mayotte était une collectivité territoriale à statut particulier, régie par l'article 72. Depuis 2011, l'île est une collectivité à assemblée unique régie par l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958. En matière d'application législative et réglementaire, la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte avait consacré le principe de spécialité législative : les lois et règlements ne s'appliquaient de plein droit que dans un certain nombre de domaines listés, tels que la nationalité, le droit pénal ou la procédure administrative contentieuse et non contentieuse. Quant à l'article L.O. 6113-1 du code général des collectivités territoriales<sup>2</sup>, issu de la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer

---

<sup>1</sup> « Six matières avaient en effet été mises à l'écart par la loi organique de 2007. Cette spécialité législative disparaîtra progressivement. Mais je tiens à faire remarquer que, dans certains domaines, nous avons été conduits, en quelque sorte, à protéger la collectivité contre elle-même. Mayotte a des contraintes très spécifiques et il ne faut pas aller plus vite que la musique », Assemblée nationale, extraits du débat de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République du mercredi 17 novembre 2010, Compte-rendu n°16.

<sup>2</sup> « Considérant qu'aux termes de l'article LO 6113-1 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi organique du 21 février 2007 : « Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Mayotte, à l'exception de celles qui interviennent dans les matières relevant de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou dans l'une des matières suivantes : (...) 2° Propriété immobilière et droits réels immobiliers ; cadastre ; expropriation ; domanialité publique ; urbanisme ; construction ; habitation et logement ; aménagement rural (...) Les dispositions législatives et réglementaires intervenant dans les matières mentionnées aux 1° à 6° ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse.... »

(DSIOM), il prévoyait un passage partiel au principe d'identité législative, à l'exception de six domaines parmi lesquels la propriété immobilière<sup>1</sup>. Dans l'argumentation du Conseil général, les litiges tenant, *in casu*, à une cession de terrain et à une subvention pour réhabilitation d'un édifice, ils relevaient du droit foncier, tel qu'applicable à Mayotte selon le principe de spécialité législative<sup>2</sup>. Et le tribunal en réponse de conclure sans surprise :

« *Considérant que si les dispositions précitées ont pour effet de rendre obligatoire une mention expresse des dispositions législatives et réglementaires concernant la propriété immobilière pour que ces dispositions soient applicables à Mayotte, il n'en est pas de même s'agissant des dispositions de la loi de 1905 qui, relative à la séparation des Églises et de l'État, sont par elles-mêmes étrangères à la propriété immobilière et ne relèvent d'aucune des exceptions prévues par l'article LO 6113-1 du code [Général des Collectivités Territoriales]* »<sup>3</sup>.

En effet, c'est sur le terrain de la neutralité religieuse de l'État, notamment en matière financière que le tribunal situe implicitement la loi, à travers une lecture téléologique de ses dispositions<sup>4</sup>. Si le texte du 9 décembre 1905 est d'abord une « *histoire de droits, de biens, de sous, fondée sur le principe d'un partage équitable* »<sup>5</sup>, elle est souvent assimilée au principe de laïcité, qui implique la neutralité de l'État et qui est aujourd'hui constitutionnellement garanti, en témoigne le Préambule de la Constitution de 1946<sup>6</sup> auquel renvoie le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, ainsi que l'article 1<sup>er</sup> du texte constitutionnel. Cependant, si ledit principe a « *valeur suprême* », le Conseil d'État a jugé qu'il ne

---

<sup>1</sup> Pour un historique complet des régimes législatifs applicables à Mayotte : M. KAMARDINE, *La marche mahoraise vers le droit commun...ou de la difficulté de demeurer français*, RJOI 2009, n° spécial « Mayotte 2009 » et l'éclairage très complet de O. GOHIN, *La longue marche vers le droit commun*, *ibid.* Mayotte est devenue depuis 2011 un département français d'outre-mer, suite à la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010, et la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010, relatives au Département de Mayotte.

<sup>2</sup> L'article 5 du Traité de cession de 1841 stipulait le respect du droit coutumier des Mahorais en cette matière ; sur son fondement, un décret colonial du 4 février 1911 régit la propriété coutumière à Mayotte jusqu'à son abrogation par l'ordonnance n° 2005-870 du 28 juillet 2005 qui porte adaptation de diverses dispositions relatives à la propriété immobilière dans l'île et modifie le livre IV du Code civil pour rapprocher du droit commun les dispositions relatives aux immeubles et applicables à Mayotte. À cette ordonnance s'ajoutent notamment la réforme foncière initiée en 1996, le décret n° 2009-1104 du 9 septembre 2009 pris pour l'application des articles L. 5331-6-2 à L. 5331-6-5 du code général de la propriété des personnes publiques portant des dispositions applicables à Mayotte, ainsi que l'ordonnance n° 2012-576 du 26 avr. 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de la construction et de l'habitation ainsi que de diverses lois relatives au logement. V. « Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis », Rapport d'information n° 675 (2011-2012), fait au nom de la commission des lois, Sénat, 18 juillet 2012.

<sup>3</sup> TA Mayotte, 2 décembre 2010, *Préfet de Mayotte c/Conseil général de Mayotte*, req. n° 0800485.

<sup>4</sup> À noter que lors des débats précédant l'adoption de cette loi centenaire, comme dans sa lettre, le terme même de « laïcité » n'aura été cité que deux fois ; le terme de « neutralité » n'apparaît pas dans le corps du texte. V. le dossier complet établi par l'Assemblée Nationale, disponible en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/eglise-etat/sommaire.asp> (dernière consultation le 05 septembre 2012).

<sup>5</sup> E. POULAT, *Scruter la loi de 1905. La République française et la Religion*, Fayard, 2010, coll. « Les quarante piliers » série « matériaux », p. 27

<sup>6</sup> « *Le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. [...] Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances. [...] L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État* ».

saurait être interprété comme interdisant aux collectivités publiques de subventionner les cultes<sup>1</sup>. Seule la loi du 9 décembre 1905 pose, dans les territoires où elle a été étendue, le principe d'une telle interdiction<sup>2</sup>. Ici le raisonnement *a contrario* du juge administratif paraît simple : si la loi organique de 2007 prévoit que s'appliquent à Mayotte les lois dans les domaines autres que ceux par elle limitativement énumérés, alors il en va ainsi des dispositions « *concernant la séparation des Églises et de l'État* ». Pour autant, il paraît peu aisé de penser cette applicabilité comme dérivant de la simple automaticité.

## **B.- L'applicabilité de la loi de 1905 à Mayotte comme d'une trompeuse évidence**

Comme le rappelle la circulaire IOC/D/11/21265C du 25 août 2011 relative à la réglementation des cultes Outre-Mer, dans les collectivités telles que Mayotte et celles relevant de l'article 74 ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, l'exercice du culte relève de la compétence de l'État. En effet, aux termes de l'article 43 de la loi du 9 décembre 1905 « *des décrets en Conseil d'État détermineront les conditions dans lesquelles la présente loi sera applicable en Algérie et aux colonies* » ; l'article 43 § 2 précisant sans ambiguïté que le « *régime de séparation doit être étendu, outre-mer, aux colonies, sans aucune exception* ». Or, le décret du 11 mars 1913 organisant la séparation pour la colonie de Madagascar, à laquelle étaient administrativement rattachées les Comores, renvoyait à un texte « *ultérieur* » pour Mayotte. En l'absence de texte spécifique organisant la séparation des Églises et de l'État, s'applique pour l'essentiel un régime institué par les décrets-lois « Mandel » des 16 janvier 1939 et 6 décembre 1939<sup>3</sup>, qui « *permet de subventionner les missions catholiques* », et n'interdit pas les subventions aux autres cultes<sup>4</sup>. Ainsi, la loi de 1905 n'a jamais été applicable en tant que tel sur l'île aux parfums<sup>5</sup>, et la circulaire du ministère de l'Intérieur de relever que la départementalisation « *n'emporte pas (...) l'extension de la loi du 9 décembre 1905 à Mayotte* ».

---

<sup>1</sup> CE, 19 juillet 2011, *Mme V.*, req. n°320796, *Lebon* ; *AJDA* 2011, p.1460, obs. M.-C. MONTECLERC ; *ibid.* 1667, chron. X. DOMINO et A. BRETONNEAU ; *D.* 2011, p. 2025, édito. F. ROME ; *AJCT* 2011. 515, obs. PERRIER ; *RFDA* 2011, p. 967, concl. E. GEFFRAY ; *RLCT* 1<sup>er</sup> novembre 2011, p. 10, note M.-C. ROUAULT : « *Considérant, en premier lieu, qu'en jugeant, au demeurant par un motif surabondant, que le principe constitutionnel de laïcité ne fait pas par lui-même obstacle à l'octroi de certaines aides à des activités ou des équipements dépendant des cultes, " dans l'intérêt général et dans les conditions définies par la loi "*, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ».

<sup>2</sup> CE 16 mars 2005, *ministre de l'outre-mer c/Président du territoire de Polynésie française* : *Lebon* 108 ; *AJDA* 2005. 1463, note C. DURAND-PRINBORGE ; *RFDA* 2005, p. 674 ; *JCP-G* 2005, IV, 1987, et I, 192.

<sup>3</sup> Décret du 16 janvier 1939, applicable à Mayotte en vertu d'un arrêté du gouverneur général de Madagascar du 10 mars 1939. Un décret du 6 février 1911, modifié à plusieurs reprises, a en revanche étendu le régime général de la loi de 1905 à la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion.

<sup>4</sup> R. ROUQUETTE, *Cultes laïcité et collectivités territoriales*, Éd. Le Moniteur, 2007, coll. Les Guides Juridiques Collectivités Locales, pp. 228-229.

<sup>5</sup> Voir E. POULAT, *Scruter la loi de 1905...*, *op. cit.*, pp. 221-232.

En outre, dans un avis du 20 mai 2010, l'assemblée générale du Conseil d'État a précisé que, conformément à l'article L.O. 6113-1 du code général des collectivités territoriales, « *Les textes de droit commun métropolitain entrés en vigueur avant la date d'application du régime d'identité à Mayotte dans une matière déterminée y sont applicables, lorsqu'ils le prévoient et moyennant les adaptations qu'ils prévoient* ». Pour la Haute juridiction administrative, « *lorsqu'il existe, dans une matière déterminée, des dispositions spécifiques à Mayotte, celles-ci ne sont pas implicitement abrogées, lors du passage au régime de l'identité, par les textes de droit commun alors applicables en métropole et ne mentionnant pas leur applicabilité à Mayotte* ». Les dispositions qui prévalaient dans le domaine culturel avant le passage au régime de l'identité semblent donc rester applicables à Mayotte. Et il nous apparaît conséquemment que c'est à tort que le tribunal soutient que « *la loi de 1905 était bien applicable à Mayotte à la date du 15 février 2010 d'intervention de la délibération attaquée* ». L'île présente un cas singulier, pour lequel l'applicabilité en tant que telle des dispositions de la loi de 1905 est contestable. Ce qui explique que les associations culturelles musulmanes, religion prédominante à Mayotte<sup>1</sup>, soient constituées en vertu de la loi de 1901.

Le Tribunal aurait-il fait une erreur en concluant à l'applicabilité de la loi de 1905 à Mayotte ? On est légitimement en droit de se le demander. Poursuivant son raisonnement, le juge administratif, statuant *in concreto*, voit dans les actes administratifs déferés des dons et libéralités tels que proscrits par les dispositions de l'article 2 du texte portant séparation des Églises et de l'État.

## **II.- Sur la stricte application de la loi de 1905 à Mayotte : le principe de l'interdiction de subvention aux associations ayant des « activités culturelles » par les collectivités publiques**

Aux fins de l'annulation des actes administratifs litigieux, le juge rappelle d'abord, et sur le fondement de la loi de 1905, l'interdiction de principe des subventions aux associations « *qui ont des activités culturelles* », résultat auquel il serait également parvenu sur la base de la loi de 1901 (A), et le tribunal administratif ne retient par ailleurs aucune des justifications d'intérêt général avancées par le Conseil général de Mayotte, alors même que la jurisprudence du Conseil d'État tend à une vision libérale de la loi (B).

---

<sup>1</sup> Préfecture de Mayotte, 11 septembre 2012 : <http://www.mayotte.pref.gouv.fr/Decouvrir-Mayotte/Population>.

## A.- Du rappel du principe général de prohibition des subventions aux cultes par les collectivités territoriales

La loi de 1905 en son article premier impose à la République une obligation de neutralité religieuse. En découle, au titre de son article 2, cité dans les deux jugements ici commentés, une prohibition stricte de « *toutes dépenses relatives aux cultes* » par les collectivités publiques. La même loi prévoyait en son article 19 que toute subvention à une association cultuelle<sup>1</sup> soit interdite, bien que la réalité paraisse plus nuancée<sup>2</sup>. Or, comme rappelé *supra*, les associations telles que l'association islamique de la Mosquée de vendredi de Kani-Kéli ou l'association de la Mosquée du vendredi d'Acoua ne sont pas des associations cultuelles visées par la loi de 1905, qui n'est en tant que telle pas applicable à Mayotte. Leur statut est par conséquent celui d'une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901<sup>3</sup>. Pour autant, le raisonnement du tribunal administratif reste pertinent lorsqu'il dénie à la collectivité le droit d'accorder une subvention à une association ayant « des activités cultuelles », dans le droit fil de la jurisprudence du Conseil d'État<sup>4</sup>. Pour ce faire, le juge procède à un examen *in concreto* de la nature des deux associations précitées ; il relève que « *l'objet de l'association bénéficiaire du don sus-décrit est essentiellement cultuel* » dans la première espèce<sup>5</sup>, et « *qu'il n'est pas contesté que l'objet de l'association bénéficiaire de la subvention en cause est essentiellement cultuel* » dans la seconde<sup>6</sup>. Quant à l'objet de l'arrêté du président du Conseil général, soit le transfert d'une parcelle de terrain appartenant à la collectivité et sur laquelle était érigée une mosquée, le tribunal refuse d'admettre qu'il s'agisse de « *régulariser une situation insatisfaisante* » en vertu des spécificités de Mayotte en matière foncière<sup>7</sup>. En ce qui concerne le don du Conseil général à l'association d'Acoua, le Préfet relevait qu'il s'agissait d'une aide destinée non pas à des « *travaux de réparation* », autorisée sous conditions par la

---

<sup>1</sup> Association dont l'objet exclusif, aux termes de l'art. 18 de la loi du 9 déc. 1905, est de « *subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice du culte* » : CE avis, 14 novembre 1989, n°346040, *Grand avis du Conseil d'État* n°32, p. 309. La notion d'« objet cultuel » est d'interprétation stricte : CAA Nantes, 31 juillet 2002, *Région de Bretagne*, req. n°02NT01045, inédit au *Lebon* ; *BJCL* 2002, p. 473, concl. LALAUZE ; CAA Bordeaux, 6 mars 2012, *Région Midi-Pyrénées c/ Communauté des bénédictines de l'abbaye de Sainte-Scholastique et communauté des bénédictins de l'abbaye de Saint-Benoît d'En Calcat*, req. n° 11BX01598 et n°11BX01599, inédits au *Lebon* ; CAA Bordeaux, 6 mars 2012, *ADEME c/ Communauté des bénédictines de l'abbaye de Sainte-Scholastique et communauté des bénédictins de l'abbaye de Saint-Benoît d'En Calcat*, req. n°11BX01700 et 11BX01701, inédits au *Lebon* ; *JCP A*, 9 juillet 2012, n° 27, p. 2232.

<sup>2</sup> R. ROUQUETTE, Cultes, laïcité et collectivités territoriales, *op. cit.* Il apparaît aujourd'hui que l'essentiel des charges afférentes à l'entretien des lieux de cultes incombe concrètement à l'État et aux collectivités publiques.

<sup>3</sup> I. LEGRAND, « Mayotte : la cession gratuite d'un terrain à une association cultuelle est-elle prohibée ? », *AJCT* 2011, p. 132.

<sup>4</sup> CE, Sect., 9 octobre 1992, *Commune de Saint-Louis c/ Assoc. Shiva Soupramanien de Saint-Louis*, req. n°94455, *Lebon*, p. 358 ; *AJDA* 1992, p. 817, concl. F. SCANVIC ; *JCP* 1993, II, 126, note ASHWORTH.

<sup>5</sup> TA Mayotte, 2 décembre 2010, *Préfet de Mayotte c/ Conseil général de Mayotte*, req. n° 0800485.

<sup>6</sup> TA Mayotte, 28 avril 2011, *Préfet de Mayotte*, req. n°1000210.

<sup>7</sup> On rappellera, entre autres exemples, une délibération du Conseil général de Mayotte du 3 septembre 1996, prise alors sous l'égide du préfet, autorisant le transfert de propriété aux occupants depuis dix ans de parcelles appartenant à la « *collectivité départementale de Mayotte* ». Voir I. LEGRAND, *ibid.*



loi de 1905 telle que modifiée par le Gouvernement de Vichy<sup>1</sup>, mais à la construction d'un nouvel édifice après démolition de la mosquée actuelle, ce que la jurisprudence prohibe<sup>2</sup>. La règle concerne tout autant les associations de droit commun qui exercent une activité culturelle, comme en l'espèce<sup>3</sup>, mais le tribunal n'entre pas dans le détail de l'argumentation préfectorale. Il se borne à constater, dans le second jugement présenté<sup>4</sup>, que « *le Conseil général ne justifie pas du caractère d'intérêt général que présenterait la délibération attaquée* » et annule la délibération déferée « *au motif qu'elle consent une subvention à une association culturelle* ». Le juge administratif fait ainsi une stricte application du principe de prohibition des subventions aux cultes, en dépit d'une réelle souplesse de la jurisprudence récente.

## **B.- De l'inopérance de l'exception tirée de l'intérêt général pour justifier l'aide de la collectivité**

Ces jugements interviennent dans un contexte où est constatée « *une augmentation du nombre de litiges sur les aides financières de collectivités à des projets liés aux cultes religieux* »<sup>5</sup>, litiges pour lesquels le Conseil d'État tend à assouplir sa jurisprudence en dessinant les contours de la loi<sup>6</sup>. Cette souplesse dans l'application de la loi de Séparation ne déparait pas avec la pensée de son rapporteur, un certain Aristide Briand : « *la loi que nous avons faite [...] est finalement, dans son ensemble, une loi libérale* »<sup>7</sup>. Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser ainsi la notion d'intérêt public local qui justifie une subvention publique en raison notamment de « *l'importance particulière de l'édifice pour le rayonnement culturel et le développement touristique et économique de la ville* »<sup>8</sup>, ou « *de la nécessité que les cultes soient exercés dans des conditions conformes aux impératifs de l'ordre public, en particulier de la*

---

<sup>1</sup> Aux termes du dernier alinéa de l'article 19 modifié par la loi du 25 décembre 1942, et pour les édifices culturels appartenant à une personne privée, « *Ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparations aux édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques* ». Lorsque l'édifice relève de la propriété publique, le dernier alinéa de l'article 13 de la loi de 1905, tel qu'issu de la loi du 13 avr. 1908, autorise la personne publique propriétaire à prendre en charge « *les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation* » du bien : PERRIER M. « La propriété et l'entretien des biens culturels ou l'imbroglio juridique », *AJCT* 2012, p. 282.

<sup>2</sup> TA Grenoble n31 décembre 1991, *M. George Fourel*, req. n° 8836688, *Lebon* 1992, p. 632.

<sup>3</sup> CE Sect., 9 octobre 1992, *préc.*

<sup>4</sup> TA Mayotte, 28 avril 2011, *Préfet de Mayotte*, req. n°1000210.

<sup>5</sup> J.-M. SAUVE, cité par D. ALBERTINI, « Le Conseil d'État dépeussière la loi de 1905 », *Libération*, 19 juillet 2011.

<sup>6</sup> CE, 19 juillet 2011, *Commune de Trélazé*, req. n° 308544 ; *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et M.*, req. n° 308817 ; *Communauté urbaine du Mans - Le Mans métropole*, req. n° 309161 ; *Commune de Montpellier*, req. n° 313518 ; *Mme V.*, n° 320796, *préc.*

<sup>7</sup> Cité par I. GARRIGUE, « Une loi de bon sens et d'équité » (Aristide Briand. Séance du 3 juillet 1905) in « *Les grands discours parlementaires de la IIIe République, de Victor Hugo à Clémenceau* », Paris, Armand Colin, 2004, 217 p. (nous soulignons).

<sup>8</sup> CE, 19 juillet 2011, *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et M.P.*, req. n° 308817, *préc.* A ce propos, voir F. BEROUJON, « Principe de laïcité et financement d'un édifice culturel par une collectivité territoriale à l'étranger, conclusions sur tribunal administration de Lyon, 5 avril 2012, Association Libre pensée et d'action sociale du Rhône, n°1007858 », *RFDA* 2012, p. 741.

*salubrité publique et de la santé publique* », si l'équipement n'est pas affecté à l'exercice du culte et s'il est garanti que la subvention soit uniquement destinée au financement du projet<sup>1</sup>. Il en va autrement dans les territoires outre-mer non soumis à la loi de 1905, telle que Mayotte ; c'est ce qu'a jugé le Conseil d'État à propos du territoire de la Polynésie française : le principe de laïcité qui s'applique dans ces collectivités n'interdit pas l'attribution de subventions publiques à des activités relatives à l'exercice du culte<sup>2</sup>. Comme le rappelle la circulaire de 2011, citant la jurisprudence de la Haute cour administrative : « *Les associations placées sous le régime de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 qui exercent des activités cultuelles ne peuvent recevoir des libéralités. Elles ne peuvent se voir accorder des subventions publiques, sauf si l'opération envisagée présente un objectif d'intérêt général* ». En l'espèce, le tribunal administratif de Mayotte juge que le don accordé à l'association de Kani-Kéli « *n'est pas strictement indispensable aux opérations de mise aux normes invoquées par le Conseil général* » ; que « *la cession du domaine privé en cause n'est pas nécessaire pour que l'association puisse bénéficier d'un permis de construire* »<sup>3</sup> et qu'ainsi, aucune justification tirée de l'intérêt général ne pouvait être invoquée par le Conseil général.

En guise de conclusion, on notera que le département de Mayotte et ses communes disposaient d'une solution juridique alternative à la cession du domaine privé ici sanctionnée. En effet, ils peuvent recourir au bail emphytéotique prévu par l'article L. 451-1 du code rural pouvant porter sur une dépendance du domaine privé de la collectivité. En revanche, l'article L. 1311-2 du CGCT, créé par l'article 3 de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006, qui prévoit les conditions de recours au bail emphytéotique administratif pour des parcelles du domaine public ou privé et contre une redevance modique<sup>4</sup>, n'a pas été étendu à Mayotte et n'y est donc pas applicable, quand bien même sa pertinence eu égard les spécificités locales mériterait d'être étudiée.

Si les jugements rendus par le tribunal administratif *in casu* peuvent sembler surprenants en concluant à l'applicabilité de la loi de 1905, à Mayotte, l'annulation des actes administratifs déferés répond aux critères d'une jurisprudence qui pour libérale et souple n'en est pas moins fixée de longue date autour de ce que son illustre rapporteur défendit jadis comme « *une loi de bon sens et d'équité* ».

---

<sup>1</sup> CE, 19 juillet 2011, *Communauté urbaine du Mans - Le Mans métropole*, req. n° 309161, *préc.*

<sup>2</sup> CE, 9 mars 2005, *ministre de l'outre-mer c/gouvernement de la Polynésie française*, *préc.*

<sup>3</sup> TA Mayotte, 28 avril 2011, *Préfet de Mayotte*, req. n°1000210.

<sup>4</sup> S. TISSOT-GROSSRIEDER, « De l'usage du bail emphytéotique pour la construction d'une mosquée », *AJDA* 2010 p. 2471.