

## **LE RÉGIME JURIDIQUE DES ÉDIFICES CULTUELS A MADAGASCAR DEPUIS L'INDÉPENDANCE**

Pouvoirs de la juridiction administrative en cas de litige  
concernant la jouissance desdits immeubles

Conclusions de M. André ROUSSEAU  
*Commissaire de la Loi près la Cour Suprême de Madagascar*  
Sur arrêt du 18 juin 1965  
de la Chambre Administrative de la Cour Suprême de Madagascar  
(Mission Evangélique de Tananarive  
c/Secrétaire d'Etat, Délégué à la Province de Tananarive)

La Mission Evangélique de Tananarive a été constituée en 1955, sous le régime de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

Le 10 septembre 1956, une décision du chef de district de Tananarive l'autorisait à tenir des réunions culturelles à Ankazomanga, dans une pièce d'un immeuble privé appartenant à la dame Rasoanjanahary.

Les fidèles devenant nombreux et le local trop petit, acquisition fut faite le 3 mars 1962, d'un terrain où fut construit un hangar devant tenir lieu de temple.

Dans le même temps, une scission s'opérait au sein de la Mission ; le pasteur Rakotondrainibe créait une section dissidente, qui se formait en association en septembre 1962.

Une nouvelle législation sur les cultes étant intervenue à Madagascar (l'ordonnance du 1<sup>er</sup> octobre 1962) et celle-ci, prescrivant que toutes les associations à caractère cultuel régularisent leur situation en présentant une demande de reconnaissance par l'Etat, en tant qu'association culturelle, l'association dissidente, prenant de vitesse la Mission Evangélique se fit reconnaître dès le 28 mai 1963 et obtenait le 6 août 1963, une décision du Secrétaire d'Etat délégué à la Province de Tananarive, l'autorisant à ouvrir au culte l'immeuble récemment

édifié ; autorisation qui ne faisait que se substituer à celle accordée le 25 septembre 1962, par le Délégué général du Gouvernement à Tananarive.

La requérante, qui n'a été reconnue comme association culturelle en vertu de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> octobre 1962 que par arrêté du 7 octobre 1963 du Ministre de l'Intérieur, estime que l'autorisation du 6 août 1963 a été donnée à l'association dissidente au mépris des droits de la Mission Evangélique.

Elle s'est bien adressée, à son tour, au Secrétaire d'Etat délégué à la Province pour obtenir l'ouverture du local à son profit. Mais un refus lui a été opposé le 23 septembre 1963, au motif que le temple était déjà ouvert au profit de l'autre association. Ne se décourageant pas, le 24 mai 1964, elle demande à l'Administration de revenir sur ses décisions des 6 août et 23 septembre. Un nouveau refus accueille sa requête, le 26 mai 1964.

La demanderesse attend donc de vous, messieurs, que vous annuliez les décisions du Secrétaire d'Etat Délégué à la Province de Tananarive et que vous ordonniez la remise du local à la Mission Evangélique.

Il s'agit en fait, les mémoires échangés le prouvent suffisamment, d'un différend entre deux associations culturelles devenues rivales, au sujet de la jouissance d'un édifice religieux.

Mais en droit, étant donné qu'il vous est demandé d'annuler un acte d'une autorité administrative, le recours doit être considéré comme dirigé contre l'Etat qui a été appelé à présenter ses observations.

♦♦

La première question qui doit être posée est la suivante :

Etes-vous compétents pour connaître de ce pourvoi ?

Avant de répondre, il est bon de rappeler qu'en vertu de la législation coloniale

— le décret du 11 mars 1913 sur les cultes à Madagascar — les contestations sur la jouissance d'un édifice ouvert au culte public, dans la mesure seulement où il était immeuble domanial, étaient réglées par le Conseil du Contentieux de la Colonie. L'art. 8 dudit décret ne donnait pas d'autres précisions. Aussi une jurisprudence s'était-elle établie, aux termes de laquelle tous les litiges relatifs à la jouissance d'immeubles domaniaux ouverts au culte étaient de la compétence du juge administratif local, qui statuait avec les pouvoirs du juge en matière de plein contentieux, pouvant ordonner l'expulsion d'une association et la remise à une autre, avec, bien entendu, appel

possible au Conseil d'Etat, cf. en ce sens : C.E. 8 2, 1952, RALISON, p. 90 — C.E. 19-12-1952, RAVALITERA, p. 592.

Mais ce texte a été entièrement abrogé par l'ordonnance n° 62.117 du 1<sup>er</sup> octobre 1962.

En vertu de celle-ci, tous les édifices culturels sont immeubles domaniaux, les associations propriétaires d'un immeuble culturel devant en faire cession à l'Etat qui le met à la disposition des fidèles de l'Eglise ou de l'Association culturelle considérée (art. 24 de l'ordonnance).

L'art. 41 précise que les litiges pouvant survenir entre Eglises et Etat portant sur des questions domaniales ou de propriété ou de jouissance d'édifices culturels, devront être portées devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême.

Il ajoute que les mêmes litiges s'élevant entre membres de la même église à propos de la jouissance d'édifices culturels et du mobilier qui en dépendent, sont réglés souverainement par les statuts organiques de l'Eglise.

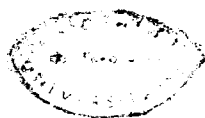
De la lecture de ce texte, on peut déduire, que la Chambre Administrative a recueilli les pouvoirs de l'ancien Conseil de Contentieux, que celle-ci connaît de tous les litiges concernant la jouissance des édifices culturels, qui désormais, par définition, sont tous biens du domaine public.

Il faut toutefois, qu'il s'agisse d'un différend entre les Eglises ou l'Etat, dit le texte de l'art. 41, qui ne fait pas mention des associations culturelles. Mais il n'est pas douteux, si l'on se réfère à l'esprit du texte et aux autres dispositions, telles que l'art. 24, que le terme Eglise doit être compris dans un sens large et inclut les associations culturelles. Encore que le texte ne soit pas très net, mais le contexte ne fait pas de doute — les conflits entre Eglise ou Association culturelles, pour les litiges ci-dessus visés, sont également de la compétence de la Cour Suprême.

Si en revanche, le litige s'instaure entre membres d'une même église ou association culturelle, par extension, il n'est plus de la compétence du juge administratif.

En l'espèce, le litige concerne deux associations distinctes.

Il s'établit entre d'une part la Mission Evangélique de Tananarive et d'autre part l'Etat et la Fiangonana Kristiana Malagasy Ankazomanga. Il porte sur la jouissance d'un édifice culturel devenu de droit, bien du domaine public, en vertu de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> octobre 1962 et déclaré comme tel d'ailleurs par l'art. 2 de la décision contestée du 6 août 1963.



Vous êtes parfaitement compétent pour juger de cette affaire et vous disposez des pouvoirs les plus larges à cet effet, conformément, tant à la tradition jurisprudentielle, qu'aux dispositions de l'ordonnance précitée.

\*

\*\*

La question à résoudre au fond est celle qui s'est déjà posée dans le passé à Madagascar et qui fit notamment l'objet des arrêts du Conseil d'Etat Ralison et Ravalitera déjà cités, arrêts conformes à la jurisprudence du grand arrêt du 25 juin 1943, Eglise réformée évangélique de Marseille, p. 166.

A qui doivent être affectés les biens du culte, lorsqu'ils sont réclamés par deux associations culturelles formant en quelque sorte deux églises réformées distinctes, l'une provenant généralement de l'autre par suite d'une scission ?

Dans la jurisprudence citée, les textes applicables étaient la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat et le décret du 11-3-1913 pris pour l'application à Madagascar de la loi de 1905.

La règle posée par le législateur, et précisée par le juge, était que les biens du culte relevant du domaine public devaient être affectés à l'association se conformant le mieux aux règles d'organisation générale du culte. Quant à l'importance du nombre des fidèles appartenant à l'une ou l'autre association, il était un élément de fait, sans influence réelle sur la solution du litige, cf. les arrêts Ralison et Ravalitera précités.

Mais la nouvelle réglementation ne fait pas appel à la notion de conformité aux règles d'organisation générale du culte.

L'art. 24 de l'ordonnance, déclare seulement que les édifices culturels sont mis à la disposition des fidèles de l'Eglise ou de l'association qui a cédé la propriété de l'édifice culturel à l'Etat.

Il n'y a plus de référence aux dogmes et aux traditions des églises tellement embarrassante pour le juge, il faut l'avouer, cf. les conclusions de M. Odent, qui dans l'affaire « Eglise réformée de Marseille » a dû aborder des problèmes théologiques.

Il s'agit, selon nous, désormais de déterminer simplement quelle était l'association qui était propriétaire de l'édifice lors de la passation du bien à l'Etat, pour décider à qui doit profiter la jouissance de ce bien.

Dans notre affaire, énonçons la chronologie des faits.

Le terrain à bâtir fut acheté en avril 1961. La régularisation de cette acquisition fut effectuée en mars 1962 au nom du Temple protestant malgache d'Ankazomanga. Ce ne pouvait être, à l'époque que

la Mission Evangélique, puisque l'association dissidente, la F.K.P.M.A., n'existait pas encore, la scission n'ayant eu lieu qu'en septembre 1962.

La construction elle-même, réalisée en juillet 1962, ne peut être pour les mêmes raisons, que le fait de la Mission Evangélique.

Il ressort suffisamment des faits indiqués, que seule l'association demanderesse était propriétaire de l'édifice cultuel.

Ce dernier, devenu bien du domaine public, aurait dû être affecté aux fidèles de la Mission et non à la *Fiangonana Kristiana Protestanta Malagasy Ankazomanga*. Il conviendrait donc d'annuler la décision attaquée et d'ordonner la remise du local à la requérante.

\*

\*\*

Au cas où vous ne seriez pas convaincus par cette argumentation, nous vous demanderions de soulever d'office un moyen qui n'a pas été invoqué, mais qui est d'ordre public: l'incompétence de l'auteur de la décision du 6 août 1963.

La question d'ailleurs ne se pose pas en termes simples, car l'Administration paraît avoir commis — une confusion entre pouvoir de police et pouvoir en matière domaniale.

La décision susvisée du chef de Province autorisait — ce sont les termes employés — l'association cultuelle F.K.P.M.A. « à ouvrir au culte public l'édifice cultuel sis à Ankazomanga ». Or la liberté des cultes est garantie par la Constitution malgache ; c'est une liberté fondamentale. L'exercice du culte n'est soumis à aucune autorisation.

L'ordonnance du 1<sup>er</sup> octobre 1962 a réaffirmé le principe dans l'exposé des motifs, qui précise « pour respecter les principes constitutionnels, il est prévu que les autorisations administratives ne seront plus nécessaires pour la tenue de réunions culturelles privées ou publiques ».

Elle l'a concrétisé dans ses art. 3 et 4 ; art. 3 : les réunions culturelles peuvent être tenues librement à l'intérieur des locaux privés ; art. 4 : l'autorisation administrative n'est pas requise pour tenir une réunion culturelle.

Seule demeure soumise à autorisation, en vertu de l'art. 25, la construction d'un édifice cultuel.

Ainsi la législation malgache rompt avec le régime d'autorisation qui était en vigueur avant l'Indépendance.

Par conséquent, aucune autorisation n'est nécessaire aux églises ou aux associations culturelles reconnues, pour célébrer les offices dans des édifices déjà construits.

La décision du chef de Province, telle qu'elle est libellée, laisserait à penser qu'il s'agit d'une autorisation de police.

Dans ce cas, cet administrateur aurait continué à tort, à faire application du décret de 1913, aujourd'hui abrogé. Il aurait, en même temps, commis une violation d'un des principes fondamentaux régissant la République Malgache.

Une telle conséquence n'était sûrement point dans les intentions de l'Administration.

Aussi, nous préférons interpréter son acte comme une décision d'affectation du bien, décision à caractère simplement domanial. Cette hypothèse est renforcée par le fait que dans l'art. 2 de la décision du 6 août, il est stipulé que « conformément aux dispositions de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> octobre 1962, cet immeuble restera propriété de l'Etat ».

En ce cas, force est de constater que le secrétaire d'Etat délégué à la Province, n'avait pas qualité pour prendre une telle décision.

Aux termes de l'art. 24 de l'ordonnance, c'est, en effet, le ministre chargé du Service des Domaines, qui met l'édifice culturel à la disposition des fidèles de l'Eglise ou de l'Association culturelle à laquelle il appartenait jusqu'alors.

Le chef de Province s'est substitué à l'autorité compétente.

Vous ne pourrez dès lors qu'annuler la décision du 6 août 1963, portant, en fait et nonobstant les termes employés, affectation du temple d'Ankazomanga à la Fiangonana Kristiana Protestanta Malagasy.

S'agissant d'une annulation pour vice de compétence, vous rejeterez le surplus de la demande.

Il appartiendra en suite de votre jugement, au Service des Domaines, d'effectuer l'affectation de l'édifice litigieux.

Bien entendu, si cette décision ne donnait pas satisfaction à la Mission Evangélique, rien ne l'empêcherait de revenir alors devant vous.

\*\*

En résumé, nous concluons : 1) à ce qu'il soit statué au fond ; dans cette hypothèse, à l'annulation de la décision attaquée et à l'affectation du bien à la Mission Evangélique de Tananarive — 2) et subsidiairement, à l'annulation en la forme de la décision du 6 août 1963, pour vice d'incompétence et au rejet du surplus de la requête.

## ANNEXE

*Arrêt Mission Evangélique de Tananarive  
c/Secrétaire d'Etat Délégué à la Province de Tananarive  
du 18 juin 1965*

.....  
Vu la requête présentée par la Mission Evangélique de Tananarive, ayant son siège social à Ambohimano, lot V.K. 25, Tananarive, représentée par Monsieur Noëlson RAJONSON, Pasteur, président de ladite Mission, ayant pour conseil, M<sup>e</sup> Gabriel PAIN, avocat à la Cour d'Appel de Madagascar, domicilié place Goulette, Tananarive ;

Ladite requête, enregistrée au greffe de la Chambre Administrative de la Cour Suprême, le 14 août 1964, sous le n<sup>o</sup> 36-64, tendant à ce qu'il plaise à la Cour :

— dire que la Mission Evangélique de Tananarive est habilitée à exercer exclusivement le culte religieux dans le temple protestant d'Ankazomanga, bâti sur la propriété dite « Soazaraina II », titre n<sup>o</sup> 22.200-A ;

— ordonner : que les sieurs RAKOTONDRAINIBE Narison Désiré et ANDRIANTSOA Albert devront remettre les clefs dudit édifice culturel à la Mission Evangélique de Tananarive, ou entre les mains du Délégué général du Gouvernement chargé de les lui remettre ;

— autoriser la Mission Evangélique de Tananarive à procéder à la réouverture au culte dudit temple ;

.....  
Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

*A l'audience publique extraordinaire du vendredi vingt-et-un mai mil neuf cent soixante cinq ;*

Où, M. MAMELOMANA, Conseiller, en son rapport ;

Où, M<sup>e</sup> HAMEL, Avocat à la Cour d'Appel de Madagascar, substituant M<sup>e</sup> Gabriel PAIN, en ses explications orales pour la Mission Evangélique de Tananarive ;

Où, M. ROUSSEAU, Commissaire de la Loi, en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant que le recours présenté par la Mission Evangélique de Tananarive, doit être regardé comme tendant d'une part à l'annulation de la décision du 26 mai 1964, ayant refusé de rapporter la décision du 6 août 1963, du Secrétaire d'Etat délégué à la Province de Tananarive, ayant mis à la disposition de l'Association culturelle « Fiangonana Kristiana Protestanta Malagasy Ankazomanga », ancienne section dissidente de la Mission Evangélique de Tananarive, un édifice culturel, sis à Ankazomanga, et, par voie de conséquence, à l'annulation de la décision susvisée du 6 août ; d'autre part, à l'attribution à son profit dudit local ;

Considérant que la Chambre Administrative est compétente en application de l'article 41 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> octobre 1962, sur les cultes, pour trancher avec tous les pouvoirs du juge de plein contentieux le présent litige relatif à un édifice religieux, devenu bien du domaine public, en application de l'article 24 de l'ordonnance précitée, et déclaré d'ailleurs comme tel par l'article 2 de la décision attaquée du 6 août 1963 ;

*Au fond,*

Considérant qu'il résulte de l'instruction, que le terrain, sur lequel est construit l'édifice litigieux, fut acheté en 1961 ; que la régularisation de cette acquisition fut effectuée en mars 1962, au nom du Temple Protestant Malgache d'Ankazomanga ; que cette dernière dénomination ne pouvait s'appliquer qu'à la Mission Evangélique de Tananarive, la scission, ayant abouti à la création d'une association distincte de la Mission, ne s'étant produite qu'en septembre 1962 ; que la construction de l'édifice, réalisée en juillet 1962, ne pouvait être pour les mêmes raisons, que le fait de la Mission Evangélique ;

Considérant qu'il résulte suffisamment des faits qui viennent ainsi d'être exposés, que seule la Mission Evangélique de Tananarive était propriétaire de l'édifice culturel, et que, par suite, cet édifice, devenu bien public, aurait dû lui être affecté ; que pour en avoir décidé autrement, la décision du 6 août 1963, prise au demeurant par une autorité incompétente, le Secrétaire d'Etat délégué à la Province de Tananarive n'ayant pas qualité pour procéder à l'affectation d'édifices culturels, a violé les dispositions de l'article 24 susvisé, qu'il convient dès lors d'annuler, tant ladite décision, que celle du 26 mai 1964 ;

Considérant que, par voie de conséquence, il appartient à la Chambre Administrative d'ordonner l'expulsion de l'Association culturelle dite « Fiangonana Kristiana Protestanta Malagasy » et la remise de l'édifice à la seule Mission Evangélique de Tananarive, ainsi que la mise des dépens à la charge de l'Association défenderesse ;



## PAR CES MOTIFS,

*Décide :*

*Article premier.* — La décision n° 1456-PR/TANA du 6 août 1963 ensemble la décision n° 1133-P/AA du 26 mai 1963 du Secrétaire d'Etat délégué à la Province de Tananarive, sont annulées.

*Article 2.* — Sont ordonnées : d'une part, l'expulsion de l'édifice cultuel, sis à Ankazomanga, de l'Association « Fiangonana Kristiana Protestanta Malagasy Ankazomanga » ; d'autre part, la remise du local aux fidèles de la Mission Evangélique de Tananarive.

*Article 3.* — Les dépens sont laissés à la charge de l'Association « Fiangonana Kristiana Protestanta Malagasy Ankazomanga ».