

Décision n° 2017-633 QPC  
du 2 juin 2017

(Collectivité territoriale de la Guyane)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 6 mars 2017 par le Conseil d'État (décision n° 405823 du 3 mars 2017), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour la collectivité territoriale de la Guyane par Me Patrick Lingibé, avocat au barreau de Guyane. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2017-633 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane française et de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1900.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- l'ordonnance royale du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane française ;
- la loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1900 ;
- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État ;
- la loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour la collectivité requérante par Me Lingibé, enregistrées les 28 mars et 20 avril 2017 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 28 mars 2017 ;

– les observations en intervention présentées pour l'association République sans Concordat, par Me Jérémy Afane-Jacquart, avocat au barreau de Paris, enregistrées les 28 mars et 18 avril 2017 ;

– les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Lingibé, pour la collectivité requérante, Me Afane-Jacquart, pour la partie intervenante, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 23 mai 2017 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L'article 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 mentionnée ci-dessus prévoit :

« 1. Le gouverneur veille au libre exercice et à la police extérieure du culte, et pourvoit à ce qu'il soit entouré de la dignité convenable.

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

2. L'article 33 de la loi du 13 avril 1900 mentionnée ci-dessus prévoit :

« Le régime financier des colonies est modifié à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1901, conformément aux dispositions suivantes :

« § 1<sup>er</sup>. Toutes les dépenses civiles et de la gendarmerie sont supportées en principe par les budgets des colonies.

« Des subventions peuvent être accordées aux colonies sur le budget de l'État.

« Des contingents peuvent être imposés à chaque colonie jusqu'à concurrence du montant des dépenses militaires qui y sont effectuées.

« § 2. Les dépenses inscrites au budget des colonies pourvues de conseils généraux sont divisées en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives.

« Dans les colonies d'Océanie et des continents d'Afrique et d'Asie, les dépenses obligatoires ne peuvent se rapporter que :

« 1° Aux dettes exigibles ;

« 2° Au minimum du traitement du personnel des secrétariats généraux. Ce minimum est fixé par décret.

« Aux traitements des fonctionnaires nommés par décret ;

« 3° Aux frais de la gendarmerie et de la police et à ceux de la justice ;

« 4° Aux frais de représentation du gouverneur, au loyer, à l'ameublement et à l'entretien de son hôtel, aux frais de son secrétariat et aux autres dépenses imposées par des dispositions législatives.

« Mais, dans ces mêmes colonies, l'initiative des propositions de dépenses est réservée au gouverneur.

« Dans les colonies d'Amérique et à la Réunion, la nomenclature et le maximum des dépenses obligatoires sont fixés pour chaque colonie par décret en conseil d'État.

« Dans la limite du maximum, le montant des dépenses obligatoires est fixé, s'il y a lieu, par le ministre des colonies.

« Il n'est apporté aucune modification aux règles actuelles en ce qui concerne les dépenses facultatives.

« § 3. Les conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des contributions et taxes autres que les droits de douane, qui restent soumis aux dispositions de la loi du 11 janvier 1892.

« Ces délibérations ne seront applicables qu'après avoir été approuvées par des décrets en conseil d'État.

« En cas de refus d'approbation par le conseil d'État des tarifs ou taxes proposés par un conseil général de colonie, celui-ci est appelé à en délibérer de nouveau.

« Jusqu'à l'approbation du conseil d'État, la perception se fait sur les bases anciennes ».

3. La collectivité requérante et la partie intervenante soutiennent que ces dispositions méconnaîtraient le principe de laïcité, en ce qu'elles prévoient, d'une part, que les ministres du culte catholique de la Guyane sont rémunérés par la collectivité publique et, d'autre part, que cette dépense est prise en charge par la collectivité territoriale de la Guyane. Selon la collectivité requérante et la partie intervenante, ces dispositions méconnaîtraient également le principe d'égalité devant la loi à un double titre : d'une part, en prévoyant que seuls les ministres du culte catholique

sont ainsi rémunérés, ces dispositions institueraient une différence de traitement injustifiée entre les cultes ; d'autre part, en faisant supporter cette dépense par la collectivité territoriale de la Guyane plutôt que par l'État, ces dispositions institueraient une différence de traitement injustifiée entre les collectivités territoriales. La collectivité requérante reproche à l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 de porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, en ce qu'il ne définirait pas précisément les dépenses obligatoires mises à sa charge et en ce qu'il constituerait une entrave à la libre administration. Elle reproche enfin à cet article de méconnaître le principe de compensation financière dès lors que le transfert de la rémunération des ministres du culte catholique à la collectivité territoriale de la Guyane n'a pas été accompagné de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice par l'État.

4. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « , 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 et sur les mots « civiles et » figurant au premier alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe de laïcité :

5. 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 2 mentionne d'ailleurs les brefs et actes de « la cour de Rome », n'a de portée qu'à l'égard du culte catholique.

6. Le premier alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup> 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 la collectivité territoriale de la Guyane.

7. La loi du 9 décembre 1905 mentionnée ci-dessus n'a jamais été étendue à la Guyane. En effet, le texte réglementaire auquel l'application de cette loi dans les colonies était subordonnée n'a jamais été pris s'agissant de la Guyane. D'autre part, aucun décret n'a introduit cette loi en Guyane postérieurement au classement de ce territoire en

département français par la loi du 19 mars 1946 mentionnée ci-dessus. Par conséquent, les dispositions de la loi du 9 décembre 1905, notamment celles de la première phrase de son article 2 qui dispose : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte », ainsi que celles de son article 44 en vertu desquelles : « Sont et demeurent abrogées toutes les dispositions relatives à l'organisation publique des cultes antérieurement reconnus par l'État, ainsi que toutes dispositions contraires à la présente loi ... » n'ont pas été rendues applicables en Guyane. Ainsi, dans ce territoire, les dispositions contestées, relatives à la rémunération des ministres du culte catholique, sont demeurées en vigueur.

8. Aux termes de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ». L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution dispose que « 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 ». Le principe de laïcité, qui figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit, 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. Il implique que celle-ci ne salarie aucun culte. Toutefois, il ressort tant des travaux préparatoires du projet de la Constitution du 27 octobre 1946 relatifs à son article 1<sup>er</sup> que de ceux du projet de la Constitution du 4 octobre 1958 qui a repris la même disposition, qu'en proclamant que la France est une « République ... laïque », la Constitution n'a pas pour autant entendu remettre en cause les dispositions législatives ou réglementaires particulières applicables dans plusieurs parties du territoire de la République lors de l'entrée en vigueur de la Constitution et relatives à l'organisation de certains cultes et, notamment, à la rémunération de ministres du culte.

9. Il résulte de tout ce qui précède que le grief tiré de ce que les dispositions contestées seraient contraires au principe de laïcité doit être écarté.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi :

10. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité

pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

11. En premier lieu, le principe de laïcité imposant l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion la différence de traitement entre le culte catholique et les autres cultes exercés en Guyane résultant des dispositions contestées n'est pas, pour les motifs énoncés aux paragraphes 7 à 9, contraire à la Constitution.

12. En second lieu, la rémunération des ministres du culte catholique en Guyane devant être assurée par la collectivité publique, le législateur a, en imposant à la collectivité territoriale de la Guyane la prise en charge de cette rémunération, traité différemment des collectivités placées dans une situation différente.

13. Il résulte de tout ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit être écarté.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales :

14. En vertu de l'article 72 de la Constitution, si les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus », chacune d'elles le fait « dans les conditions fixées par la loi ». Si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général.

15. Compte tenu de la faible importance des dépenses mises à la charge de la collectivité territoriale de la Guyane sur le fondement des dispositions contestées, ces dernières ne restreignent pas la libre administration de cette collectivité au point de méconnaître l'article 72 de la Constitution. Le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration doit donc être écarté.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance du quatrième alinéa de l’article 72-2 de la Constitution :

16. Aux termes du quatrième alinéa de l’article 72-2 de la Constitution : « Tout transfert de compétences entre l’État et les collectivités territoriales s’accompagne de l’attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d’augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

17. Le transfert de compétences prévu par les dispositions contestées de la loi du 13 avril 1900 est intervenu avant l’entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 mentionnée ci-dessus, qui a inséré l’article 72-2 dans la Constitution. Par suite, le grief tiré de la violation du quatrième alinéa de l’article 72-2 de la Constitution est inopérant.

#### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. – Les mots « , 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 et les mots « civiles et » figurant au premier alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup> 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 à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l’article 23-11 de l’ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 1<sup>er</sup> juin 2017, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEEST, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 2 juin 2017.