

N° 405823
Collectivité territoriale de
la Guyane

10ème et 9ème chambres réunies
Séance du 27 février 2017
Lecture du 3 mars 2017

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

Chacun sait que, pour être parfois qualifiée de « Constitution religieuse de la France », la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des églises et de l'Etat n'est pas applicable sur l'ensemble de son territoire : outre le cas de l'Alsace-Moselle, sur lequel le Conseil constitutionnel s'est prononcé par sa décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013, elle n'est, outre-mer, pas applicable à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles de Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les terres australes et antarctiques françaises. Elle ne l'est pas non plus – c'est le point qui nous intéresse – en Guyane, malgré la départementalisation.

Moins connus sont, à la notable exception du régime concordataire, les régimes alternatifs applicables dans ces collectivités. En Guyane, le régime des cultes est régi par l'ordonnance royale de Charles X du 27 août 1928 concernant le gouvernement de la Guyane française, complétée par les dispositions de deux décrets-loi Mandel du 16 janvier et 6 décembre 1939. L'article 36 de cette ordonnance royale dispose ainsi que : « 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 » et le 15^{ème} alinéa de son article 90 prévoit que les missions de l'ordonnateur comprennent le paiement des ministres du culte.

Ce texte est demeuré en vigueur malgré l'intervention tant de la loi de 1905 que des évolutions statutaires de l'ancienne colonie.

D'abord, aux termes de l'article 43 de la loi du 9 décembre 1905, l'application de cette dernière « en Algérie et aux colonies » nécessitait l'intervention de règlements d'administration publique. Or si un décret du 6 février 1911 est intervenu pour déterminer ses conditions d'application à la Martinique, à la Guadeloupe¹ et à la Réunion, aucun texte n'a en revanche été pris pour la Guyane. Il en résulte non seulement que le régime défini par la loi de 1905 n'y a pas été rendu applicable, mais encore que son article 44, qui abroge « toutes les dispositions relatives à l'organisation publique des cultes antérieurement reconnus par l'Etat », y est resté sans effet sur l'ordonnance royale (v., pour la même paralysie de l'article 44 sur la loi du 18 germinal an X, portant que la convention passée le 26 messidor an IX entre

¹ Qui incluait alors Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

le pape et le Gouvernement français, la décision du Conseil constitutionnel sur l'Alsace-Moselle précitée).

Ensuite, si la loi de départementalisation du 19 mars 1946 prévoyait, en son article 2, que « 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 », aucun décret n'a, à nouveau, été pris à ce titre pour rendre la loi de 1905 applicable au nouveau département de la Guyane.

Enfin, le principe d'assimilation législative posé par l'article 73 des Constitutions de 1946 et de 1958 ne vaut que pour le droit postérieur à 1946.

Vous avez confirmé cette analyse par une décision CE, 9 octobre 1981, *B...*, n° 18649, p., aux conclusions du président Pinault, qui implique du reste par ailleurs implicitement que l'entrée en vigueur de ces deux Constitutions successives n'a pas implicitement abrogé l'ordonnance royale de 1828 (v. aussi, plus discrètement, CE, 19 juin 2006, *Association La mission di plein évangile*, n° 270595, p. 299 ; v. aussi, pour l'Alsace-Moselle, avant même la décision du Conseil constitutionnel, CE, 22 janvier 1988, *Association Les Cigognes*, p. 37 ; CE, 6 avril 2001, SNES, n°s 219379, 221699 et 221700, p.).

Sur le fond, ce régime pose des règles dont la singularité est accentuée par leur interprétation constante, sans qu'une prise textuelle vienne nécessairement clairement l'incarner. Il pose le principe d'une rémunération publique des ministres du culte : c'est ce qui se déduit de son article 36, dont la lettre est pourtant discrète sur ce point, confiant au gouverneur le soin de veiller au libre exercice du culte, éclairé par son article 90, qui liste la rémunération des ministres des cultes parmi les missions de l'ordonnateur chargé d'ordonner les dépenses découlant des missions du gouverneur. Mais cette rémunération présente encore deux singularités. D'une part, elle est historiquement comprise comme ne visant que le culte catholique – initialement seul implanté dans la colonie (v., not., le rapport d'information du Senat n° 345 2014-2015 de M. Hervé Maurey du 17 mars 2015 sur « Les collectivités territoriales et le financement des lieux de culte²). Ce sont donc uniquement les membres du clergé catholique qui sont, en pratique du moins, obligatoirement rétribués par la puissance publique. D'autre part, cette rémunération est assurée non pas par l'Etat, mais par la collectivité elle-même. C'est cette fois le produit non pas de l'ordonnance royale, mais de la loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1900, combinée à la départementalisation. En 1828, le paiement incombait en effet au département de la Marine, c'est-à-dire à l'Etat. Sous l'effet de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900, ces « dépenses de personnel et de matériels nécessaires au culte » ont été inscrites au titre des dépenses obligatoires à la charge de la colonie de la Guyane et étaient donc acquittées par le ministère des colonies³. Mais la transformation de la colonie de la Guyane en département a entraîné le report de cette dépense, dès lors qu'elle était mise à la charge de la colonie par la loi de 1900, sur le budget départemental, puis sur celui de la collectivité territoriale depuis le 1^{er} janvier 2016.

² p. 61 : « En Guyane, seul le culte catholique est reconnu par une ordonnance royale ».

³ Le décret d'application du 21 août 1900, fixant la nomenclature et le maximum des dépenses obligatoires à la charge des colonies des Antilles, de la Guyane et de la Réunion, prévoyait une rubrique 4 concernant les « Cultes : Personnel et matériel ».

L'on comprend mieux, dès lors, pourquoi la collectivité territoriale de la Guyane a formé la QPC que vous a renvoyée le tribunal administratif de la Guyane.

Le litige sur lequel cette question se greffe a pour origine une série d'arrêts du 30 avril 2014 par lesquels le conseil général de la Guyane, las de rétribuer les membres du clergé catholique, a mis fin à la rémunération de 26 prêtres. Ces arrêtés ont été annulés par le tribunal administratif de la Guyane, le département ayant renoncé à faire appel. Par la suite, le préfet a procédé à un mandatement d'office de plus d'un million d'euros correspondant aux rémunérations laissées en souffrance. C'est alors que le département, aux droits desquels vient la collectivité territoriale de la Guyane, en application des dispositions de l'article L. 7111-2 du code général des collectivités territoriales, a formé un recours indemnitaire aux fins de réparation des préjudices qu'il estime avoir subi du fait de la rémunération à laquelle il était, selon lui inconstitutionnellement, tenu par le régime que nous venons de décrire. Le gros du recours repose sur la QPC dirigée contre les dispositions de l'article 36 de l'ordonnance royale, qu'il faut lire comme posant le principe de la rémunération des prêtres, et 33 de la loi de 1900, qui se comprend désormais comme mettant cette rétribution à la charge de la collectivité territoriale. Ces dispositions sont évidemment applicables au litige et n'ont pas été déclarées conformes à la Constitution.

La QPC comporte trois moyens : méconnaissance des principes de laïcité, d'égalité, et de libre administration des collectivités territoriales. Le TA a, dans son ordonnance de renvoi portant bien sur les deux dispositions législatives, écarté comme non sérieux le premier d'entre eux, mais vous n'êtes pas tenu, sur ce point, par le périmètre du renvoi (CE, 26 juillet 2011, Z..., n° 349624, T. p. 1123 ; CE, 24 septembre 2010, D..., n° 341685, T. p. ; sur la limitation, en revanche, de la saisine aux seules dispositions législatives transmises, CE, 26 novembre 2010, C..., n° 342958, p. 952).

Sans qu'une censure ait quoi que ce soit d'évident au regard de ce qu'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision sur l'Alsace-Moselle précitée, il nous semble que les questions sont suffisamment sérieuses pour justifier un renvoi à ce dernier.

Sous l'angle du principe de laïcité, dont on sait qu'il s'applique pour sa part sur l'ensemble du territoire de la République (de votre côté, avant même la décision du Cons. const., CE, 16 mars 2005, *Ministre de l'Outre-mer c/ Gouvernement de la Polynésie française*, n° 265560, p.) tout semble certes avoir été soldé dans ce précédent. Le Conseil constitutionnel y a en effet jugé « qu'il ressort tant des travaux préparatoires du projet de la Constitution du 27 octobre 1946 relatifs à son article 1^{er} 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 ». Cette rédaction englobante, qui ne vise pas que la législation applicable en Alsace-Moselle, est d'autant plus remarquable que, si le Conseil constitutionnel avait voulu consacrer une exception au principe de laïcité propre à cette législation, il aurait sans doute pu la fonder sur le PFRLR dégagé un an plus tôt et reconnaissant l'existence d'un particularisme de droit local dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle (décision *Société Somodia* n° 2011-157 QPC du 5 août 2011), même si ce principe doit aussi être concilié avec les autres exigences constitutionnelles. Il est d'ailleurs à noter que le commentaire aux *Nouveaux*

cahiers du Conseil constitutionnel de la décision de 2012 mentionne longuement, au titre des régimes particuliers applicables dans plusieurs parties du territoire de la République en matière de culte, le dispositif applicable en Guyane, dont on comprend en filigrane qu'il est, en particulier, couvert par ce qui est jugé pour l'Alsace-Moselle au regard du principe de laïcité. En outre et contrairement à ce qui est soutenu par la requérante, la solution retenue par le Conseil constitutionnel ne doit rien à l'existence, en Alsace-Moselle, d'un accord international avec le Saint-Siège qu'on ne retrouve certes pas pour la Guyane, ne serait-ce que parce que, en tout état de cause, un tel accord ne permettrait pas de couvrir, comme l'a fait la décision de 2012, la rémunération des pasteurs des cultes non-catholiques, qui même s'ils font partie du régime dit concordataire de la loi du 18 germinal an X (auquel s'ajoute trois décrets du 17 mars 1808 et la loi du 8 février 1831 pour le culte israélite), n'ont rien à voir avec le traité de concordat du 26 messidor an IX.

Ayant dit cela, on pourrait en déduire le même diagnostic s'agissant du principe d'égalité qui est invoqué sous deux angles : rupture d'égalité entre collectivités territoriales, d'une part, et rupture d'égalité entre les cultes, d'autre part. Il est vrai que la décision de 2012 n'en dit rien, faute de moyen sur ce point. Mais il est tout aussi exact que le principe de laïcité correspond, pour partie au moins, à une mise en musique du principe d'égalité appliqué au culte.

Nous devons cependant admettre qu'une fois le projecteur braqué sur la question du principe d'égalité, la motivation conduisant à écarter toute méconnaissance est moins aisée à dérouler que pour l'Alsace-Moselle, le régime prévalant en Guyane étant en quelque sorte plus dérogoire encore au droit commun que ce dernier.

La raison de son maintien après 1905, d'abord, est plus embarrassante. Ainsi que le relève la requérante, il ne correspond pas tant à une survivance historique de la France concordataire (la loi du 18 germinal an X ne s'y est jamais appliquée) qu'à une rémanence du statut colonial de la Guyane, dont le ministre de l'Intérieur Jules Moch relevait encore en 1948, pour y expliquer le maintien en vigueur de l'ordonnance royale, qu'elle avait « toujours été considérée comme pays de missions parmi les infidèles, dont les frais de culte ont été assumés à l'origine par le Ministère de la Marine, puis par le Ministère des Colonies ». A cet égard, on ne peut occulter que la Guyane était, à l'origine, une colonie esclavagiste puis pénitentiaire et que c'est au premier chef ce statut qui a dicté la prise en charge d'une rémunération des ministres du culte catholique.

Sa spécificité, ensuite, est encore plus nette que pour l'Alsace-Moselle puisque, à en croire du moins l'interprétation constante et unanimement partagée de sa portée, et alors même que d'autres cultes, comme le culte protestants, y sont désormais sensiblement implantés, il ne prévoit la rémunération que des ministres d'un seul culte, accentuant encore l'écart avec le droit commun de l'absence de prise en charge par la puissance publique, censé garantir la neutralité de l'Etat, et donc l'égalité des religions entre elles. Certes, la question a nécessairement été vue pour l'Alsace-Moselle, puisque n'y est prévu la rétribution que des pasteurs de trois religions correspondant à quatre églises : catholicisme, protestantisme luthérien, protestantisme de l'Eglise réformée et judaïsme. Il reste qu'avec un monopole accordé à une religion seulement, le pas à franchir est un peu plus grand, sans compter qu'il revient sans doute plus au Conseil constitutionnel qu'à vous-même de consacrer ou non, le cas échéant pas une réserve, l'interprétation selon laquelle l'article 36 de l'ordonnance doit se lire comme ne visant définitivement que le culte catholique.

A cela s'ajoute le moyen relatif à la libre administration des collectivités territoriales, opérant en QPC (décisions n°s 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque* et 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et a.*) et qui ne pouvait pas trouver à jouer s'agissant de l'Alsace-Moselle, où la rémunération des pasteurs des églises consistoriales est assumée par l'Etat. La prise en charge par la collectivité elle-même, au titre des dépenses obligatoires, est spécifique à la Guyane, puisqu'à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles de Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les terres australes et antarctiques françaises, la rémunération est assumée par les missions religieuses. Le moyen est soulevé au titre de l'article 72, alinéa 3 (« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ») et de l'article 72-2, alinéa 4 (« 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. »).

On sait, certes, qu'ainsi que le relevait le président Stahl dans un article aux *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel* au titre un brin provocateur – « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? »⁴ –, « il faut bien constater que la ligne qui émerge des solutions jurisprudentielles successives ne se montre guère exigeante quant au noyau dur de la libre administration qui échapperait au pouvoir d'appréciation du législateur : les décisions du Conseil constitutionnel le soulignent explicitement, en scandant régulièrement que « si les collectivités territoriales s'administrent librement en vertu de l'article 72 de la Constitution, chacune d'elles le fait dans les conditions prévues par la loi » (V. par exemple la décision no 2012-660 DC du 17 janvier 2013). À cet égard, on doit relever, d'une part, que depuis 1983 les censures de dispositions législatives au nom de la libre administration des collectivités territoriales sont demeurées quantitativement exceptionnelles (...) D'autre part, ces déclarations d'inconstitutionnalité (...) ont porté sur des sujets relativement mineurs, pour ne pas dire anecdotiques. »

Sous l'angle de l'article 72, le Conseil constitutionnel a énoncé, s'agissant des recettes, que les règles édictées par le législateur ne devaient pas avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration (Cons. const., déc. no 91-298 DC du 24 juillet 1991 ; v. ensuite, n° 98-402 DC du 25 juin 1998 ; n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 ; n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000 ; n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000 ; n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 ; n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002) et, s'agissant des dépenses, que : « Si le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire, les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent toutefois être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration » (v. aussi, au sujet de mises à la charge d'une obligation coûteuse, l'exigence qu'elles soit « définie[s] avec précision quant à [leur] objet et à [leur] portée et n'a[ient] pas pour conséquence d'entraver leur libre administration » - décision n° 2000-436 DC du

⁴ Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 42 (Le Conseil constitutionnel et les collectivités territoriales) - janvier 2014.

7 décembre 2000 - ou encore qu'elles « répondent à des fins d'intérêt général » - décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011). Force est toutefois de constater qu'il n'a jamais prononcé de censure sur ce terrain⁵.

Pour ce qui est du quatrième alinéa de l'article 72-2 introduit par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 du quatrième alinéa qui a pour objet d'affermir ces exigences, le Conseil constitutionnel en a retenu une interprétation stricte. Il a estimé que le principe de compensation des transferts de compétence ne vaut que pour les charges supportées par l'État constatées à la date du transfert (Cons. const., déc. n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005) dont le niveau doit être maintenu dans le temps (Cons. const., déc. n° 2003-487 DC du 29 décembre 2003). Pour ce qui est des créations et extensions de compétences, il a jugé que le principe de compensation ne concernait que les dépenses obligatoires et n'imposait alors au législateur que de accompagner de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de la libre administration (décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005), sans imposer de ressource spécifique à cette charge (décision n° 2011-144 QPC du 30 juin 2011). Surtout, il a jugé qu'un grief tiré du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution à l'encontre d'une extension de compétences intervenue avant l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République est inopérant (décision n° 2011-143 QPC, 30 juin 2011).

Dans ces conditions, notre question revient donc simplement, ce qui n'est pas tout à fait rien malgré tout, à savoir si la mise à la charge de la collectivité de la Guyane sans aucune participation de l'État de la rémunération des ministres du culte catholique, représentant en 2015 0,3% des dépenses de fonctionnement du département, dépense obligatoire dont il ne fait pas grand doute qu'elle est délimitée de façon suffisamment précise, répond à un motif d'intérêt général et entrave ou non la libre administration. Si l'équilibre général de la jurisprudence du Conseil constitutionnel incite à une certaine réserve, c'est tout de même à ce dernier, pensons-nous, qu'il revient de porter cette appréciation, rendue un peu délicate compte tenu de ce que nous vous avons dit des particularités de fond de ce dispositif.

Au total et bien qu'il puisse sembler abstraitement possible de se saisir d'éléments de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, parmi lesquelles la décision relative à la rémunération de ministre du culte en Alsace-Moselle occupe une place de choix, pour dénier le sérieux de la question, il nous semblerait en réalité très délicat que vous le fassiez vous-mêmes compte tenu du caractère bien plus spectaculairement dérogatoire du régime applicable en Guyane et de l'absence de prise de position explicite, dans la décision de 2012, sur la question toute particulière de l'égalité des cultes, ainsi que de l'intérêt général susceptible de justifier qu'un tel régime soit mis à la charge d'une collectivité.

PCMNC – Renvoi de la question au Conseil constitutionnel.

⁵ Décisions n°s 90-274 DC du 29 mai 1990 ; 91-291 DC du 6 mai 1991 ; 91-298 DC du 24 juillet 1991 ; 98-402 DC du 25 juin 1998 ; 98-405 DC du 29 décembre 1998 ; 2000-432 DC du 12 juillet 2000 ; 2000-442 DC du 28 décembre 2000.