

Commentaire

Décision n° 2017-633 QPC du 2 juin 2017

Collectivité territoriale de la Guyane

(Rémunération des ministres du culte en Guyane)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 6 mars 2017 par le Conseil d'État (décision n° 405823 du 3 mars 2017) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la collectivité territoriale de la Guyane. Cette question 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.

Dans sa décision n° 2017-633 QPC du 2 juin 2017, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes aux droits et libertés que la Constitution garantit.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et présentation des dispositions contestées

1. – La réglementation spécifique du culte en Guyane française

a. – L'ordonnance royale du 27 août 1828 : le principe de la prise en charge de la rémunération des ministres du culte par la collectivité publique

* L'organisation administrative de la Guyane date du règne de Charles X. La Guyane, alors considérée comme la quatrième grande colonie, reçut d'une ordonnance du 27 août 1828¹ une organisation analogue à celle des Antilles et de la Réunion². Le statut particulier des colonies se fondait sur l'article 73 de la charte constitutionnelle du 4 juin 1814, suivant lequel « *les colonies sont régies par des lois et des règlements particuliers* ». Le sénatus-consulte du 3 mai 1854, qui règle la constitution des colonies de la Martinique, de la

¹ Ordonnance du Roi du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane française.

² Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, 1904, 2^e éd., tome 1, L. Larose, § 113.

Guadeloupe et de la Réunion, a réservé un sort particulier à la Guyane, continuant seule à être soumise aux ordonnances royales.

Le concordat³, qui repose sur une convention passée, le 15 juillet 1801, entre le Pape Pie VII et le Gouvernement de la République française, rendue exécutoire par la loi du 8 avril 1802 relative à l'organisation des cultes, ne s'appliquait pas de lui-même aux colonies, dont la Guyane faisait partie. Il a ainsi été introduit aux Antilles et à la Réunion par deux décrets du 18 décembre 1850 et du 3 février 1851.

* La loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État n'était pas davantage applicable à la Guyane. Son article 43 prévoyait que « *des règlements d'administration publique détermineront les conditions dans lesquelles la présente loi sera applicable à l'Algérie et aux colonies* ». Or, si un décret du 6 février 1911 a institué en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion un régime de séparation équivalent à celui de la loi de 1905⁴, tel n'a pas été le cas en Guyane.

En 1946, la Guyane est devenue un département français d'outre-mer en vertu de 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.

S'est alors à nouveau posée la question de l'extension de la loi de 1905 à la Guyane. L'article 2 de cette loi prévoyait 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* ». Mais cette extension ne s'est pas réalisée, le ministre de l'intérieur ayant, sur demande de l'évêque de Guyane, émis un avis défavorable à cette extension⁵.

* Le principe d'assimilation législative posé par l'article 73 des Constitutions de 1946 et de 1958 ne trouve pas à s'appliquer en la matière : l'adoption de dispositions expresses d'extension est requise s'agissant de textes antérieurs à 1946 alors que la collectivité était soumise au régime de la spécialité législative.

³ Aujourd'hui encore maintenu en vigueur dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle (par un décret du 6 décembre 1918 et une loi du 18 octobre 1919, puis par l'ordonnance du 15 septembre 1944 après l'abrogation du droit local des cultes par le régime nazi).

⁴ Décret du 6 février 1911 modifié déterminant les conditions d'application à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion des lois sur la séparation des Églises et de l'État et l'exercice public des cultes.

⁵ Maude Elfort, « Le régime particulier du culte reconnu en Guyane française », in Jacques Fialaire (dir.), *Liberté de culte, laïcité et collectivités territoriales*, Litec, 2007, p. 189.

Le Conseil d'État a confirmé l'application en Guyane des dispositions de l'ordonnance royale du 27 août 1828 dans une décision *Beherec*⁶ du 9 octobre 1981.

La rémunération des ministres du culte n'a, en pratique, été appliquée qu'au bénéfice du culte catholique⁷. Le traitement des ministres des autres cultes est assuré par les « missions religieuses » ou les associations à partir des dons versés par les fidèles.

Selon l'interprétation unanime de la doctrine universitaire, comme de la doctrine administrative⁸, l'article 36 de l'ordonnance de 1828 ne s'applique qu'au culte catholique. Elle trouve d'ailleurs un appui dans le texte de l'ordonnance de 1828, qui ne vise que « *le libre exercice... du culte* », au singulier, et, non celui « *des cultes* », au pluriel. En outre le deuxième paragraphe de cet article traite d'une matière, la réception des brefs ou des actes de la cour de Rome, qui ne peut concerner que le culte catholique. Enfin, comme on l'a vu, la Guyane n'est pas soumise au régime concordataire, qui reconnaît, en plus du culte catholique, le culte protestant et le culte israélite.

b. – La loi du 13 avril 1900 : le transfert de la prise en charge de la rémunération des ministres du culte de l'État vers la collectivité territoriale de la Guyane

* La loi du 13 avril 1900⁹ a modifié le régime financier des colonies à partir du 1^{er} janvier 1901 et prévu de faire supporter toutes les dépenses civiles par les budgets des colonies. Son article 33 dispose que « *toutes les dépenses civiles et de la gendarmerie sont supportées en principe par les budgets des colonies* ». Elle a été suivie d'un décret d'application du 21 août 1900¹⁰, qui a inscrit au titre des dépenses obligatoires à la charge de la colonie de Guyane les dépenses de personnel et de matériel nécessaires au culte. Sur ce fondement, la colonie de Guyane a pris en charge non seulement la rémunération des ministres du culte mais également l'entretien et la réparation des édifices du culte catholique.

⁶ CE, 9 octobre 1981, n° 18649, *Beherec*.

⁷ Maude Elfort, *op cit.*, p. 193 ; voir également le rapport d'information du Sénat n° 345 (2014-2015) de M. Hervé Maurey du 17 mars 2015, *Les collectivités territoriales et le financement des lieux de culte*, p. 61, ainsi que l'avis de M. Paul Molac au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2017, mission « Administration générale et territoriale de l'État », programme « Vie politique, culturelle et associative », 13 octobre 2016, n° 4132-II, p. 19 et s.

⁸ Réponse du ministre de l'intérieur à la question écrite n° 48742 de Mme Nicole Feidt (Assemblée nationale, XI^e législature). Circulaire NOR/IOC/11/21265C du ministre de l'intérieur du 25 août 2011 relative à la réglementation des cultes outre-mer, p. 10.

⁹ Loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1900.

¹⁰ Décret du 21 août 1900 relatif à l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900.

* Le département succédant à la colonie, la rémunération des membres du clergé catholique a continué à être assurée par le département. Cette rémunération incombe désormais à la collectivité territoriale de la Guyane¹¹.

2. – Le détail des règles applicables à la rémunération des ministres du culte catholique

Suivant l'article 36 §1 de l'ordonnance royale du 27 août 1828, « *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* ». Cette disposition pose le principe de la rémunération des ministres du culte, qui est expressément prévue par la combinaison des articles 89 et 90 de la même ordonnance :

– l'article 89 prévoit qu'« *Un officier de l'administration de la marine, remplissant les fonctions d'ordonnateur, est chargé, sous les ordres du gouverneur, de l'administration de la marine, de la guerre et du trésor, de la direction supérieure des travaux de toute nature (à l'exception de ceux des ponts, des routes, et des travaux à la charge des communes), et de la comptabilité générale pour tous les services* » ;

– l'article 90 prévoit que « *Ces attributions comprennent : (...)§15Le paiement des ministres du culte (...)* ».

Ainsi, la rémunération des ministres du culte catholique relevait de l'État jusqu'en 1900, avant d'être prise en charge par le département, puis par la collectivité territoriale de la Guyane.

Cette prise en charge ne concerne en principe que les membres du clergé de Guyane qui sont agréés comme ministres du culte par un arrêté du préfet de la Guyane. Le transfert au président du conseil général de la qualité d'organe exécutif du département n'a pas entraîné le transfert de ce pouvoir d'agrément du préfet à l'exécutif local¹². Toutefois, en pratique, depuis 1983, la formalité de l'agrément n'est plus respectée et l'arrêté de nomination du président du

¹¹ Collectivité créée, à compter des élections de décembre 2015, en application de la loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique. Elle succède au département de la Guyane et à la région de Guyane dans tous leurs droits et obligations (article L. 7111-2 du code général des collectivités territoriales).

¹² Voir Maude Elfort : « [i]nterrogé sur ce point en 1996 par le président du conseil général, le ministre de l'Intérieur répond "que les mesures intervenues en matière de décentralisation ne justifient aucune modification aux usages antérieurs" et qu'en conséquence "l'agrément délivré en l'espèce par le représentant de l'État" constitue "l'exercice d'une prérogative de l'État" » (article précité, p. 191).

conseil général, pris sur proposition de l'évêque¹³, apparaît comme la condition nécessaire et suffisante¹⁴. Dans l'hypothèse où cette proposition ne lui convient pas, la collectivité dispose de la faculté d'en susciter une nouvelle¹⁵. Concernant la radiation d'un ministre du culte, le Conseil d'État a jugé qu'en présence de cette demande qui émanait d'une autorité représentative de l'Église catholique en Guyane, le préfet était tenu de procéder à la radiation de l'intéressé du cadre du clergé du département¹⁶.

Depuis fin 1996, la rémunération des ministres du culte n'est plus prise en charge par la collectivité au-delà de leur soixante-cinquième année, même s'ils peuvent poursuivre l'exercice de leurs activités pastorales¹⁷.

B. – Origine de la QPC et question posée

Par une série d'arrêtés du 30 avril 2014, le conseil général de la Guyane a mis fin à la rémunération de 26 prêtres catholiques. Ces arrêtés ont été annulés par le tribunal administratif de la Guyane. Le département a renoncé à faire appel. Le préfet a procédé à un mandatement d'office correspondant aux rémunérations non acquittées.

Le département de la Guyane a alors introduit en novembre 2015, devant le tribunal administratif de la Guyane, une instance indemnitaire à l'encontre de l'État afin d'obtenir réparation du préjudice subi, selon lui, du fait de l'obligation illégalement mise à sa charge de rémunérer les ministres du culte catholique. L'instance a été reprise par la collectivité territoriale de la Guyane. À cette occasion, elle a déposé une QPC, transmise au Conseil d'État par jugement rendu le 24 novembre 2016.

Considérant que « *Le moyen tiré de ce que ces dispositions méconnaissent notamment la libre administration des collectivités territoriales et le principe d'égalité soulève une question qui présente un caractère sérieux* », le Conseil d'État a renvoyé la question au Conseil constitutionnel dans sa décision précitée du 3 mars 2017.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

En premier lieu, la collectivité requérante et l'association « République sans

¹³ En l'absence de procédure prévue dans l'ordonnance royale du 27 août 1828, l'évêque de Cayenne est nommé selon la procédure appliquée en métropole, à savoir à la suite d'une consultation préalable par le Saint-Siège du Gouvernement français (circulaire du ministère de l'intérieur du 25 août 2011 précitée, p. 11).

¹⁴ Maude Elfort, *op. cit.*, p. 191.

¹⁵ *Ibid.*, p. 193.

¹⁶ CE, 9 octobre 1981, *Beherec*, n° 18649, précité.

¹⁷ *Ibid.*, p. 192.

Concordat », admise à intervenir, soutenaient que ces dispositions méconnaissaient 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.

En deuxième lieu, selon la collectivité requérante et la partie intervenante, ces dispositions méconnaissaient 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.

En troisième lieu, la collectivité requérante reprochait 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 définissait pas précisément les dépenses obligatoires mises à sa charge et en ce qu'il constituait une entrave à la libre administration.

En dernier lieu, la collectivité requérante reprochait à l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 de méconnaître le principe de compensation financière figurant au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, 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.

En premier lieu, la requérante invoquait une atteinte au principe de laïcité. En plus d'arguments « sociopolitiques », elle relevait la différence de situations entre la Guyane et l'Alsace-Moselle justifiant de ne pas appliquer le même raisonnement retenu par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 21 février 2013.

En deuxième lieu, la requérante se prévalait du principe d'égalité devant la loi, à un double titre :

- d'une part, en ce que la collectivité territoriale de Guyane, du fait de cette obligation de rétribution des ministres du culte catholique, subirait un traitement inégal injustifié par rapport aux autres collectivités territoriales de la République ;
- d'autre part, en ce que la rémunération en Guyane des seuls ministres du culte

catholique constituerait une différence de traitement injustifiée entre les religions.

En troisième lieu, la requérante reprochait aux dispositions contestées de méconnaître le principe de libre administration des collectivités territoriales. Elle estimait que la rétribution des membres du clergé catholique par la collectivité territoriale de Guyane ne saurait relever d'un intérêt général direct pour cette collectivité.

En dernier lieu, elle critiquait également l'absence de compensation financière desdites sommes, contraire au principe de l'autonomie et de compensation financières prévu à l'article 72-2 de la Constitution.

A. – Questions préalables

1. – La restriction du champ de la QPC

Compte tenu des griefs soulevés par la collectivité territoriale de la Guyane, le Conseil constitutionnel a jugé n'être saisi que des 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 (parag.4).

2. – La nature juridique de l'article 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828

En vertu de l'article 61-1 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut être saisi que d'une « *disposition législative* ».

Or, la question se posait de savoir si l'article 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 revêt un caractère législatif ou réglementaire.

En effet, le Conseil d'État, saisi de certaines dispositions d'ordonnances royales prises sur le fondement de la charte constitutionnelle de 1814, a jugé qu'elles avaient le caractère réglementaire¹⁸.

Néanmoins, lors de son édicton, l'ordonnance du 27 août 1828 avait une portée plus que réglementaire, dès lors que son article 195 abrogeait les lois antérieures lui étant contraires : « *les dispositions des lois, édits, déclarations, ordonnances, règlements, décisions et instructions ministérielles, concernant*

¹⁸ CE, 25 janvier 1963, n°54030, *Sieur Lemaesquier*, pour l'ordonnance royale du 9 juillet 1816 approuvant le règlement de l'Académie des Beaux-Arts, Rec. p. 48 ; CE, 19 décembre 1952, *Ville de Toulouse*, pour l'ordonnance royale du 5 août 1818 prévoyant d'accorder aux communes la libre jouissance des bâtiments qui leur ont été cédés en vertu du décret du 23 avril 1810 et n'étant plus d'aucune utilité pour le service militaire.

le gouvernement et l'administration de la Guyane française, sont et demeurent abrogées en ce qu'elles ont de contraire aux présentes ».

En l'espèce, en contrôlant les dispositions contestées de l'article 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828, le Conseil constitutionnel a implicitement jugé qu'elles ont un caractère législatif.

D'ailleurs, en renvoyant la QPC, le Conseil d'État en avait implicitement jugé ainsi.

B. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe de laïcité

1. – La jurisprudence constitutionnelle

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^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que *« [l]a 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 Conseil constitutionnel a reconnu la « *liberté religieuse* » comme un droit constitutionnellement protégé¹⁹.

Une décision du Conseil constitutionnel était, en l'espèce, particulièrement topique. Il s'agit de la décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013²⁰, dans laquelle il a examiné la constitutionnalité de dispositions de la loi du 18 germinal an X prévoyant la rémunération des pasteurs des églises protestantes en Alsace et en Moselle.

Dans cette décision, il a rappelé l'état du droit successivement applicable en Alsace et en Moselle : *« Considérant que la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes a promulgué et rendu exécutoires comme lois de la République, d'une part, "La convention passée à Paris le 26 messidor an IX, entre le Pape et le Gouvernement français, et dont les ratifications ont été échangées à Paris le 23 fructidor an IX" et, d'autre part, les articles organiques de ladite convention et les articles organiques des cultes protestants ; qu'aux termes de l'article 3 de la loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine, adoptée à la suite du rétablissement de la*

¹⁹ Décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010, *Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, cons. 5.

²⁰ Décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013 précitée.

souveraineté de la France sur ces territoires : "Les territoires d'Alsace et de Lorraine continuent, jusqu'à ce qu'il ait été procédé à l'introduction des lois françaises, à être régis par les dispositions législatives et réglementaires qui y sont actuellement en vigueur" ; que le 13° de l'article 7 de la loi du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle a expressément maintenu en vigueur dans ces départements à titre provisoire l'ensemble de la législation locale sur les cultes et les congrégations religieuses ; qu'enfin, selon l'article 3 de l'ordonnance du 15 septembre 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle : "La législation en vigueur. . . à la date du 16 juin 1940 est restée seule applicable et est provisoirement maintenue en vigueur" » (cons. 3)²¹.

Il avait ensuite rappelé que « le principe de laïcité 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 » (cons. 5)²².

Il avait, toutefois, ajouté 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 » (cons. 6)²³. Il en avait déduit que les dispositions de la loi du 18 germinal an X prévoyant la rémunération des pasteurs des églises protestantes en Alsace et en Moselle sont conformes à la Constitution (cons. 8)²⁴.

À la différence de la solution retenue dans la décision n° 2011-157 QPC par laquelle le Conseil constitutionnel a dégagé un principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR) en matière de dispositions particulières applicables à l'Alsace et à la Moselle, ayant pour seul effet de rendre inopérant le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi²⁵, la solution dégagée dans la décision n° 2012-297 QPC, par la généralité de ses

²¹ *Ibid.*, cons. 3.

²² *Ibid.*, cons. 5.

²³ *Ibid.*, cons. 6.

²⁴ *Ibid.*, cons 8

²⁵ Décision n° 2011-157 QPC du 5 août 2011, *Société SOMODIA (Interdiction du travail le dimanche en Alsace-Moselle)*.

termes, est transposable à d'autres territoires. Le commentaire de cette décision indiquait d'ailleurs que cette solution valait également pour la Guyane²⁶.

2. – L'application à l'espèce

* Le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé l'historique de la législation relative à la rémunération du culte catholique en Guyane.

Il a tout d'abord rappelé que l'article 36 de l'ordonnance royale du 27 août 1828 est le fondement de la rémunération des ministres du culte en Guyane, et jugé que celle-ci s'applique au seul culte catholique (paragr. 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* » (paragr. 5).

Il a également rappelé que l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 a « *transféré la rémunération des ministres du culte catholique à la colonie de la Guyane, devenue la collectivité territoriale de la Guyane* » (paragr. 6).

Il a fait état de l'absence d'extension de la loi du 9 décembre 1905 à la Guyane, en raison de l'absence de texte réglementaire permettant d'y introduire cette loi, expliquant que les dispositions contestées soient demeurées en vigueur (paragr. 7).

* Le Conseil constitutionnel a ensuite repris, à l'identique, le considérant 6 de sa décision n° 2012-297 QPC (paragr. 8). En conséquence, il a écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe de laïcité (paragr. 9).

C. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi

Le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé sa formulation de principe relative à l'appréciation du principe d'égalité devant la loi (paragr. 10).

Il a ensuite examiné ce grief distinctement dans ses deux branches : la rupture d'égalité entre les cultes ; la rupture d'égalité entre les collectivités territoriales.

²⁶ Le Conseil « a jugé qu'en prévoyant 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. Il en va ainsi en Guyane et dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle » (commentaire de la décision n° 2012-297 QPC, p. 20).

* S'agissant de l'égalité entre les cultes, la collectivité requérante faisait valoir que les dispositions contestées introduisaient une distinction en fonction de leur religion, dès lors que seul le culte catholique bénéficiait de la rémunération des ministres du culte.

Le Conseil constitutionnel a écarté cette première branche du grief en se référant aux motifs énoncés aux paragraphes 7 à 9 pour écarter le grief tiré de la méconnaissance du principe de laïcité. En effet, ce principe, qui implique « *l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion* », se confond, sur ce point, avec le principe d'égalité devant la loi. Dès lors, la réponse au grief tiré de la méconnaissance du principe de laïcité valait également réponse à la première branche du grief : « *la différence de traitement entre le culte catholique et les autres cultes exercés en Guyane résultant des dispositions contestées* » n'est donc pas contraire à la Constitution (paragr. 11).

* S'agissant de l'égalité entre les collectivités territoriales, la collectivité requérante faisait valoir que la Guyane est la seule collectivité territoriale à supporter la charge de rémunération de ministres du culte. En effet, en Alsace et en Moselle, la rémunération des ministres du culte est prise en charge par l'État.

Toutefois, le Conseil constitutionnel, ayant écarté le grief tiré de la violation du principe de laïcité, a admis l'existence d'un régime spécifique en Guyane. Il a donc considéré que la différence de traitement contestée était justifiée par une situation différente et en rapport avec l'objet de la loi (paragr. 12).

Ainsi, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi a été écarté dans ses deux branches (paragr. 13).

D. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Le principe de libre administration des collectivités territoriales a été consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979²⁷.

Il découle des dispositions de l'article 34 de la Constitution aux termes duquel : « *La loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* », ainsi que de l'inscription, renforcée depuis la loi constitutionnelle du 28 mars

²⁷ Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État*, cons. 9.

2003, du principe à l'article 72 alinéa 3 : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par les conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit dont la méconnaissance peut être sanctionnée dans le cadre de la procédure de la QPC²⁸.

Les contours de la libre administration des collectivités territoriales ont été définis par la jurisprudence du Conseil, principalement autour de quelques grandes conditions :

- l'existence d'un conseil élu (décision n° 85-196 DC du 8 août 1985²⁹) ;
- l'existence d'attributions effectives (décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982³⁰) ;
- la liberté contractuelle (décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006³¹) ;
- l'autonomie financière (décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004³², et déjà auparavant décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990³³).

Le Conseil constitutionnel pose que « *sur le fondement [...] des articles 34 et 72 de la Constitution, le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire ; que toutefois, les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent 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* »³⁴.

Par ailleurs, il ajoute que « *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* »³⁵.

²⁸ Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre (Instruction CNI et passeports)*, cons. 6, 7 et 8.

²⁹ Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie (dite aussi : Évolution de la Nouvelle-Calédonie 1)*, cons. 10.

³⁰ Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, *Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*, cons. 2.

³¹ Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie (GDF-Suez)*, cons. 28 à 31.

³² Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, cons. 19 et 20.

³³ Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, *Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux*, cons. 7 à 15.

³⁴ Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*, cons. 16.

³⁵ Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, *Département des Landes (Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement)*, cons. 4.

2. – L'application à l'espèce

En l'occurrence, les dépenses obligatoires mises à la charge de la collectivité territoriale de la Guyane sont définies avec précision. Compte tenu de la faible importance de ces dépenses, le Conseil constitutionnel a jugé qu'elles ne restreignaient pas la libre administration de cette collectivité au point de méconnaître l'article 72 de la Constitution (paragr. 15).

E. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe de compensation financière des charges transférées aux collectivités territoriales

Selon le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 : « *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* ». Il résulte de ces dispositions que, lorsqu'il transfère aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'État, le législateur est tenu de leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert³⁶.

Toutefois, dans la lignée de sa jurisprudence antérieure³⁷, le Conseil constitutionnel a jugé inopérant le grief tiré de la méconnaissance du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dirigé à l'encontre d'un transfert de compétences intervenu avant l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (paragr. 17).

En définitive, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution 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 française, ainsi que les mots « *civiles et* » figurant à l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1900 (paragr. 18).

³⁶ Décision n°2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, cons. 8.

³⁷ Décision n° 2011-143 QPC du 30 juin 2011, *Départements de la Seine-Saint-Denis et de l'Hérault (Concours de l'État au financement par les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie)*, cons. 8 à 10.