



# Décision n° 2018 - 727 QPC

**Deuxième et troisième phrases du premier alinéa de  
l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant  
dispositions statutaires relatives à la fonction publique  
territoriale**

*Régime indemnitaire de la fonction publique territoriale*

## Dossier documentaire

Services du Conseil constitutionnel - 2018

### Sommaire

<b>I. Dispositions législatives.....</b>	<b>4</b>
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>16</b>

# Table des matières

<b>I. Dispositions législatives.....</b>	<b>4</b>
<b>A. Dispositions contestées .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale .....</b>	<b>4</b>
- Article 88 .....	4
<b>B. Évolution des dispositions contestées .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Loi du 31 décembre 1937 portant fixation du budget général de l'exercice 1938.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Décret n° 77-372 du 28 mars 1977 portant révision du code de l'administration communale et codification des textes législatifs applicables aux communes .....</b>	<b>5</b>
- Article 1 <sup>er</sup> .....	5
- Article L. 413-7.....	5
<b>3. Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale .....</b>	<b>5</b>
- Article 88 .....	5
- Article 119 .....	5
<b>4. Loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 dite Galland modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale .....</b>	<b>5</b>
- Article 33 .....	6
- Article 88 .....	6
<b>5. Loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes.....</b>	<b>6</b>
- Art. 13 .....	6
- Article 88 .....	6
<b>6. Loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale .....</b>	<b>7</b>
- Article 88 .....	7
<b>7. Loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire .....</b>	<b>7</b>
- Article 88 .....	7
<b>8. Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine .....</b>	<b>8</b>
- Article 88 .....	8
<b>9. Loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme</b>	<b>8</b>
- Article 88 .....	9
<b>10. Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.....</b>	<b>9</b>
<b>11. Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine .....</b>	<b>10</b>
<b>12. Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.....</b>	<b>11</b>
- Article 88 .....	12
<b>C. Autres textes.....</b>	<b>13</b>
<b>1. Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat .....</b>	<b>13</b>
- Article 1 .....	13
- Article 2 .....	13

- Article 3 .....	13
- Article 4 .....	14
- Article 5 .....	14
<b>D. Application des dispositions contestées .....</b>	<b>15</b>
<b>Réponses ministérielles.....</b>	<b>15</b>
- Question écrite n° 703 de M. Hervé Pellois, député (Morbihan - LREM) .....	15
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>16</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>16</b>
<b>Constitution du 4 octobre 1958.....</b>	<b>16</b>
- Article 34 .....	16
- Article 72 .....	16
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>17</b>
a. Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales.....	17
- 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.....	17
- 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 .....	17
- Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale .....	18
- Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie .....	20
- 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 .....	21
- Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.....	22
- Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains .....	23
- Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales .....	23
- Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, Loi relative au secteur de l'énergie .....	24
- Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, Département des Landes [Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement] .....	24
- Décision n° 2014-392 QPC du 25 avril 2014, Province Sud de Nouvelle-Calédonie [Loi adoptée par référendum- Droit du travail en Nouvelle-Calédonie].....	25
- Décision n° 2017-633 QPC du 2 juin 2017, Collectivité territoriale de la Guyane [Rémunération des ministres du culte en Guyane] .....	25
- Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, Loi pour la confiance dans la vie politique .....	26
b. Sur l'incompétence négative .....	27
- Décision n° 75-83 L du 17 avril 1975, Nature juridique de dispositions de l'article L525-9 du code du travail relatives à la rémunération des membres de la Cour supérieure d'arbitrage, des commissaires du Gouvernement et des rapporteurs près ladite cour.....	27
- Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, SNC KIMBERLY CLARK [Incompétence négative en matière fiscale] .....	27

# I. Dispositions législatives

## A. Dispositions contestées

### 1. Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

#### Chapitre VII : Rémunération.

##### - Article 88

*Modifié par LOI n°2016-483 du 20 avril 2016 - art. 84*

Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. Ces régimes indemnitaires peuvent tenir compte des conditions d'exercice des fonctions et de l'engagement professionnel des agents. Lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'Etat.

Après avis du comité technique, l'organe délibérant peut décider d'instituer une prime d'intéressement tenant compte des résultats collectifs des services, selon les modalités et dans les limites définies par décret en Conseil d'Etat.

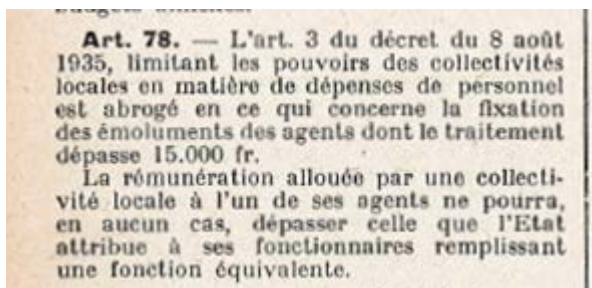
Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics peuvent décider de maintenir, à titre individuel, au fonctionnaire concerné, le montant indemnitaire dont il bénéficiait en application des dispositions réglementaires antérieures, lorsque ce montant se trouve diminué soit par l'application ou la modification des dispositions réglementaires applicables aux services de l'Etat servant de référence, soit par l'effet d'une modification des bornes indiciaires du grade dont il est titulaire.

Toute commune classée station classée de tourisme au sens de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre III du titre III du livre Ier du code du tourisme peut être surclassée dans une catégorie démographique supérieure, par référence à sa population totale calculée par l'addition de sa population permanente et de sa population touristique moyenne, cette dernière étant calculée selon les critères de capacité d'accueil établis par décret.

Toute commune ou tout établissement public de coopération intercommunale compétent comportant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville peut être surclassé dans une catégorie démographique supérieure par référence à la population totale obtenue en multipliant par deux la population des quartiers prioritaires de la politique de la ville ou des parties de quartiers prioritaires de la commune.

## **B. Évolution des dispositions contestées**

### **1. Loi du 31 décembre 1937 portant fixation du budget général de l'exercice 1938**



### **2. Décret n° 77-372 du 28 mars 1977 portant révision du code de l'administration communale et codification des textes législatifs applicables aux communes**

- **Article 1<sup>er</sup>**

Les dispositions annexées au présent décret constituent les livres IV et V du code des communes

(...)

- **Article L. 413-7**

Les rémunérations allouées par les communes à leurs agents ne peuvent en aucun cas dépasser celles que l'Etat attribue à ses fonctionnaires remplissant des fonctions équivalentes.

### **3. Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale**

- **Article 88**

Le classement des corps et grades dans la grille commune de traitement prévue à l'article 15 du titre Ier du statut général ainsi que leur échelonnement indiciaire sont fixés par décret.

- **Article 119**

Les dispositions du livre IV du code des communes sont abrogées sous les réserves ci-après (...)

### **4. Loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 dite Galland modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale**

- **Article 33**

L'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 est ainsi rédigé :

« Les fonctionnaires territoriaux qui exercent des fonctions équivalentes à celles de fonctionnaires de l'Etat bénéficient de rémunérations au maximum identiques.

Toute commune classée dans les conditions fixées par l'article L. 142-1 du code des communes peut être surclassée dans une catégorie démographique supérieure, par référence à sa population totale calculée par l'addition de sa population permanente et de sa population touristique moyenne, cette dernière étant calculée selon les critères de capacité d'accueil établis à l'article R. 234-21 du code des communes. »

**Consolidation de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984**

- **Article 88**

*Modifié par Loi n°87-529 du 13 juillet 1987 - art. 33 JORF 16 juillet 1987*

~~Le classement des corps et grades dans la grille commune de traitement prévue à l'article 15 du titre Ier du statut général ainsi que leur échelonnement indiciaire sont fixés par décret.~~

**Les fonctionnaires territoriaux qui exercent des fonctions équivalentes à celles de fonctionnaires de l'Etat bénéficient de rémunérations au maximum identiques.**

**Toute commune classée dans les conditions fixées par l'article L. 142-1 du code des communes peut être surclassée dans une catégorie démographique supérieure, par référence à sa population totale calculée par l'addition de sa population permanente et de sa population touristique moyenne, cette dernière étant calculée selon les critères de capacité d'accueil établis à l'article R. 234-21 du code des communes.**

**5. Loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes**

- **Art. 13**

Le premier alinéa de l'article 88 de la loi no 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est ainsi rédigé:

« L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe, par ailleurs, les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. »

**Consolidation de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984**

- **Article 88**

*Modifié par Loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 - art. 13*

~~Les fonctionnaires territoriaux qui exercent des fonctions équivalentes à celles de fonctionnaires de l'Etat bénéficient de rémunérations au maximum identiques.~~

**L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe, par ailleurs, les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat.**

Toute commune classée dans les conditions fixées par l'article L. 142-1 du code des communes peut être surclassée dans une catégorie démographique supérieure, par référence à sa population totale calculée par l'addition de sa

population permanente et de sa population touristique moyenne, cette dernière étant calculée selon les critères de capacité d'accueil établis à l'article R. 234-21 du code des communes.

## **6. Loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale**

Art. 37. - A la fin du second alinéa de l'article 88 de la loi no 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, les mots: << à l'article R. 234-21 du code des communes >> sont remplacés par les mots: << par décret >>.

### **Consolidation de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984**

#### **- Article 88**

*Modifié par Loi n°94-1134 du 27 décembre 1994 - art. 37*

L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe, par ailleurs, les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat.

Toute commune classée dans les conditions fixées par l'article L. 142-1 du code des communes peut être surclassée dans une catégorie démographique supérieure, par référence à sa population totale calculée par l'addition de sa population permanente et de sa population touristique moyenne, cette dernière étant calculée selon les critères de capacité d'accueil établis à l'article R. 234-21 du code des communes **par décret**.

## **7. Loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire**

Art. 67

Le premier alinéa de l'article 88 de la loi no 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est complété par une phrase ainsi rédigée :

<< L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou le conseil d'administration de l'établissement public local peut décider de maintenir, à titre individuel, au fonctionnaire concerné, le montant indemnitaire dont il bénéficiait en application des dispositions réglementaires antérieures, lorsque ce montant se trouve diminué soit par l'application ou la modification des dispositions réglementaires applicables aux services de l'Etat servant de référence, soit par l'effet d'une modification des bornes indiciaires du grade dont il est titulaire. >>

### **Consolidation de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984**

#### **- Article 88**

*Modifié par Loi n°96-1093 du 16 décembre 1996 - art. 67*

L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe, par ailleurs, les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. **L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou le conseil d'administration de l'établissement public local peut décider de maintenir, à titre individuel, au fonctionnaire concerné, le montant indemnitaire dont il bénéficiait en application des dispositions réglementaires antérieures, lorsque ce montant se trouve diminué soit par l'application ou la modification des dispositions réglementaires applicables aux services de l'Etat servant de référence, soit par l'effet d'une modification des bornes indiciaires du grade dont il est titulaire.**

Toute commune classée dans les conditions fixées par l'article L. 142-1 du code des communes peut être surclassée dans une catégorie démographique supérieure, par référence à sa population totale calculée par l'addition de sa population permanente et de sa population touristique moyenne, cette dernière étant calculée selon les critères de capacité d'accueil établis par décret.

## **8. Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine**

### Article 56

L'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Toute commune ou tout établissement public de coopération intercommunale compétent comportant au moins une zone urbaine sensible définie au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire peut être surclassé dans une catégorie démographique supérieure par référence à la population totale obtenue en multipliant par deux la population des zones urbaines sensibles ou des parties de zones urbaines sensibles de la commune. »

### **Consolidation de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984**

#### - **Article 88**

Modifié par Loi n°2003-710 du 1 août 2003 - art. 56 JORF 2 août 2003

L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe, par ailleurs, les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou le conseil d'administration de l'établissement public local peut décider de maintenir, à titre individuel, au fonctionnaire concerné, le montant indemnitaire dont il bénéficiait en application des dispositions réglementaires antérieures, lorsque ce montant se trouve diminué soit par l'application ou la modification des dispositions réglementaires applicables aux services de l'Etat servant de référence, soit par l'effet d'une modification des bornes indiciaires du grade dont il est titulaire.

Toute commune classée dans les conditions fixées par l'article L. 142-1 du code des communes peut être surclassée dans une catégorie démographique supérieure, par référence à sa population totale calculée par l'addition de sa population permanente et de sa population touristique moyenne, cette dernière étant calculée selon les critères de capacité d'accueil établis par décret.

**Toute commune ou tout établissement public de coopération intercommunale compétent comportant au moins une zone urbaine sensible définie au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire peut être surclassé dans une catégorie démographique supérieure par référence à la population totale obtenue en multipliant par deux la population des zones urbaines sensibles ou des parties de zones urbaines sensibles de la commune.**

*NOTA :*

*Loi 2006-437 2006-04-14 art. 7 VII : Les modifications induites par la présente loi entreront en vigueur dans un délai de six mois à compter de la publication du décret mentionné à l'article L. 133-18 du code du tourisme.*

## **9. Loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme**



VI. - Dans le deuxième alinéa de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les mots : « dans les conditions fixées par l'article L. 142-1 du code des communes » sont remplacés par les mots : « station classée de tourisme au sens de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre III du titre III du livre Ier du code du tourisme ».

## **Consolidation de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984**

### **- Article 88**

*Modifié par Loi n°2006-437 du 14 avril 2006 - art. 7 (V) JORF 15 avril 2006*

L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe, par ailleurs, les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou le conseil d'administration de l'établissement public local peut décider de maintenir, à titre individuel, au fonctionnaire concerné, le montant indemnitaire dont il bénéficiait en application des dispositions réglementaires antérieures, lorsque ce montant se trouve diminué soit par l'application ou la modification des dispositions réglementaires applicables aux services de l'Etat servant de référence, soit par l'effet d'une modification des bornes indiciaires du grade dont il est titulaire.

Toute commune classée  ~~dans les conditions fixées par l'article L. 142-1 du code des communes~~  **station classée de tourisme au sens de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre III du titre III du livre Ier du code du tourisme** (1) peut être surclassée dans une catégorie démographique supérieure, par référence à sa population totale calculée par l'addition de sa population permanente et de sa population touristique moyenne, cette dernière étant calculée selon les critères de capacité d'accueil établis par décret.

Toute commune ou tout établissement public de coopération intercommunale compétent comportant au moins une zone urbaine sensible définie au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire peut être surclassé dans une catégorie démographique supérieure par référence à la population totale obtenue en multipliant par deux la population des zones urbaines sensibles ou des parties de zones urbaines sensibles de la commune.

*NOTA :*

*(1) : Loi 2006-437 2006-04-14 art. 7 VII : Les modifications induites par la présente loi entreront en vigueur dans un délai de six mois à compter de la publication du décret mentionné à l'article L. 133-18 du code du tourisme.*

## **10.Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique**

### **Article 40**

Le premier alinéa de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est ainsi modifié :

1° La première phrase est remplacée par deux alinéas ainsi rédigés :

« L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat et peut décider, après avis du comité technique, d'instituer une prime d'intéressement tenant compte de la performance collective des services selon les modalités et dans les limites définies par décret en Conseil d'Etat.

« Lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une prime de fonctions et de résultats, le régime indemnitaire que peut fixer l'organe délibérant comprend une part liée à la fonction et une part liée aux résultats. L'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts, sans que la somme de ceux-ci n'excède le plafond global de la prime de fonctions et de résultats des fonctionnaires de l'Etat, et fixe les critères pris en compte pour la détermination du niveau des fonctions et pour l'appréciation des résultats. Ce régime est mis en place dans la collectivité territoriale ou l'établissement public local lors de la première modification de son régime indemnitaire qui suit l'entrée en vigueur de la prime de fonctions et de résultats dans les services de l'Etat. Le régime antérieur est maintenu jusqu'à cette modification. » ;

2° La seconde phrase devient le troisième alinéa.

## **Consolidation de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984**

*Modifié par LOI n°2010-751 du 5 juillet 2010 - art. 40*

~~L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe, par ailleurs, les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat.~~ **L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat et peut décider, après avis du comité technique, d'instituer une prime d'intéressement tenant compte de la performance collective des services selon les modalités et dans les limites définies par décret en Conseil d'Etat.**

**Lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une prime de fonctions et de résultats, le régime indemnitaire que peut fixer l'organe délibérant comprend une part liée à la fonction et une part liée aux résultats. L'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts, sans que la somme de ceux-ci n'excède le plafond global de la prime de fonctions et de résultats des fonctionnaires de l'Etat, et fixe les critères pris en compte pour la détermination du niveau des fonctions et pour l'appréciation des résultats. Ce régime est mis en place dans la collectivité territoriale ou l'établissement public local lors de la première modification de son régime indemnitaire qui suit l'entrée en vigueur de la prime de fonctions et de résultats dans les services de l'Etat. Le régime antérieur est maintenu jusqu'à cette modification.**

L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou le conseil d'administration de l'établissement public local peut décider de maintenir, à titre individuel, au fonctionnaire concerné, le montant indemnitaire dont il bénéficiait en application des dispositions réglementaires antérieures, lorsque ce montant se trouve diminué soit par l'application ou la modification des dispositions réglementaires applicables aux services de l'Etat servant de référence, soit par l'effet d'une modification des bornes indiciaires du grade dont il est titulaire.

Toute commune classée station classée de tourisme au sens de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre III du titre III du livre 1er du code du tourisme (1) peut être surclassée dans une catégorie démographique supérieure, par référence à sa population totale calculée par l'addition de sa population permanente et de sa population touristique moyenne, cette dernière étant calculée selon les critères de capacité d'accueil établis par décret.

Toute commune ou tout établissement public de coopération intercommunale compétent comportant au moins une zone urbaine sensible définie au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire peut être surclassé dans une catégorie démographique supérieure par référence à la population totale obtenue en multipliant par deux la population des zones urbaines sensibles ou des parties de zones urbaines sensibles de la commune.

## **11.Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine**

VII. — Le dernier alinéa de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est ainsi modifié :

1° Les mots : « une zone urbaine sensible définie au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire » sont remplacés par les mots : « un quartier prioritaire de la politique de la ville » ;

2° Les mots : « zones urbaines sensibles ou des parties de zones urbaines sensibles » sont remplacés par les mots : « quartiers prioritaires de la politique de la ville ou des parties de quartiers prioritaires ».

### **Consolidation de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984**

Article 88

*Modifié par LOI n°2014-173 du 21 février 2014 - art. 26*

L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat et peut décider, après avis du comité technique, d'instituer une prime d'intéressement tenant compte de la performance

collective des services selon les modalités et dans les limites définies par décret en Conseil d'Etat.

Lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une prime de fonctions et de résultats, le régime indemnitaire que peut fixer l'organe délibérant comprend une part liée à la fonction et une part liée aux résultats. L'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts, sans que la somme de ceux-ci n'excède le plafond global de la prime de fonctions et de résultats des fonctionnaires de l'Etat, et fixe les critères pris en compte pour la détermination du niveau des fonctions et pour l'appréciation des résultats. Ce régime est mis en place dans la collectivité territoriale ou l'établissement public local lors de la première modification de son régime indemnitaire qui suit l'entrée en vigueur de la prime de fonctions et de résultats dans les services de l'Etat. Le régime antérieur est maintenu jusqu'à cette modification.

L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou le conseil d'administration de l'établissement public local peut décider de maintenir, à titre individuel, au fonctionnaire concerné, le montant indemnitaire dont il bénéficiait en application des dispositions réglementaires antérieures, lorsque ce montant se trouve diminué soit par l'application ou la modification des dispositions réglementaires applicables aux services de l'Etat servant de référence, soit par l'effet d'une modification des bornes indiciaires du grade dont il est titulaire.

Toute commune classée station classée de tourisme au sens de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre III du titre III du livre Ier du code du tourisme (1) peut être surclassée dans une catégorie démographique supérieure, par référence à sa population totale calculée par l'addition de sa population permanente et de sa population touristique moyenne, cette dernière étant calculée selon les critères de capacité d'accueil établis par décret.

Toute commune ou tout établissement public de coopération intercommunale compétent comportant au moins ~~une zone urbaine sensible définie au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire~~ **un quartier prioritaire de la politique de la ville** peut être surclassé dans une catégorie démographique supérieure par référence à la population totale obtenue en multipliant par deux la population des ~~zones urbaines sensibles ou des parties de zones urbaines sensibles~~ **quartiers prioritaires de la politique de la ville ou des parties de quartiers prioritaires** de la commune.

NOTA :

Conformément à l'article 30 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014, les présentes dispositions entrent en vigueur à la date fixée par le décret en Conseil d'Etat mentionné au I de l'article 5 de ladite loi et au plus tard le 1er janvier 2015.

## **12.Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires**

Article 84

L'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est ainsi modifié :

1° Les deux premiers alinéas sont ainsi rédigés :

« Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. Ces régimes indemnitaires peuvent tenir compte des conditions d'exercice des fonctions et de l'engagement professionnel des agents. Lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'Etat.

« Après avis du comité technique, l'organe délibérant peut décider d'instituer une prime d'intéressement tenant compte des résultats collectifs des services, selon les modalités et dans les limites définies par décret en Conseil d'Etat. » ;

2° Au début du troisième alinéa, les mots : « L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou le conseil d'administration de l'établissement public local peut » sont remplacés par les mots : « Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics peuvent ».

**Consolidation de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984**

- **Article 88**

Modifié par LOI n°2016-483 du 20 avril 2016 - art. 84

~~L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat et peut décider, après avis du comité technique, d'instituer une prime d'intéressement tenant compte de la performance collective des services selon les modalités et dans les limites définies par décret en Conseil d'Etat.~~

~~Lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une prime de fonctions et de résultats, le régime indemnitaire que peut fixer l'organe délibérant comprend une part liée à la fonction et une part liée aux résultats. L'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts, sans que la somme de ceux-ci n'excède le plafond global de la prime de fonctions et de résultats des fonctionnaires de l'Etat, et fixe les critères pris en compte pour la détermination du niveau des fonctions et pour l'appréciation des résultats. Ce régime est mis en place dans la collectivité territoriale ou l'établissement public local lors de la première modification de son régime indemnitaire qui suit l'entrée en vigueur de la prime de fonctions et de résultats dans les services de l'Etat. Le régime antérieur est maintenu jusqu'à cette modification.~~

**Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. Ces régimes indemnitaires peuvent tenir compte des conditions d'exercice des fonctions et de l'engagement professionnel des agents. Lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'Etat.**

**Après avis du comité technique, l'organe délibérant peut décider d'instituer une prime d'intéressement tenant compte des résultats collectifs des services, selon les modalités et dans les limites définies par décret en Conseil d'Etat.**

~~L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou le conseil d'administration de l'établissement public local peut~~ **Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics peuvent** décider de maintenir, à titre individuel, au fonctionnaire concerné, le montant indemnitaire dont il bénéficiait en application des dispositions réglementaires antérieures, lorsque ce montant se trouve diminué soit par l'application ou la modification des dispositions réglementaires applicables aux services de l'Etat servant de référence, soit par l'effet d'une modification des bornes indiciaires du grade dont il est titulaire.

Toute commune classée station classée de tourisme au sens de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre III du titre III du livre Ier du code du tourisme (1) peut être surclassée dans une catégorie démographique supérieure, par référence à sa population totale calculée par l'addition de sa population permanente et de sa population touristique moyenne, cette dernière étant calculée selon les critères de capacité d'accueil établis par décret.

Toute commune ou tout établissement public de coopération intercommunale compétent comportant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville peut être surclassé dans une catégorie démographique supérieure par référence à la population totale obtenue en multipliant par deux la population des quartiers prioritaires de la politique de la ville ou des parties de quartiers prioritaires de la commune.

## **C. Autres textes**

### **1. Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat**

#### **- Article 1**

Les fonctionnaires relevant de la loi du 11 janvier 1984 susvisée peuvent bénéficier, d'une part, d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et, d'autre part, d'un complément indemnitaire annuel lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir, dans les conditions fixées par le présent décret.

Des arrêtés du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé du budget et, le cas échéant, du ministre intéressé fixent, après avis du comité technique compétent ou du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, la liste des corps et emplois bénéficiant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et, le cas échéant, du complément indemnitaire annuel mentionné à l'alinéa précédent.

Un arrêté conjoint du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé du budget et du ministre intéressé peut, en outre, autoriser, selon un tableau d'assimilation par grade, le versement de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et, le cas échéant, du complément indemnitaire annuel lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir à d'autres fonctionnaires de grade équivalent ne relevant pas d'un des corps ou emplois mentionnés au deuxième alinéa et en exerçant les missions.

#### **- Article 2**

Le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise est fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions.

Les fonctions occupées par les fonctionnaires d'un même corps ou statut d'emploi sont réparties au sein de différents groupes au regard des critères professionnels suivants :

1° Fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception ;

2° Technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ;

3° Sujétions particulières ou degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel.

Le nombre de groupes de fonctions est fixé pour chaque corps ou statut d'emploi par arrêté du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget et, le cas échéant, du ministre intéressé.

Ce même arrêté fixe les montants minimaux par grade et statut d'emplois, les montants maximaux afférents à chaque groupe de fonctions et les montants maximaux applicables aux agents logés par nécessité de service.

Le versement de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise est mensuel.

#### **- Article 3**

Le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise fait l'objet d'un réexamen :

1° En cas de changement de fonctions ;

2° Au moins tous les quatre ans, en l'absence de changement de fonctions et au vu de l'expérience acquise par l'agent ;

3° En cas de changement de grade à la suite d'une promotion.

- **Article 4**

Les fonctionnaires mentionnés à l'article 1er peuvent bénéficier d'un complément indemnitaire annuel qui tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, appréciée dans les conditions fixées en application de l'article 55 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée.

Il est compris entre 0 et 100 % d'un montant maximal par groupe de fonctions fixé par arrêté du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget et, le cas échéant, du ministre intéressé.

Le complément indemnitaire fait l'objet d'un versement annuel, en une ou deux fractions, non reductible automatiquement d'une année sur l'autre.

- **Article 5**

L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et le complément indemnitaire annuel sont exclusifs de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, à l'exception de celles énumérées par arrêté du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget.

## D. Application des dispositions contestées

### Réponses ministérielles

- **Question écrite n° 703 de M. Hervé Pellois, député (Morbihan - LREM)**

#### Texte de la question

*Publiée dans le JO AN du 15/08/2017*

M. Hervé Pellois appelle l'attention de M. le ministre de l'action et des comptes publics sur les difficultés actuelles de mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire de la fonction publique. Le régime indemnitaire actuel tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. Le remplacement de la prime de fonctions et de résultats (PFR) par le RIFSEEP a été pris en compte dans la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016. Le nouveau dispositif est centré sur une indemnité principale, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), versée mensuellement, à laquelle s'ajoute un complément indemnitaire (CIA) facultatif, versé annuellement. Ce dernier permet de valoriser l'investissement personnel de tout agent. C'est le cumul de l'IFSE et du CIA qui, pour chaque groupe de fonctions, permet de déterminer le plafond indemnitaire global du RIFSEEP. S'agissant de la fonction publique d'État, les arrêtés interministériels pris pour mettre en œuvre ce nouveau régime indemnitaire prévoient tous un montant maximal du CIA pour chaque groupe de fonctions. S'agissant de la fonction publique territoriale, le plafonnement des deux indemnités représente une obligation au titre de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984. Or il existe actuellement différentes interprétations quant au montant du plafonnement du CIA pour les collectivités. Certaines d'entre elles ont en effet fixé un plafonnement à zéro ; plafonnement contesté par les services préfectoraux. Il lui demande donc de bien vouloir clarifier la réglementation applicable au nouveau régime indemnitaire de la fonction publique.

#### Texte de la réponse

*Publiée dans le JO AN du 28/11/2017 - page 5874*

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) constitue le nouveau cadre de référence pour la plupart des agents publics percevant des primes et se compose d'une part correspondant à la reconnaissance de l'expertise et des sujétions dans l'exercice des fonctions (IFSE) et d'une part correspondant à l'engagement professionnel et à la manière de servir, laquelle peut donner lieu au versement d'un complément indemnitaire annuel (CIA), facultatif et non reconductible. Le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux obéit au principe de parité avec celui de la fonction publique de l'État (FPE). Ainsi, dès lors que les corps de la FPE bénéficient du RIFSEEP, les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent le mettre en œuvre pour leurs cadres d'emplois homologues. Au regard des dispositions prévues à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les collectivités sont libres d'organiser le régime indemnitaire de leurs agents et de définir le montant plafond pour chacun des groupes de fonctions, dans la limite du plafond global constitué de la somme des deux parts. L'article 88 précité précise ainsi que "lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État". C'est cette seule disposition législative qui s'impose aux collectivités territoriales et non le décret no 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP dans la FPE. La loi exige donc bien l'identification de deux parts, avec des critères d'attribution. Dès lors que les arrêtés interministériels pris pour mettre en œuvre le RIFSEEP dans la FPE prévoient tous un montant maximal de CIA pour chaque groupe de fonctions (en sus du montant prévu pour l'IFSE), les employeurs territoriaux sont également tenus de prévoir un montant plafond de CIA. Ils sont libres de le fixer dans la limite du plafond global des deux parts définies pour le corps équivalent de la FPE, ce qui peut leur permettre de fixer un plafond de CIA relativement bas, s'ils le souhaitent. L'attribution du CIA demeure facultative à titre individuel, puisque liée à l'engagement professionnel et à la manière de servir de l'agent. En conséquence, les employeurs territoriaux qui délibèrent pour instituer le RIFSEEP doivent prévoir pour chaque groupe de fonctions un montant plafond d'IFSE, ainsi que de CIA, puisque tous les corps de la FPE équivalents aux cadres d'emplois actuellement concernés sont éligibles à ces deux parts, en vertu des arrêtés interministériels les concernant. De manière plus large, le Gouvernement entend engager en 2018, dans le cadre du dialogue social, une réflexion sur la structuration de la rémunération des agents publics.

## II. Constitutionnalité de la disposition contestée

### A. Normes de référence

#### Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 34**

(...)

La loi détermine les principes fondamentaux :

(...)

- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources

(...)

- **Article 72**

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

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.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.



## B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

### a. Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales

- **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**

7. Considérant que les auteurs de chacune de ces deux demandes soutiennent que l'article 8-I de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel est contraire à la séparation des pouvoirs législatif et exécutif institués par la Constitution et, plus spécialement, à ses articles 20, 21, 34, 37 et 72, dans la mesure où la dissolution de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement est prononcée par la loi elle-même au lieu de l'être par décret en conseil des ministres ; qu'en outre, la disposition de cet article 8-I relative à l'assemblée territoriale n'ayant pas été soumise à l'avis de celle-ci est contraire à l'article 74 de la Constitution ;

8. Considérant que l'article 8-I a pour objet de préciser la date et les modalités d'entrée en vigueur de la réforme des modes d'élection de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; qu'il prévoit, notamment, que les élections renouvelant l'assemblée territoriale auront lieu dans les soixante jours qui suivront la promulgation de la loi et que les fonctions des conseillers de gouvernement élus le 14 novembre 1978 prendront fin à la date de cette promulgation ;

9. Considérant, d'une part, que, si les dispositions ainsi arrêtées ont pour effet de mettre fin implicitement pour l'assemblée territoriale et explicitement pour le conseil de gouvernement au mandat des membres de ces deux institutions, elles ne sauraient être regardées comme prononçant une dissolution tant en raison des termes mêmes dans lesquels elles sont rédigées que des règles qu'elles définissent pour le renouvellement de ces deux institutions, règles qui diffèrent sur plusieurs points de celles applicables en cas de dissolution ; qu'elles s'analysent, en définitive, comme une mesure d'abréviation du mandat de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement dont la durée est fixée par la loi et ne peut être modifiée qu'en la même forme ; qu'en tirant les conséquences, au regard du mandat des membres de cette assemblée et de ce conseil, d'une entrée en application immédiate du nouveau régime électoral, le législateur n'a donc fait qu'user des pouvoirs qui lui appartiennent de fixer les conditions de mise en vigueur des règles qu'il édicte ; que, dès lors, il n'a méconnu ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni les dispositions constitutionnelles qui le mettent en œuvre ou qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales ;

- **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**

2. Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel crée, à Paris, Marseille et Lyon, des conseils d'arrondissement élus et des maires d'arrondissement élus dans leur sein par lesdits conseils sans pour autant ériger les arrondissements en collectivités territoriales possédant la personnalité morale et un patrimoine propre ; qu'aux termes de l'article 1er, alinéa 2, de la loi : "Les affaires des communes de Paris, Marseille et Lyon sont réglées par un conseil municipal et, pour certaines attributions limitativement définies par la présente loi, par des conseils d'arrondissement" : que les compétences des conseils d'arrondissement comportent, outre des attributions de caractère consultatif, l'exercice de pouvoirs de décision et de gestion notamment en ce qui concerne certaines catégories d'équipements ; qu'en vertu de l'article 28, alinéa 2, de la loi, la dotation globale que le budget municipal doit attribuer à chaque conseil d'arrondissement constitue une dépense obligatoire pour la commune ;

3. Considérant que, selon les auteurs des saisines, l'ensemble de cette organisation serait contraire au principe de la libre administration des communes et au principe de l'unité communale ;

4. Considérant que l'article 72 de la Constitution dispose : "Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. Dans les départements et les territoires le délégué du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois" ;

5. Considérant, d'une part, que ces dispositions ne font pas obstacle à la création de conseils d'arrondissement élus et de maires d'arrondissement élus dans leur sein par ces conseils ; qu'il en va de même pour ce qui est de l'attribution à ces organes de certaines compétences de décision et de gestion ; que les modalités du contrôle par le délégué du Gouvernement des actes des conseils d'arrondissement et des maires d'arrondissement ne portent pas atteinte à la libre administration des communes intéressées ;

6. Considérant, d'autre part, qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur d'instituer des divisions administratives au sein des communes ni d'instituer des organes élus autres que le conseil municipal et le maire ; que, dès lors, si les dispositions critiquées par les auteurs de la saisine dérogent, pour les trois plus grandes villes de France, au droit commun de l'organisation communale, elles ne méconnaissent pas pour autant la Constitution ;

- **Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale**

1. Considérant que, par sa saisine, le président du Sénat demande au Conseil constitutionnel d'examiner la conformité à la Constitution de la loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; que la saisine des députés vise les articles 3, 13, 14, 23, 45 et 97 de la même loi et toutes autres dispositions de celle-ci que le Conseil pourrait estimer contraires à l'article 72 (2e alinéa) de la Constitution ;

2. Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel institue un statut de la fonction publique territoriale applicable aux agents nommés à un emploi permanent et titularisés dans un grade de la hiérarchie administrative des communes, départements, régions ou de leurs établissements publics ; que, pour permettre la mise en œuvre de ce statut, l'article 3 de la loi dispose que les collectivités qu'il définit ne peuvent, sauf exceptions limitativement précisées, recruter des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents ; que les articles 13 et suivants rendent obligatoire, dans les conditions qu'ils précisent, l'affiliation des collectivités concernées à des centres de gestion composés d'élus de celles-ci ; que l'article 23 charge ces centres de procéder au recrutement des agents à proposer à l'autorité territoriale et d'assurer leur gestion ; que les articles 45 et 97 prévoient qu'au cas où la proposition de nomination ne serait pas agréée, la collectivité concernée serait appelée à contribuer au traitement de l'agent non pourvu d'emploi ;

Sur les articles 3, 13 et suivants :

3. Considérant que, pour contester la conformité de la loi à la Constitution, les députés auteurs de la saisine soutiennent que l'article 72 (2e alinéa) de la Constitution confère à chaque conseil élu la mission exclusive d'administrer la circonscription dont il a la charge et qu'il ne suffit pas que les centres de gestion soient composés d'élus des collectivités pour leur reconnaître compétence pour recruter et gérer les personnels de chacune d'elles ; que l'article 3 limite strictement les pouvoirs des collectivités locales ; que les articles 13 et suivants les privent en grande partie du contrôle du recrutement et de la gestion de leurs personnels ;

4. Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles le fait "dans les conditions prévues par la loi" ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution "la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" ;

5. Considérant que, sous réserve de déterminer ces principes, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel pouvait donc, en vue d'instituer des garanties statutaires communes à l'ensemble des agents des collectivités territoriales, attribuer compétence à des centres de gestion composés d'élus de ces collectivités pour effectuer des tâches de recrutement et de gestion de leurs personnels ; qu'elle pouvait rendre obligatoire, sous certaines conditions, l'affiliation de collectivités à ces centres, dès lors que l'autorité territoriale se prononce librement sur les créations et suppressions d'emplois, procède à la nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale, décide des positions statutaires, de la notation, de l'avancement d'échelon et des propositions d'avancement de grade, dispose dans les conditions du droit commun de la fonction publique du pouvoir disciplinaire et, après observation de la procédure légale, de la possibilité de licenciement pour insuffisance professionnelle ; que l'autorité territoriale n'est privée en outre d'aucun droit de recours contre les actes des centres de gestion ; qu'elle recrute directement les personnels de direction en vertu de l'article 47 et le ou les collaborateurs dont chacune dispose aux termes du premier alinéa de l'article 110 ; qu'en conséquence les limitations de recrutement d'agents non titulaires prévues par l'article 3 et l'obligation d'affiliation à des centres de gestion prévue par les articles 13 et suivants de la loi ne sont pas contraires à la Constitution ;

6. Considérant cependant qu'aux termes de son troisième alinéa, l'article 13 de la loi s'en remet à un décret en Conseil d'Etat pour fixer la composition et les modalités d'élection des membres du conseil d'administration des centres de gestion ;

7. Considérant que l'article 34 de la Constitution dispose : "La loi fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics" ;

8. Considérant que les centres de gestion constituent une catégorie nouvelle d'établissements publics sans équivalent avec les catégories d'établissements publics existantes ; dès lors, il appartenait au législateur de fixer les règles relatives à la composition du conseil d'administration de ces centres ; qu'en conséquence, les dispositions du troisième alinéa de l'article 13 ne sont pas conformes à la Constitution ;

Sur l'article 23 (2e alinéa) :

9. Considérant qu'aux termes de l'article 23 (2e alinéa) de la loi : "Les vacances d'emplois doivent, à peine de nullité des nominations, être communiquées aux centres de gestion compétents. Cette règle s'applique également aux collectivités et établissements qui ne sont pas affiliés aux centres de gestion" ;

10. Considérant que, si la communication de ces renseignements aux centres de gestion peut être requise de toutes les collectivités, même non obligatoirement affiliées à ceux-ci, la sanction infligée à ces dernières porte atteinte à la libre administration garantie par la Constitution, puisqu'elle frappe de nullité les nominations effectuées par une autorité territoriale libre, dans le respect de l'article 42, 1er alinéa, du recrutement de ses agents ; que la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 23 n'est donc pas conforme à la Constitution ;

Sur les articles 45 et 97 :

11. Considérant qu'aux termes de l'article 45 de la loi le nombre d'emplois mis au concours est égal au nombre d'emplois déclarés vacants par les collectivités ou établissements ; que si, à la suite de ce concours, l'autorité territoriale ne prononce pas dans un délai d'un mois la nomination du candidat proposé par le centre de gestion, ce candidat, s'il n'est pas affecté à une autre collectivité dans un délai de six mois, est pris en charge par le centre de gestion, ce qui vaut son intégration dans la fonction publique territoriale ; que la collectivité ou l'établissement qui n'a pas procédé à la nomination proposée participe à cette prise en charge dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article 97 ;

12. Considérant que, selon cette dernière disposition, lorsque, au cas de suppression d'emploi, la prise en charge du traitement est assurée par un centre de gestion, la participation de la collectivité concernée fait l'objet d'une majoration qui ne peut être inférieure à la moitié du traitement du fonctionnaire intéressé et qui cesse lors d'une nouvelle affectation de celui-ci ou à l'expiration d'un délai d'un an ;

13. Considérant que les députés auteurs de la saisine font grief à ces dispositions de limiter le choix des autorités territoriales par la mise au concours d'un nombre d'emplois égal à celui des emplois vacants, de prévoir l'intégration dans la fonction publique dès la prise en charge par le centre de gestion et d'imposer aux collectivités concernées soit d'avoir à entériner systématiquement les nominations proposées, soit, en les refusant, d'avoir à supporter de lourdes conséquences financières ;

14. Considérant que, l'institution des centres de gestion visant essentiellement à permettre le recrutement des personnels territoriaux par voie de concours, le nombre d'emplois mis au concours peut, sans violation d'aucune règle ni d'aucun principe de valeur constitutionnelle, correspondre à celui des emplois vacants, comme il en est dans la fonction publique de l'Etat ; que, dès lors, la loi pouvait garantir au candidat reçu son intégration dans la fonction publique territoriale et prévoir les bases de répartition de la prise en charge de son traitement entre le centre de gestion et la ou les collectivités territoriales auxquelles l'agent aurait été proposé en vain ;

15. Considérant que si, au cas de suppression d'emploi, l'article 97, 3e alinéa, de la loi peut, sans violer aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle, mettre à la charge de la collectivité qui a décidé cette suppression, une part importante du traitement de l'agent ainsi privé d'emploi, il en va autrement dans l'hypothèse prévue à l'article 45 ; que, par le renvoi de cet article à l'article 97, la loi assimile à cette situation l'absence de nomination par l'autorité territoriale de celui, parmi les candidats reçus au concours, que le centre de gestion a décidé de lui soumettre ; qu'imposer en ce cas, à une collectivité à laquelle le candidat a été proposé, une charge supérieure à la moitié du traitement de ce candidat, sans distinguer selon la nature ou la valeur des raisons qui ont motivé son refus, constituerait une sanction incompatible avec l'article 72 ; que doit donc être déclarée non conforme à cette disposition la dernière phrase du troisième alinéa de l'article 45 de la loi ;

Sur l'article 110 :

16. Considérant qu'il y a lieu d'examiner la conformité à la Constitution de l'article 110 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ;

17. Considérant qu'aux termes de l'alinéa 1er de cet article : "L'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre librement fin à leurs fonctions" ; que les alinéas 2 et 3 de cet article disposent : "un décret en Conseil d'Etat détermine les catégories de communes et les caractéristiques des établissements publics dont l'importance justifie le recrutement de tels collaborateurs. L'effectif maximal des cabinets ainsi que les modalités de rémunérations de leurs membres sont fixés par ce décret" ;

18. Considérant que l'alinéa 1er dudit article a justement consacré un principe conforme aux exigences de l'article 72 de la Constitution ;

19. Considérant que, s'il était loisible au législateur de prévoir une réglementation ouvrant aux communes, notamment selon leur importance, la possibilité de recourir au recrutement d'un nombre plus ou moins grand des collaborateurs visés à l'alinéa 1er, il ne pouvait, sans méconnaître l'article 72 de la Constitution, permettre à l'autorité réglementaire de subordonner le recrutement d'un collaborateur, même unique, à l'appartenance de la commune à une catégorie pour laquelle l'autorité réglementaire estimerait un tel recrutement justifié ; qu'ainsi, l'alinéa 2 de l'article 110 n'est pas conforme à la Constitution ;

20. Considérant que, si l'alinéa 3 précité de l'article 110 n'est pas en lui-même contraire à l'article 72 de la Constitution, sa rédaction le rend inséparable de l'alinéa 2 qui vient d'être déclaré non conforme à la Constitution ;

- **Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie**

8. Considérant que les auteurs des deux saisines reprochent à la loi soumise au Conseil constitutionnel de consacrer une évolution régressive du statut de la Nouvelle-Calédonie en supprimant le gouvernement territorial, en faisant du haut-commissaire l'exécutif du congrès du territoire et en incluant dans le domaine de la loi des matières qui relevaient de la compétence territoriale ; que les sénateurs auteurs d'une saisine font en outre grief à la loi de ne pas définir de manière suffisante les compétences respectives du nouvel exécutif et du congrès du territoire, d'attribuer aux régions les compétences de droit commun de l'Assemblée territoriale, de permettre au Gouvernement d'adapter et de modifier le statut du territoire par voie d'ordonnances et de faire du congrès du territoire, non une assemblée issue d'une consultation destinée à l'élire, mais une réunion de personnes élues pour administrer les régions ; que, pour l'ensemble de ces motifs, les articles 2, 5, 22, 24, 25, 26 et 29 de la loi méconnaissent le principe de libre administration des collectivités territoriales posé par l'article 72 de la Constitution que la loi doit mettre en œuvre conformément à l'article 34 de celle-ci ; qu'enfin, en disposant qu'une collectivité territoriale déterminée puisse être la seule à être privée d'autorité exécutive dans la matière de sa compétence, la loi porte atteinte au principe d'égalité posé par l'article 2 de la Constitution ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article 72, deuxième alinéa, de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi" ; que l'article 34 prévoit que "la loi détermine les principes fondamentaux ... de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" ; que, selon l'article 2 de la Constitution, la France "assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion" ; qu'en outre l'article 74 de la Constitution dispose : "Les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. Cette organisation est définie et modifiée par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée" ;

10. Considérant qu'il résulte, d'une part, de l'article 74 susvisé que le législateur, compétent pour fixer l'organisation particulière de chacun des territoires d'outre-mer en tenant compte de ses intérêts propres, peut prévoir, pour l'un d'entre eux, des règles d'organisation répondant à sa situation spécifique, distinctes de celles antérieurement en vigueur comme de celles applicables dans les autres territoires ; qu'il résulte, d'autre part, de l'article 72 que, pour s'administrer librement, le territoire doit, dans les conditions qu'il appartient à la loi de prévoir, disposer d'un conseil élu doté d'attributions effectives ;

11. Considérant qu'en opérant une nouvelle répartition d'attributions entre les conseils de région et le congrès du territoire et en maintenant à ce dernier les compétences prévues par la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 non expressément modifiées par l'article 24 de la loi soumise au Conseil constitutionnel, celle-ci, en faisant application de l'article 74, n'a méconnu ni l'article 72, ni l'article 34 de la Constitution ; qu'elle n'a pas davantage violé ces dispositions en permettant au Gouvernement, dans les conditions limitativement prévues à l'article 27 de la loi, non de modifier le statut du territoire, mais de prendre les mesures d'adaptation qu'impose la loi ; qu'en prévoyant que le territoire dispose d'un conseil élu celle-ci a pu charger ses membres d'une double fonction territoriale et régionale, sans enfreindre aucune règle constitutionnelle ; qu'enfin, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales non plus que le principe d'égalité ne sont méconnus par le rôle confié au

haut-commissaire, qui comporte l'obligation de préparer les délibérations du congrès du territoire et d'exécuter ses décisions ; que ces moyens ne sont donc pas fondés ;

- **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**

7. Considérant que le 1 du paragraphe II de l'article 56 de la loi dispose, sous réserve de ce qui est indiqué au dernier alinéa dudit article, qu'à compter du 1er janvier 1992, les personnes physiques fiscalement domiciliées en France, à l'exception de celles visées au 2 de l'article 4 B du code général des impôts, sont assujetties à une taxe départementale sur le revenu ; qu'en vertu du 2 du paragraphe II de l'article 56, cette taxe est assise chaque année sur le montant net des revenus et plus-values pris en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu établi au titre de l'année précédente ;

8. Considérant qu'aux termes du 5 du même paragraphe II de l'article 56 : "Les conseils généraux votent chaque année le taux de la taxe départementale sur le revenu. - Pour l'année 1992 : a) le taux de celle-ci est fixé de manière que son produit ne soit pas supérieur au produit perçu l'année précédente par le département au titre de la taxe d'habitation due pour les locaux affectés à l'habitation principale majoré de 4 p. 100. Pour l'application de l'alinéa précédent, le produit perçu l'année précédente au titre de la taxe d'habitation due pour les locaux affectés à l'habitation principale majoré dans la limite de 4 p. 100 est, le cas échéant, diminué d'un montant égal à l'attribution prévisionnelle revenant, en 1992, au département au titre du fonds national d'aide prévu au 6 du présent paragraphe. Cette attribution est calculée compte tenu du revenu par habitant constaté en 1990 ; b) en 1992, pour l'application aux départements des dispositions de l'article 1636 B sexies du code général des impôts : 1°) la variation du taux de la taxe d'habitation s'entend de la variation résultant de l'application du a) ci-dessus ; 2°) le taux moyen pondéré s'entend du taux moyen de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la taxe départementale sur le revenu pondéré par l'importance relative des bases de ces taxes. Pour le calcul du taux moyen pondéré de 1992, les bases prises en compte pour la taxe départementale sur le revenu sont les valeurs locatives, au 1er janvier 1992, des habitations principales situées dans le département." ;

9. Considérant enfin, qu'en vertu du 6 du même paragraphe II de l'article 56, "il est perçu sur les revenus soumis à prélèvement libératoire une taxe dont le taux est égal au taux moyen de la taxe départementale sur le revenu voté par les départements l'année précédente. Pour le calcul de la taxe due en 1992, ce taux est fixé à 0,6 p. 100. Le produit de cette taxe, après prélèvement de la moitié de son montant effectué au profit de l'État, est affecté, par un fonds national d'aide, aux départements dont le revenu par habitant est inférieur à 85 p. 100 du revenu moyen par habitant des départements" ;

10. Considérant que si en vertu du dernier alinéa de l'article 56, l'entrée en vigueur des dispositions dudit article au 1er janvier 1992 "sera soumise à l'approbation du Parlement" et se trouve par là même subordonnée à l'intervention d'une loi ultérieure, cette circonstance ne saurait faire obstacle à ce que le Conseil constitutionnel exerce son contrôle sur la conformité à la Constitution des dispositions du texte de la loi qui lui est présentement déféré ;

11. Considérant que les auteurs de la seconde saisine font porter leurs critiques sur les dispositions du 5 du paragraphe II de l'article 56 et demandent au Conseil constitutionnel de les déclarer non conformes à la Constitution ainsi que, dans leur intégralité, les paragraphes II à VIII de cet article, qui constituent, selon eux, un ensemble inséparable ;

12. Considérant qu'il est fait grief au 5 du paragraphe II de l'article 56 de contrevenir au principe de la libre administration des collectivités territoriales, énoncé à l'article 72 de la Constitution, en ce qu'il limite considérablement la marge de manoeuvre dont les départements disposeront pour l'établissement de leur budget de l'exercice 1992 ; qu'il est soutenu, à cet égard, que les différents impôts directs qui composent la fiscalité départementale ne sont pas indépendants les uns des autres ; qu'en effet, l'article 1636 B sexies du code général des impôts fait obstacle à ce que les taux de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties évoluent plus vite que le taux de la taxe d'habitation et, le cas échéant, à ce que le taux de la taxe professionnelle évolue plus vite que le taux des trois autres taxes directes pondéré par l'importance de leurs bases respectives ; que les auteurs de la seconde saisine en déduisent que la limitation apportée à l'évolution de la taxe d'habitation supprime indirectement toute possibilité d'évolution de l'ensemble de la fiscalité directe départementale ;

13. Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles le fait "dans les conditions prévues par la loi" ; que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des

collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ainsi que la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ;

14. Considérant que sur le fondement de ces dispositions, il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses ; que, toutefois, les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ;

15. Considérant qu'en prévoyant que le produit de la taxe départementale sur le revenu ne doit pas en 1992 être supérieur au produit perçu l'année précédente par le département au titre de la taxe d'habitation due pour les résidences principales majoré de 4 p. 100, le législateur a eu pour objectif d'éviter une hausse excessive de la charge fiscale supportée par les contribuables départementaux dans l'hypothèse d'une mise en oeuvre de la réforme à compter du 1er janvier 1992 ; que cette mesure est limitée à une seule année ; que, compte tenu de son caractère temporaire, le plafonnement envisagé, en dépit des contraintes qu'il peut entraîner pour certains départements, n'est pas de nature à entraver la libre administration de la collectivité départementale ;

- **Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques**

39. Considérant que les députés auteurs de la première saisine font valoir que l'ensemble des conditions dans lesquelles l'article 40 de la loi limite la durée des délégations de service public, d'une part, méconnaît la libre administration des collectivités locales, notamment en faisant obstacle à la continuité de leurs services publics, d'autre part, porte atteinte à la liberté d'entreprendre des entreprises susceptibles d'être délégataires ; que les sénateurs auteurs de la seconde saisine allèguent pour leur part que la limitation de la durée des délégations de service public à la durée normale d'amortissement des installations mises en service dont le délégataire a la charge méconnaît l'article 72 de la Constitution ;

40. Considérant d'une part que la liberté d'entreprendre n'est ni générale ni absolue ; que le législateur peut y apporter des limitations exigées par l'intérêt général à la condition que celles-ci n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée ; que les limitations prévues par l'article 40 de la loi aux conditions dans lesquelles peuvent être conclues les délégations de service public ne portent pas à la liberté d'entreprendre une atteinte telle qu'elle en dénaturerait la portée ;

41. Considérant d'autre part que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles le fait "dans les conditions prévues par la loi" ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution "la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" ;

42. Considérant qu'il est loisible au législateur, pour atteindre les objectifs de transparence et de concurrence qu'il s'assigne, de proscrire la conclusion de contrats de délégation de service public à durée indéterminée et d'indiquer que la durée des conventions doit tenir compte de la nature et du montant des investissements à réaliser par le délégataire ; que s'il a précisé à cette fin que la durée de la concession ne devait pas excéder la durée normale d'amortissement du bien, il a laissé ainsi sous le contrôle du juge une marge d'appréciation suffisante aux collectivités concernées pour la négociation des contrats dans chaque cas d'espèce, eu égard à la multiplicité des modes de calcul d'amortissement ainsi qu'à la diversité et à la complexité des installations susceptibles d'être concernées ; qu'en particulier, en renvoyant à un décret en Conseil d'État, il n'entendait pas permettre à l'autorité réglementaire de définir par des règles de portée générale la durée normale d'amortissement ; que, sous réserve de cette interprétation, cette disposition n'est pas contraire à la Constitution ;

43. Considérant par ailleurs que le législateur a explicitement prévu que, pour des motifs d'intérêt général qui tiennent notamment à la continuité des services publics, des prolongations de conventions pouvaient être consenties dans la limite de la durée d'une année ; qu'il a également admis des prolongations en cas de travaux non prévus au contrat initial pris en charge par le délégataire à la demande du délégant, qui seraient de nature à modifier l'économie générale de la délégation et qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention restant à courir que par une augmentation des prix manifestement excessive ; que cependant en imposant alors, par surcroît, en toutes circonstances que ces prolongations ne puissent augmenter de plus d'un tiers la durée initialement prévue sans égard à la diversité et à la complexité des situations susceptibles d'être ainsi affectées, le législateur a imposé sans justification appropriée une contrainte excessive qui est de nature à porter atteinte à la libre administration des collectivités locales ; qu'ainsi doit être déclarée non conforme à la Constitution la dernière phrase du b) de l'article 40 ;

- **Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains**

8. Considérant que l'article 4 de la loi déferée remplace les dispositions des articles L. 123-1 et suivants du code de l'urbanisme consacrées aux plans d'occupation des sols, par les nouveaux articles L. 123-1 à L. 123-20 relatifs aux plans locaux d'urbanisme ;

9. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 123-1, les plans locaux d'urbanisme " fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire. . . " ;

10. Considérant qu'en vertu de l'article L. 121-1 du même code, dans sa rédaction issue de l'article 1er de la loi déferée : " Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :

1° L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;

2° La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

3° Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature " ;

11. Considérant que les députés requérants font grief à ces dispositions, notamment en ce qu'elles assignent un objectif de " mixité sociale " aux documents d'urbanisme, d'être trop imprécises pour pouvoir imposer des obligations aux collectivités territoriales ou à leurs groupements sans méconnaître les articles 34 et 72 de la Constitution ;

12. Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée ;

13. Considérant qu'en égard à l'imprécision des objectifs qu'elles mentionnent, les dispositions précitées de l'article 1er de la loi déferée méconnaîtraient les articles 34 et 72 de la Constitution si elles soumettaient les collectivités territoriales à une obligation de résultat ; qu'il ressort toutefois des travaux parlementaires que ces dispositions doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'en conséquence, il appartiendra au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées de l'article L. 121-1 ; que, sous cette réserve, les dispositions critiquées ne sont pas contraires aux articles 34 et 72 de la Constitution ;

- **Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales**

19. Considérant que l'article 5 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales, tend à garantir la pérennité de l'autonomie financière des collectivités territoriales ; qu'il prévoit que le Gouvernement transmettra au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit, « un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution » ; qu'il indique que « si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres

ne répond pas aux règles fixées à l'article L.O. 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait » ;

20. Considérant qu'en prévoyant que le rapport transmis par le Gouvernement présentera, pour chaque catégorie de collectivités, non seulement la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources mais également ses « modalités de calcul », le législateur organique a nécessairement voulu que le Parlement soit mis à même de connaître cette part pour chaque collectivité territoriale et d'évaluer ainsi sa capacité de libre administration ;

21. Considérant, en outre, que ces dispositions s'entendent sans préjudice de la possibilité pour le Conseil constitutionnel de censurer, le cas échéant, des actes législatifs ayant pour effet de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales ;

- **Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, Loi relative au secteur de l'énergie**

28. Considérant que les requérants soutiennent qu'en maintenant de façon illimitée l'obligation, faite aux collectivités territoriales ayant concédé à Gaz de France la distribution publique de gaz naturel, de renouveler leur concession avec cette entreprise, tout en privant cette dernière de son caractère public, le législateur a porté à la libre administration de ces collectivités et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée que ne justifie désormais aucun motif d'intérêt général ;

29. Considérant 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, c'est à la condition notamment que celles-ci concourent à des fins d'intérêt général ; qu'il peut aux mêmes fins déroger au principe de la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

30. Considérant que le législateur n'a pas remis en cause l'exclusivité des concessions de distribution publique de gaz dont bénéficient Gaz de France et les distributeurs non nationalisés dans leur zone de desserte historique en vertu des dispositions combinées des articles 1er et 3 de la loi du 8 avril 1946 susvisée, ainsi que de l'article 25-1 de la loi du 3 janvier 2003 susvisée et du III de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales ; que seules les communes ou leurs groupements qui, au 14 juillet 2005, ne disposaient pas d'un réseau public de distribution de gaz naturel ou dont les travaux de desserte n'étaient pas en cours de réalisation, peuvent concéder la distribution publique de gaz à une entreprise agréée de leur choix ;

31. Considérant, toutefois, que cette limitation de la libre administration des collectivités territoriales et de la liberté contractuelle trouve sa justification dans la nécessité d'assurer la cohérence du réseau des concessions actuellement géré par Gaz de France et de maintenir la péréquation des tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution ; que les griefs invoqués doivent, dès lors, être rejetés ;

- **Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, Département des Landes [Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement]**

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2224-11-5 du code général des collectivités territoriales : « Les aides publiques aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement ne peuvent être modulées en fonction du mode de gestion du service » ;

2. Considérant que, selon le département requérant, cette disposition, en ce qu'elle ôte à une collectivité la liberté de décider des modalités selon lesquelles elle accorde ses subventions, porte atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales ; qu'il soutient également que le législateur, en imposant à celles-ci « d'opérer un traitement identique de l'octroi de leurs deniers publics » à des situations juridiques différentes, a méconnu le principe de l'égalité devant les charges publiques qui est le corollaire du principe d'égalité devant la loi ;

3. Considérant que, si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi » ; que l'article 34 réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;



4. Considérant 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 ;

5. Considérant que, par la disposition contestée, le législateur a entendu interdire aux collectivités territoriales, et notamment aux départements, de moduler les aides allouées aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement en fonction du mode de gestion du service en cause ; que cette interdiction de moduler les subventions, selon le mode de gestion du service d'eau potable et d'assainissement, restreint la libre administration des départements au point de méconnaître les articles 72 et 72-2 de la Constitution ;

6. Considérant qu'il s'ensuit que l'article L. 2224-11-5 du code général des collectivités territoriales est contraire à la Constitution ; que la déclaration d'inconstitutionnalité prend effet à compter de la publication de la présente décision ; qu'elle peut être invoquée dans les instances en cours à cette date et dont l'issue dépend de l'application des dispositions déclarées inconstitutionnelles,

- **Décision n° 2014-392 QPC du 25 avril 2014, Province Sud de Nouvelle-Calédonie [Loi adoptée par référendum- Droit du travail en Nouvelle-Calédonie]**

11. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, « dans les conditions prévues par la loi », les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » ; que les institutions de la Nouvelle-Calédonie sont régies par les dispositions du titre XIII de la Constitution ; qu'il s'ensuit que l'article 72 ne leur est pas applicable de plein droit ;

12. Considérant qu'en vertu de l'article 76 de la Constitution, « les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au Journal officiel de la République française » ; qu'en vertu de son article 77, « après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en oeuvre. . . - les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie. . . » ; qu'aux termes de l'article 3 de la loi organique du 19 mars 1999 susvisée prise en application de l'article 77 de la Constitution : « Les provinces et les communes de la Nouvelle-Calédonie sont des collectivités territoriales de la République. Elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct, dans les conditions prévues au titre V en ce qui concerne les provinces » ; que par ces dispositions, le législateur organique a, ainsi qu'il lui était loisible de le faire, étendu aux institutions de la Nouvelle-Calédonie des dispositions du titre XII applicables à l'ensemble des autres collectivités territoriales de la République, sans que cette extension soit contraire aux orientations de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 auxquelles le titre XIII confère valeur constitutionnelle ;

13. Considérant que, selon les dispositions contestées, telles qu'interprétées par la jurisprudence constante du Tribunal des conflits, les agents contractuels recrutés par une personne publique en Nouvelle-Calédonie ne sont pas soumis à un statut de droit public ; que ces dispositions n'ont pas pour effet de priver les autorités territoriales de Nouvelle-Calédonie de la faculté de recruter librement des collaborateurs de cabinet ; qu'elles n'ont pas davantage pour effet de priver ces autorités de la faculté de mettre fin aux fonctions de ces collaborateurs dans les conditions prévues par la loi ; que, par suite, elles ne méconnaissent pas le principe de la libre administration des collectivités territoriales de la Nouvelle-Calédonie ;

- **Décision n° 2017-633 QPC du 2 juin 2017, Collectivité territoriale de la Guyane [Rémunération des ministres du culte en Guyane]**

- 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.

- **Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, Loi pour la confiance dans la vie politique**

28. Aux termes des deux premiers alinéas de l'article 20 de la Constitution : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. - Il dispose de l'administration et de la force armée ». Le principe de la séparation des pouvoirs s'applique à l'égard du Gouvernement.

29. L'article 8 de la Constitution dispose que le Président de la République nomme les membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

30. D'une part, l'interdiction d'emploi pénalement sanctionnée prévue par les dispositions du paragraphe I de l'article 11 ne porte que sur un nombre limité de personnes. Ces dispositions ne privent ainsi pas le ministre de son autonomie dans le choix de ses collaborateurs. Dès lors, elles ne méconnaissent ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni l'article 20 de la Constitution.

(...)

42. Le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution dispose que, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement « par des conseils élus ».

43. D'une part, pour les raisons énoncées au paragraphe 30, l'interdiction d'employer un membre de sa famille comme membre de son cabinet prévue par les articles 15, 16 et 17 en ce qui concerne une autorité territoriale, le maire d'une commune de la Nouvelle-Calédonie ou de la Polynésie française et le président d'un groupement de communes de ces collectivités, ne méconnaît pas le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

44. D'autre part, ces mêmes dispositions constitutionnelles ne font pas obstacle à ce que ces articles soumettent ces personnes à l'obligation de déclarer à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique les membres de leur famille employés au sein de leur cabinet ni à ce que cette autorité se prononce sur l'existence d'un conflit d'intérêts résultant de cette situation. En revanche, pour les raisons énoncées au paragraphe 32, en confiant à cette autorité le pouvoir d'adresser une injonction pour faire cesser cette situation, le législateur a méconnu le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution. Dès lors, l'avant-dernier alinéa du 2° du paragraphe I de l'article 15 et les mots « et IV » figurant au dernier alinéa de ce 2°, l'avant-dernier alinéa du 1° de l'article 16 et les mots « et III » figurant au dernier alinéa de ce 1°, l'avant-dernier alinéa du 2° de l'article 17 et les mots « et IV » figurant au dernier alinéa de ce 2° sont contraires à la Constitution.

## **b. Sur l'incompétence négative**

- **Décision n° 75-83 L du 17 avril 1975, Nature juridique de dispositions de l'article L525-9 du code du travail relatives à la rémunération des membres de la Cour supérieure d'arbitrage, des commissaires du Gouvernement et des rapporteurs près ladite cour**

1. Considérant que les dispositions de l'article L525-9 du code du travail sont soumises à l'examen du Conseil constitutionnel pour autant, d'une part, qu'elles prévoient que les commissaires du gouvernement et les rapporteurs près la cour supérieure d'arbitrage sont rémunérés pour ce travail par des indemnités et, d'autre part, qu'elles renvoient à un règlement d'administration publique le soin de déterminer le montant des indemnités attribuées aux conseillers d'Etat honoraires et aux magistrats honoraires, membres de ladite cour ;

2. Considérant que, ni le principe de l'attribution des indemnités ainsi allouées tant aux commissaires du gouvernement et aux rapporteurs qu'aux membres susindiqués de la cour supérieure d'arbitrage, ni la détermination du montant de ces indemnités, ne mettent en cause les règles concernant le statut des magistrats ou les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, les principes fondamentaux du droit du travail non plus qu'aucune des autres règles ou aucun des principes fondamentaux placés par l'article 34 de la Constitution dans le domaine de la loi ; que, dès lors, le principe de l'attribution des indemnités dont il s'agit, la détermination du montant de celles-ci ainsi que, par voie de conséquence, le choix de l'acte fixant le montant, ressortissent à la compétence du pouvoir réglementaire ;

- **Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, SNC KIMBERLY CLARK [Incompétence négative en matière fiscale]**

1. Considérant que l'article 271 du code général des impôts est relatif aux règles de déductibilité en matière de taxe sur la valeur ajoutée ; que le 1 de l'article 273 du même code, issu de l'article 18 de la loi du 6 janvier 1966 susvisée, dispose que des décrets en Conseil d'État déterminent les conditions d'application de l'article 271 ; qu'en particulier, son troisième alinéa, qui fait l'objet de la question prioritaire de constitutionnalité, prévoit que ces décrets fixent « la date à laquelle peuvent être opérées les déductions » ;

2. Considérant que, selon la société requérante, les dispositions du troisième alinéa du 1 de l'article 273, qui renvoient à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les délais dans lesquels doivent être opérées les déductions de taxe sur la valeur ajoutée, porteraient atteinte au droit énoncé à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et dont disposent « tous les citoyens » de « constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » ; que ces dispositions méconnaîtraient également le droit de propriété proclamé à son article 17 ; qu'elles seraient, par suite, entachées d'incompétence négative ;

3. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit ;

4. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures... Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique... » ; que les dispositions de l'article 14 de la Déclaration de 1789 sont mises en oeuvre par l'article 34 de la Constitution et n'instituent pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué, à l'occasion d'une instance devant une juridiction, à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ;