

Décision n° 2018-727 QPC  
du 13 juillet 2018

(Commune de Ploudiry)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 22 mai 2018 par le Conseil d'État (décision n° 418726 du 18 mai 2018), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée par la commune de Ploudiry. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2018-727 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des 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, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
- la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour la commune requérante par la SCP David Gaschignard, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 14 juin 2018 ;

– les observations en intervention présentées pour le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Finistère par la SCP David Gaschignard, enregistrées le 14 juin 2018 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 14 juin 2018 ;

– les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me David Gaschignard, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour la commune requérante et l'intervenant, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 4 juillet 2018 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

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

1. L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 mentionnée ci-dessus, dans sa rédaction résultant de la loi du 20 avril 2016 mentionnée ci-dessus, prévoit que les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires de leurs agents, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État. Ses deuxième et troisième phrases prévoient :

*« Ces régimes indemnitaires peuvent tenir compte des conditions d'exercice des fonctions et de l'engagement professionnel des agents. 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 ».*

2. Selon la commune requérante, rejointe par l'intervenant, ces dispositions méconnaîtraient le principe de libre administration des collectivités territoriales, en ce qu'elles contraignent celles qui mettent en place un régime indemnitaire tenant compte des conditions d'exercice des fonctions et de l'engagement professionnel de leurs agents publics, à l'organiser en deux parts distinctes, lorsque tel est le cas pour les services de l'État servant de référence aux services concernés des collectivités territoriales. La commune requérante et l'intervenant reprochent également au législateur d'avoir méconnu sa compétence, dans des conditions de nature à affecter les principes de libre administration des collectivités territoriales

et d'égalité devant la loi, en subordonnant la portée de l'obligation ainsi faite aux collectivités territoriales au choix de l'État de structurer ou non le régime indemnitaire de ses propres services en deux parts distinctes.

3. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur la dernière phrase du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

4. L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. En vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, « *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus* ».

5. 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 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.

6. En vertu du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, les collectivités territoriales ne peuvent établir de régimes indemnitaires en faveur de leurs agents que « *dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État* ». Il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que, lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'un régime indemnitaire tenant compte, pour une part, des conditions d'exercice des fonctions et, pour l'autre part, de l'engagement professionnel des agents, les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un régime indemnitaire tenant compte de l'un seulement de ces éléments sont tenues, en vertu des dispositions contestées, de prévoir également une part correspondant au second élément.

7. En premier lieu, les dispositions contestées visent à garantir une certaine parité entre le régime indemnitaire applicable aux agents de l'État et celui applicable aux agents des collectivités territoriales. En les adoptant, le législateur a entendu contribuer à l'harmonisation des conditions de rémunération au sein des fonctions publiques étatique et territoriale et

faciliter les mobilités en leur sein ou entre elles deux. Ce faisant, il a poursuivi un objectif d'intérêt général.

8. En second lieu, les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un tel régime indemnitaire demeurent libres de fixer les plafonds applicables à chacune des parts, sous la seule réserve que leur somme ne dépasse pas le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État. Elles sont également libres de déterminer les critères d'attribution des primes correspondant à chacune de ces parts.

9. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative, ne méconnaissent pas le principe de libre administration des collectivités territoriales. La dernière phrase du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, qui ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclarée conforme à la Constitution.

#### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. – La dernière phrase 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, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, est conforme à la Constitution.

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

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 12 juillet 2018, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 13 juillet 2018.