

L'obligation pour les collectivités territoriales d'instaurer au sein du RIFSEEP, le complément indemnitaire annuel est-elle constitutionnelle ?

Par un arrêt *Commune de Ploudiry*, en date du 18 mai 2018 (req. n° 418726), le Conseil d'État vient de transmettre au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) en vue d'examiner la conformité à la Constitution, plus particulièrement au principe de libre administration des collectivités locales, du premier alinéa de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative au statut de la fonction publique territoriale. En ligne de mire, se trouve l'obligation pour les collectivités territoriales, leurs établissements et leurs groupements de mettre en place les deux parts prévues par régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'expérience professionnelle (RIFSEEP) institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, à savoir d'une part, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), d'autre part, le complément indemnitaire annuel lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir (CIA).

En l'espèce, le conseil municipal de Ploudiry a, le 12 décembre 2016, adopté une délibération portant régime indemnitaire des agents de la commune. Le préfet du Finistère ayant déféré cette délibération, la commune a déposé une QPC devant le tribunal administratif de Rennes portant sur la constitutionnalité du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1988, dans sa rédaction issue de la loi du 20 avril 2016, et qui dispose que : « *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* ».

L'affaire ayant été renvoyée devant le Conseil d'État, celui-ci a jugé la question sérieuse et l'a transmise au Conseil constitutionnel. Plus particulièrement, ce sont les deuxième et troisième phrase de l'article 88 qui devront examiner les Sages. Autrement dit, ce n'est pas le principe du RIFSEEP qui est en cause, moins encore le principe de parité, mais seulement l'obligation qui est faite aux collectivités territoriales d'instituer à côté de l'IFSE, le CIA.



En effet, la Haute Assemblée a considéré que : « *si la seconde phrase du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée prévoit la faculté pour les collectivités territoriales de tenir compte, pour la fixation des indemnités, des conditions d'exercice des fonctions et de la manière de servir des agents, la dernière phrase de ce premier alinéa leur impose, lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, que l'indemnité se compose de deux parts, dont l'une prend en compte les conditions d'exercice des fonctions et l'autre la manière de servir. Il résulte, en outre, de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, en application de laquelle a été pris le décret 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, dont les dispositions précitées de l'article 88 ont pour objet de permettre la transposition à la fonction publique territoriale, que l'instauration au sein de ce régime d'une part relative à l'engagement professionnel des agents n'est qu'une simple faculté pour l'Etat, dont la mise en oeuvre relève du pouvoir réglementaire. Par suite, le moyen tiré par la commune de Ploudiry de ce que les dispositions instaurant de manière inconditionnelle l'obligation de prévoir un régime indemnitaire incluant une part relative à l'engagement professionnel de l'agent, lorsque tel est le cas pour les services de l'État servant de référence, ne comportent pas l'énoncé de garanties propres à prévenir une entrave à l'exercice du libre choix des collectivités territoriales dans l'établissement du régime indemnitaire de leurs agents et portent, ainsi, atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales affirmé par le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, soulève une question présentant un caractère sérieux. Ainsi, il y a lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée à l'encontre des deuxième et troisième phrases du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, dans leur rédaction issue de la loi du 20 avril 2016.* »

Il convient désormais la décision du Conseil constitutionnel qui devrait intervenir d'ici trois mois.

Conseil d'État

N° 418726

ECLI:FR:CECHR:2018:418726.20180518

Inédit au recueil Lebon

3^e et 8^e chambres réunies

M. [Laurent-Xavier Simonel](#), rapporteur

M^{me} Emmanuelle Cortot-Boucher, rapporteur public

SCP GASCHIGNARD, avocats

Lecture du vendredi 18 mai 2018 REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

La [commune](#) de Ploudiry, en [défense](#) au déféré du préfet du Finistère tendant à l'annulation pour [excès de pouvoir](#) de sa délibération du 12 décembre 2016 portant régime indemnitaire des agents de la [commune](#), a produit un [mémoire](#), enregistré le 20 février 2018 au greffe du tribunal administratif de Rennes, en application de l'article 23-1 de l'[ordonnance](#) n° 58-1067 du 7 novembre 1958, par lequel elle soulève une [question prioritaire de constitutionnalité](#).

Par une [intervention](#), enregistrée le 23 février 2018 au greffe du tribunal administratif de Rennes, le centre de gestion de la [fonction publique](#) territoriale du Finistère est venu au soutien des [conclusions](#) en [défense](#) de la

[commune](#) de Ploudiry et, par un [mémoire](#) séparé, enregistré le même jour, est intervenu au soutien de la [question prioritaire de constitutionnalité](#) soulevée par la [commune](#).

Par une [ordonnance](#) n° 1702476 du 28 février 2018, enregistrée le 2 mars 2018 au secrétariat du [contentieux](#) du Conseil d'Etat, le président de la 4^e [chambre](#) du tribunal administratif de Rennes, avant qu'il soit statué sur le déferé du préfet du Finistère, a décidé, par application des dispositions de l'article 23-2 de l'[ordonnance](#) n° 58-1067 du 7 novembre 1958, de transmettre au Conseil d'Etat la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions de l'article 88 de la [loi](#) n° 84-53 du 26 janvier 1984, dans leur rédaction issue de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016.

Dans la [question prioritaire de constitutionnalité](#) transmise et dans un nouveau [mémoire](#), enregistré le 13 avril 2018 au secrétariat du [contentieux](#) du Conseil d'Etat, la [commune](#) de Ploudiry, à laquelle s'associe le centre de gestion de la [fonction publique](#) territoriale du Finistère par la voie de l'[intervention](#), soutient que les dispositions du premier alinéa de l'article 88 de la [loi](#) n° 84-53 du 26 janvier 1984, dans leur rédaction issue de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, applicables au [litige](#), méconnaissent le principe de [libre administration des collectivités territoriales](#) garanti par l'article 72 de la Constitution.

Par un [mémoire](#), enregistré le 26 avril 2018, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur soutient que les conditions posées par l'article 23-4 de l'[ordonnance](#) du 7 novembre 1958 ne sont pas remplies et, en particulier, que la question ne présente pas un caractère sérieux.

Par un [mémoire](#), enregistré le 17 avril 2018, le ministre de l'[action](#) et des comptes publics déclare s'associer aux écritures du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

La [question prioritaire de constitutionnalité](#) a été communiquée au Premier ministre, qui n'a pas produit de [mémoire](#).

Vu les autres [pièces](#) du dossier;

Vu :

- la Constitution, notamment son article 61-1;
- l'[ordonnance](#) n° 58-1067 du 7 novembre 1958;
- la [loi](#) n° 83-634 du 13 juillet 1983;
- la [loi](#) n° 84-53 du 26 janvier 1984;
- le [code](#) général des collectivités territoriales;
- le [décret](#) n° 2014-513 du 20 mai 2014;
- le [code](#) de justice administrative;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. [Laurent-Xavier Simonel](#), [conseiller](#) d'Etat en [service](#) extraordinaire,
- les [conclusions](#) de M^{me} Emmanuelle Cortot-Boucher, rapporteur public;

La parole ayant été donnée, avant et après les [conclusions](#), à la SCP Gaschignard, avocat de la [commune](#) de Ploudiry;

Considérant ce qui suit :

1. Le centre de gestion de la [fonction publique](#) territoriale du Finistère, qui est intervenu en [défense](#) dans le cadre de l'[action](#) principale, doit être regardé comme justifiant, en sa qualité d'[établissement public](#) local chargé d'une mission d'assistance et de conseil aux collectivités qui lui sont obligatoirement affiliées, portant notamment sur les questions statutaires d'emploi, d'un [intérêt](#) lui donnant qualité pour intervenir au soutien des [conclusions](#) en [défense](#) de la [commune](#) de Ploudiry. Dès lors, son [intervention](#) au soutien de la [question prioritaire de constitutionnalité](#) soulevée par la [commune](#) de Ploudiry à l'appui de ces [conclusions](#) doit être admise pour l'examen de cette [question prioritaire de constitutionnalité](#).

2. Il résulte des dispositions de l'article 23-4 de l'[ordonnance](#) du 7 novembre 1958 portant [loi organique](#) sur le Conseil constitutionnel que, lorsqu'une juridiction relevant du Conseil d'Etat a transmis à ce dernier, en application de l'article 23-2 de cette même [ordonnance](#), la question de la conformité à la Constitution d'une disposition législative, le Conseil constitutionnel est saisi de cette question de constitutionnalité à la triple [condition](#) que la disposition contestée soit applicable au [litige](#) ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée [conforme](#) à la Constitution dans les motifs et le [dispositif](#) d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

3. Aux termes du premier alinéa de l'article 88 de la [loi](#) du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la [fonction publique](#) territoriale, dans sa rédaction issue de la [loi](#) du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et [obligations](#) des fonctionnaires : " 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 ".

4. En premier lieu, seules les deuxième et troisième phrases du premier alinéa de l'article 88 de la [loi](#) du 26 janvier 1984, dans leur rédaction issue de la [loi](#) du 20 avril 2016, mentionnées au point 3, qui encadrent la liberté des organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics dans la fixation des régimes indemnitaires de leurs agents, sont applicables au [litige](#).

5. En deuxième lieu, ces mêmes dispositions n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution par les motifs et le [dispositif](#) d'une décision du Conseil constitutionnel.

6. En troisième lieu, si la seconde phrase du premier alinéa de l'article 88 de la [loi](#) du 26 janvier 1984 modifiée prévoit la [faculté](#) pour les collectivités territoriales de tenir compte, pour la fixation des indemnités, des conditions d'exercice des fonctions et de la manière de servir des agents, la dernière phrase de ce premier alinéa

leur impose, lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, que l'indemnité se compose de deux parts, dont l'une prend en compte les conditions d'exercice des fonctions et l'autre la manière de servir. Il résulte, en outre, de la [loi](#) du 13 juillet 1983 portant droits et [obligations](#) des fonctionnaires, en application de laquelle a été pris le [décret](#) 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, dont les dispositions précitées de l'article 88 ont pour objet de permettre la [transposition](#) à la [fonction publique](#) territoriale, que l'instauration au sein de ce régime d'une [part](#) relative à l'engagement professionnel des agents n'est qu'une simple [faculté](#) pour l'Etat, dont la mise en oeuvre relève du [pouvoir](#) réglementaire. Par suite, le moyen [tiré](#) par la [commune](#) de Ploudiry de ce que les dispositions instaurant de manière inconditionnelle l'[obligation](#) de prévoir un régime indemnitaire incluant une [part](#) relative à l'engagement professionnel de l'agent, lorsque tel est le cas pour les services de l'Etat servant de référence, ne comportent pas l'énoncé de garanties propres à prévenir une entrave à l'exercice du libre choix des collectivités territoriales dans l'[établissement](#) du régime indemnitaire de leurs agents et portent, ainsi, atteinte au principe de [libre administration des collectivités territoriales](#) affirmé par le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, soulève une question présentant un caractère sérieux. Ainsi, il y a lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la [question prioritaire de constitutionnalité](#) invoquée à l'encontre des deuxième et troisième phrases du premier alinéa de l'article 88 de la [loi](#) du 26 janvier 1984, dans leur rédaction issue de la [loi](#) du 20 avril 2016.

DECIDE :

Article 1^{er} : La question de la conformité à la Constitution des deuxième et troisième phrases du premier alinéa de l'article 88 de la [loi](#) n° 84-53 du 26 janvier 1984, dans leur rédaction issue de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, est renvoyée au Conseil constitutionnel.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la [commune](#) de Ploudiry, au centre de gestion de la [fonction publique](#) territoriale du Finistère, au Premier ministre, au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et au ministre de l'[action](#) et des comptes publics.

Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel et au tribunal administratif de Rennes.

CE, 3e et 8e ch. réunies, 18 mai 2018, n° 418726. Lire en ligne : <https://www.doctrine.fr/d/CE/2018/CEW:FR:CECHR:2018:418726.20180518>

