

Décision n° 2017 - 760 DC

Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2018

Table des matières

I. Sur les lois de programmation des finances publiques	3
A. Normes de référence.....	3
1. Constitution du 4 octobre 1958	3
- Article 34	3
2. Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques	3
- Article 1	3
- Article 2	3
- Article 3	4
- Article 4	4
- Article 5	4
- Article 6	5
B. Jurisprudence constitutionnelle.....	5
- Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.....	5
II. Article 29 - Règle prudentielle applicable aux collectivités territoriales.....	7
A. Sur la règle dite « de l'entonnoir »	7
1. Normes de référence.....	7
a. Constitution 4 octobre 1958	7
- Article 34	7
- Article 42	7
- Article 44	7
- Article 45	7
b. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.....	8
- Article 13	8
- Article 17	8

2. Jurisprudence constitutionnelle	8
- Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.....	8
- Décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances rectificative pour 2013.....	9
- Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015.....	9
- Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, Loi relative à la consommation.....	10
- Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015 - Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace	10
- Décision n° 2015-723 DC du 17 décembre 2015, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2016	11
B. Sur le principe de sincérité et de clarté des débats	11
1. Normes de référence.....	11
a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	11
- Article 6	11
b. Constitution du 4 octobre 1958	11
- Article 3	11
2. Jurisprudence constitutionnelle	11
- Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.....	11
- Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace	12
C. Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales	12
1. Normes de référence.....	12
Constitution du 4 octobre 1958	12
- Article 34	12
- Article 72	12
- Article 72-2	13
2. Jurisprudence constitutionnelle	13
- 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	13
- Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie	13
- 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	13
- Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains	15
- Décision n° 2001-452 DC du 6 décembre 2001, Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier	15
- Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006 - Loi relative au secteur de l'énergie.....	16
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010.....	17
- Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté	18
- Décision n° 2016-589 QPC du 21 octobre 2016, Association des maires de Guyane et autres [Répartition, entre la collectivité territoriale et les communes de Guyane, de la fraction du produit de l'octroi de mer affectée à la dotation globale garantie].....	19
3. Jurisprudence administrative	19
- CE, 25 octobre 1996, <i>Association Estuaire Ecologie</i> , n° 169557.....	19
- CE, 7 mars 2008, <i>Ministre de l'écologie et du développement durable</i> , n° 290259.....	20

I. Sur les lois de programmation des finances publiques

A. Normes de référence

1. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 34

(...)

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

2. Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

Chapitre Ier : Dispositions relatives à la programmation des finances publiques

- Article 1

Dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à [l'article 34](#) de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012, à Bruxelles.

Elle détermine, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme et conformément aux stipulations du traité précité, les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels successifs des comptes des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, avec l'indication des calculs permettant le passage des uns aux autres, ainsi que l'évolution de la dette publique. Le solde structurel est le solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

La loi de programmation des finances publiques détermine l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation. L'effort structurel est défini comme l'incidence des mesures nouvelles sur les recettes et la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel.

La loi de programmation des finances publiques présente la décomposition des soldes effectifs annuels par sous-secteur des administrations publiques.

- Article 2

Outre celles mentionnées à l'article 1er, les orientations pluriannuelles des finances publiques définies par la loi de programmation des finances publiques comprennent, pour chacun des exercices auxquels elles se rapportent :

- 1° Un montant maximal pour les crédits du budget général de l'Etat, pour les prélèvements sur les recettes de l'Etat ainsi que pour les créations, suppressions ou modifications d'impositions de toutes natures affectées à des personnes publiques ou privées autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale ;
- 2° L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie de l'ensemble de ces régimes ;
- 3° L'incidence minimale des dispositions nouvelles, législatives ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire, relatives aux impositions de toutes natures et aux cotisations sociales ;
- 4° Les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'Etat ;
- 5° L'indication de l'ampleur et du calendrier des mesures de correction pouvant être mises en œuvre en cas d'écart importants au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel, au sens du II de l'article 23 de la présente loi organique, ainsi que les conditions de prise en compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité.

La loi de programmation des finances publiques peut comporter des orientations pluriannuelles relatives à

l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques.

La loi de programmation des finances publiques précise le champ des crédits, prélèvements et impositions mentionnés au 1°. Les montants et objectifs mentionnés aux 1° et 2° s'entendent à périmètre constant.

- **Article 3**

La loi de programmation des finances publiques précise, pour chacune des orientations pluriannuelles qu'elle définit, la période de programmation couverte. Cette période représente une durée minimale de trois années civiles.

- **Article 4**

La loi de programmation des finances publiques peut comporter des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion. Ces règles peuvent en particulier avoir pour objet d'encadrer les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques.

Les dispositions mentionnées au premier alinéa sont présentées de manière distincte des orientations pluriannuelles des finances publiques.

- **Article 5**

Un rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques et donnant lieu à approbation du Parlement présente :

1° Les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation ;

2° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement des administrations publiques et de chacun de leurs sous-secteurs, exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale ;

3° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, l'estimation des dépenses d'assurance vieillesse et l'estimation des dépenses d'allocations familiales ;

4° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses et de solde des régimes complémentaires de retraite et de l'assurance chômage, exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale ;

5° Les mesures de nature à garantir le respect de la programmation ;

6° Toute autre information utile au contrôle du respect des plafonds et objectifs mentionnés aux 1° et 2° de l'article 2, notamment les principes permettant de comparer les montants que la loi de programmation des finances publiques prévoit avec les montants figurant dans les lois de finances de l'année et les lois de financement de la sécurité sociale de l'année ;

7° Les projections de finances publiques à politiques inchangées, au sens de la directive 2011/85/UE du Conseil, du 8 novembre 2011, sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres, et la description des politiques envisagées pour réaliser l'objectif à moyen terme au regard de ces projections ;

8° Le montant et la date d'échéance des engagements financiers significatifs de l'Etat en cours n'ayant pas d'implication immédiate sur le solde structurel ;

9° Les modalités de calcul de l'effort structurel mentionné à l'article 1er, la répartition de cet effort entre chacun des sous-secteurs des administrations publiques et les éléments permettant d'établir la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel ;

10° Les hypothèses de produit intérieur brut potentiel retenues pour la programmation des finances publiques. Le rapport présente et justifie les différences éventuelles par rapport aux estimations de la Commission européenne ;

11° Les hypothèses ayant permis l'estimation des effets de la conjoncture sur les dépenses et les recettes publiques, et notamment les hypothèses d'élasticité à la conjoncture des différentes catégories de prélèvements obligatoires et des dépenses d'indemnisation du chômage. Le rapport présente et justifie les différences éventuelles par rapport aux estimations de la Commission européenne ;

12° Les modalités de calcul du solde structurel annuel mentionné à l'article 1er.

Ce rapport présente également la situation de la France au regard des objectifs stratégiques européens.

- **Article 6**

La loi de programmation des finances publiques présente de façon sincère les perspectives de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement des administrations publiques. Sa sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

B. Jurisprudence constitutionnelle

- **Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques**

. En ce qui concerne le domaine exclusif des lois de programmation des finances publiques :

10. Considérant que l'article 1er de la loi organique prévoit que la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques, détermine les trajectoires de soldes structurels et effectifs annuels des comptes des administrations publiques ainsi que l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation ; que cet article définit l'objectif à moyen terme des administrations publiques par référence à l'article 3 du traité précité ; qu'il définit également le solde structurel et l'effort structurel au sens et pour l'application de la loi de programmation des finances publiques ;

11. Considérant que l'article 2 complète le contenu des orientations pluriannuelles des finances publiques définies par la loi de programmation des finances publiques ; qu'il énumère des orientations pluriannuelles obligatoires ainsi que des orientations pluriannuelles facultatives ;

12. Considérant que les orientations pluriannuelles ainsi définies par la loi de programmation des finances publiques n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ; qu'elles n'ont pas davantage pour effet de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale ou de tout autre projet ou proposition de loi ; que, dans ces conditions, les articles 1er et 2 ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne la durée de programmation des lois de programmation des finances publiques :

13. Considérant que l'article 3 fixe la durée minimale de programmation de la loi de programmation des finances publiques et prévoit que chacune des orientations pluriannuelles figurant dans cette loi devra être définie pour une période déterminée ;

14. Considérant que cet article ne fait pas obstacle à ce que le législateur modifie, au cours de la période de programmation, une loi de programmation des finances publiques ou en adopte une nouvelle qui s'y substitue ; qu'il ne contrevient à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ;

. En ce qui concerne le domaine facultatif partagé des lois de programmation des finances publiques :

15. Considérant que l'article 4 prévoit que la loi de programmation des finances publiques peut comporter « des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion » ; qu'il précise que de telles dispositions facultatives doivent être présentées « de manière distincte des orientations pluriannuelles des finances publiques » ;

16. Considérant que, si le contenu facultatif prévu par l'article 4 n'est pas relatif aux « orientations pluriannuelles des finances publiques » et, par suite, ne correspond pas au domaine des lois de programmation des finances publiques tel que défini par le vingt-et-unième alinéa de l'article 34 de la Constitution, le vingt-deuxième alinéa de cet article habilite, toutefois, le législateur à préciser et compléter les dispositions du vingt-et-unième alinéa ; que le législateur organique pouvait définir des catégories de dispositions susceptibles de figurer tant dans la loi de programmation des finances publiques que dans une loi de finances, une loi de financement de la sécurité sociale ou une autre loi ;

17. Considérant qu'en faisant référence aux « règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion », le législateur organique a défini un domaine facultatif se bornant à des dispositions relatives à la gestion des finances publiques ainsi qu'à des dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion ; qu'une

disposition ne se rattachant pas à l'un de ces deux champs ne pourra trouver sa place en loi de programmation des finances publiques ; que, dans ces conditions, l'article 4 n'est pas contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques :

18. Considérant que l'article 5 définit le contenu du rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques et donnant lieu à approbation du Parlement ; qu'il n'est pas contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne le principe de sincérité des lois de programmation des finances publiques :

19. Considérant que l'article 6 de la loi organique énonce le principe de sincérité des lois de programmation des finances publiques, en précisant : « Sa sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » ; qu'il est notamment prévu à l'article 13 que le Haut Conseil des finances publiques rend un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de programmation des finances publiques ; que la sincérité de la loi de programmation devra être appréciée notamment en prenant en compte cet avis ;

II. Article 29 - Règle prudentielle applicable aux collectivités territoriales

A. Sur la règle dite « de l'entonnoir »

1. Normes de référence

a. Constitution 4 octobre 1958

- Article 34

La loi fixe les règles concernant :

(...)

- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

(...)

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

- Article 42

La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

(...)

- Article 44

Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

- Article 45

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

(...)

b. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution

CHAPITRE III : DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT D'AMENDEMENT PRISES EN VERTU DE L'ARTICLE 44 DE LA CONSTITUTION

- **Article 13**

Les amendements sont présentés par écrit et sont sommairement motivés.

Les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique. Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables. Ces délais ne s'appliquent pas aux sous-amendements.

Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond. Ces délais peuvent être ouverts de nouveau pour les membres du Parlement dans les conditions prévues par les règlements des assemblées.

- **Article 17**

Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion.

Lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements des membres du Parlement, les règlements des assemblées, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, doivent prévoir d'accorder un temps supplémentaire de discussion, à la demande d'un président de groupe, aux membres du Parlement.

2. Jurisprudence constitutionnelle

- **Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers**

26. Considérant, d'autre part, qu'il ressort également de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : " Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ", que, comme le rappellent d'ailleurs les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

27. Considérant, par suite, que doivent être regardées comme adoptées selon une procédure irrégulière les adjonctions ou modifications apportées à un projet ou à une proposition de loi dans des conditions autres que celles précisées ci-dessus ;

28. Considérant, en l'espèce, que la loi déferée n'a fait l'objet que d'une lecture par chacune des deux assemblées avant la réunion de la commission mixte paritaire ; que, dès lors, les dispositions qui ont été introduites au cours du débat parlementaire doivent satisfaire aux conditions applicables aux amendements adoptés durant la première lecture, notamment à la nécessité de ne pas être dépourvues de tout lien avec l'objet initial du projet de loi ;

29. Considérant que l'article 19 de la loi déferée, issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, insère, après le quatrième alinéa de l'article 19 de la loi du 21 janvier 1995 susvisée, un alinéa ainsi rédigé : " La représentation syndicale au sein des commissions administratives paritaires compétentes pour les corps de fonctionnaires actifs des services de la police nationale peut déroger au statut général de la fonction publique afin d'adapter et de simplifier la gestion de ces personnels. A ce titre, les gardiens de la paix et les brigadiers de

police constituent un collège électoral unique au sein des commissions administratives paritaires nationales et interdépartementales représentant le corps d'encadrement et d'application de la police nationale " ;

30. Considérant que, contrairement aux autres dispositions de la loi déferée, l'article 19 précité est dépourvu de tout lien avec un projet de loi qui, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, comportait exclusivement des mesures relatives à la lutte contre le terrorisme, à la sécurité et aux contrôles aux frontières ; qu'il suit de là que cet article 19 a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances rectificative pour 2013**

23. Considérant, en troisième lieu, qu'en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, un amendement a introduit un paragraphe VIII relatif à la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport d'étude, commandé à une mission d'inspection, sur la qualité et sur la fiabilité des circuits de collecte de la taxe d'apprentissage ; que cette adjonction n'était pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elle n'était pas non plus destinée à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que les dispositions du paragraphe VIII de l'article 60 ont été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution ; que, pour le surplus, les dispositions de l'article 60 ont été adoptées selon une procédure conforme à la Constitution ;

(...)

- SUR LA PLACE D'AUTRES DISPOSITIONS DANS LA LOI DÉFÉRÉE :

38. Considérant que la dernière phrase de l'article 77 prévoit la remise d'un rapport d'évaluation du Gouvernement au Parlement relatif aux opérations de réassurance des entreprises habilitées à pratiquer en France des opérations d'assurance-crédit ; que le paragraphe III de l'article 85 prévoit la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement précisant les modalités et le contenu de la concertation stratégique en vue de garantir la continuité des activités de la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines ainsi que les droits des mineurs et le financement du régime pour la même période ;

39. Considérant que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que la dernière phrase de l'article 77 et le paragraphe III de l'article 85 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'ils doivent être déclarés contraires à cette dernière ;

- **Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015**

- SUR LA PLACE D'AUTRES DISPOSITIONS DANS LA LOI DÉFÉRÉE :

61. Considérant que l'article 46 modifie l'article L. 213-21-1 du code monétaire et financier ; qu'il impose l'inscription dans un compte-titres détenu par un intermédiaire mentionné aux 2° à 7° de l'article L. 542-1 pour les titres financiers émis par l'État ;

62. Considérant que l'article 117 modifie l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales ; qu'il a pour objet de permettre la création d'une communauté d'agglomération lorsque le critère démographique de 15 000 habitants est satisfait par une « entité urbaine continue » ;

63. Considérant que ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État ; qu'elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État ; qu'elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ; qu'elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ; qu'ainsi, elles sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001 susvisée ; qu'il suit de là que les articles 46 et 117 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ;

64. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution

- **Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, Loi relative à la consommation**

36. Considérant que, selon les députés requérants, les dispositions introduites par voie d'amendement en première lecture du projet de loi à l'Assemblée nationale à l'article 19 octies ont servi de support pour l'adoption, en deuxième lecture, d'une rédaction entièrement nouvelle qui s'est substituée au dispositif introduit en première lecture ; qu'ainsi, les dispositions de l'article 19 octies, devenu 54, auraient été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution ;

37. Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution, et notamment de son premier alinéa, que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées à un projet ou une proposition de loi, après la première lecture, par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion, c'est-à-dire qui n'a pas été adoptée dans les mêmes termes par l'une et l'autre assemblées ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

38. Considérant que l'amendement insérant en première lecture à l'Assemblée nationale l'article 19 octies dans le projet de loi comportait un paragraphe I relatif à la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement, et un paragraphe II qui introduisait dans le code de la consommation un nouvel article L. 312-9-1 relatif à la faculté pour l'emprunteur de substituer un autre contrat d'assurance à celui donné en garantie dès lors que les clauses du contrat de prêt immobilier ne s'y opposent pas ; qu'en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, l'article 19 octies, devenu l'article 54, a fait l'objet d'une réécriture ; que les dispositions alors introduites, qui modifient l'article L. 312-9 du code de la consommation et l'article L. 221-10 du code de la mutualité et créent un nouvel article L. 113-12-2 du code des assurances, instaurent un droit de résiliation unilatérale sans frais du contrat d'assurance donné en garantie d'un emprunt immobilier et prévoient de nouvelles règles en matière de résiliation du contrat d'assurance par l'assureur ; que la modification introduite au paragraphe II de l'article 60 de la loi du 26 juillet 2013 susvisée reportée de janvier 2014 à juillet 2014 l'entrée en vigueur des dispositions de cet article 60, relatives à l'information des personnes sollicitant une assurance en couverture d'un crédit immobilier et à l'acceptation en garantie d'un contrat d'assurance par le prêteur ; qu'en deuxième lecture au Sénat, les dispositions introduites en deuxième lecture à l'Assemblée nationale ont été complétées par l'introduction dans le code de commerce d'un nouvel article L. 312-32-1 qui punit d'une amende l'absence de respect des nouvelles obligations introduites à l'article L. 312-9 de ce code ; que les adjonctions introduites à l'Assemblée nationale et au Sénat en deuxième lecture étaient, au stade de la procédure où elles ont été introduites, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, par suite, les griefs tirés de la méconnaissance de la procédure d'adoption de l'article 54 doivent être écartés ;

- **Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015 - Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace**

- SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE :

1. Considérant qu'en raison des exigences propres à la hiérarchie des normes juridiques dans l'ordre interne, la conformité à la Constitution des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier au regard tant de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par celle-ci ainsi que des mesures législatives prises pour son application ; qu'entrent notamment dans cette dernière catégorie l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ainsi que les modifications qui lui ont été apportées ; que ces textes législatifs ne s'imposent à une assemblée parlementaire, lorsqu'elle modifie ou complète son règlement, qu'autant qu'ils sont conformes à la Constitution ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants... » ; que ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ;

- **Décision n° 2015-723 DC du 17 décembre 2015, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2016**

. En ce qui concerne les dispositions adoptées après la première lecture :

51. Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

52. Considérant que l'article 23 modifie l'article L. 752-1 du code de la sécurité sociale afin d'étendre le périmètre de gestion de la caisse de prévoyance sociale de Saint-Barthélemy aux assurés sociaux relevant du régime social des indépendants ;

53. Considérant que l'article 62 modifie les articles L. 6312-1 du code de la santé publique et L. 2223-43 du code général des collectivités territoriales afin de modifier les règles relatives au transport d'enfants décédés de cause médicalement inexpiquée ;

54. Considérant que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que les articles 23 et 62 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'ils doivent être déclarés contraires à cette dernière ;

B. Sur le principe de sincérité et de clarté des débats

1. Normes de référence

a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- Article 6

La Loi est l'expression de la volonté générale (...)

b. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 3

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

2. Jurisprudence constitutionnelle

- **Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école**

4. Considérant qu'il est toujours loisible à une assemblée parlementaire, saisie d'un projet ou d'une proposition de loi, de ne pas adopter un article lorsque celui-ci est mis aux voix, y compris après avoir adopté un amendement le modifiant ; que, dans les circonstances de l'espèce, il était également loisible au Sénat, saisi en première lecture de la loi déferée, d'adopter un article additionnel reprenant une disposition précédemment amendée puis rejetée, dans une rédaction qui, au demeurant, différait non seulement de celle qu'il avait décidé de supprimer mais également de celle qui lui avait été initialement soumise ; qu'il ressort des travaux parlementaires, et notamment de l'enchaînement des votes émis par le Sénat sur l'amendement puis sur l'article

et l'article additionnel en cause, que cette procédure n'a pas altéré la sincérité des débats et n'a porté atteinte à aucune autre exigence de valeur constitutionnelle ;

- **Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace**

2. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants... » ; que ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ;

C. Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales

1. Normes de référence

Constitution du 4 octobre 1958

Titre V - DES RAPPORTS ENTRE LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

Article 34

La loi détermine les principes fondamentaux :

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

Titre XII - DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

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 oeuvre 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.

- **Article 72-2**

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales

2. Jurisprudence constitutionnelle

- **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 ;

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

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 ;

- **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**

- SUR LE MOYEN TIRE DE CE QUE L'ARTICLE 56 SERAIT CONTRAIRE AU PRINCIPE DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES :

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 déférée ;

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

- SUR L'ARTICLE 4 :

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° 2001-452 DC du 6 décembre 2001, Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier**

- SUR L'ARTICLE 24 :

8. Considérant que l'article 24 de la loi déferée insère dans le code de la construction et de l'habitation un article L. 302-9-1 relatif aux pouvoirs de sanction et de substitution dévolus au préfet à l'égard des communes n'ayant pas atteint l'objectif triennal d'accroissement du nombre de logements sociaux dans les conditions prévues à l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 susvisée ; qu'en application des dispositions contestées, le préfet peut prononcer la carence de la commune par un arrêté motivé ; que, par le même arrêté, il fixe, pour une durée maximale de trois ans, la majoration du prélèvement sur les ressources fiscales de la commune prévu par l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation ; que cette majoration est soumise à deux limites :

d'une part, son taux ne peut excéder le rapport entre le nombre des logements sociaux non réalisés et l'objectif triennal de logements défini conformément à l'article L. 302-8 du même code et, d'autre part, le prélèvement, même majoré, reste plafonné à 5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ; qu'en outre, le préfet peut se substituer à la commune en passant une convention avec un organisme pour la construction ou l'acquisition de logements sociaux ; qu'en ce cas, la dépense correspondante est mise à la charge de la commune, dans la limite d'un plafond par logement fixé à 13 000 euros en Ile-de-France et à 5 000 euros dans le reste du territoire ;

9. Considérant que les députés auteurs de la seconde saisine font valoir que l'article contesté serait contraire à plusieurs exigences de valeur constitutionnelle ; qu'en premier lieu, ils critiquent l'atteinte à l'égalité qui résulterait selon eux de ce que l'article L. 302-9-1 nouveau du code de la construction et de l'habitation conférerait au préfet " un pouvoir discrétionnaire de sanction " ; qu'ils allèguent, en deuxième lieu, que l'imprécision des conditions dans lesquelles le préfet peut constater la carence de la commune, puis se substituer au maire, entraverait la libre administration des collectivités territoriales et ne respecterait pas l'exigence de clarté de la loi qui découle de l'article 34 de la Constitution ; qu'ils soutiennent, en troisième lieu, que " rien ne garantit que les fonds prélevés sur les recettes d'une collectivité territoriale seront entièrement reversés à cette même collectivité " ;

10. Considérant, en premier lieu, que l'article critiqué confère au préfet un pouvoir d'appréciation pour tirer les conséquences de la carence de la commune ; que cette appréciation devra se fonder sur trois critères : " l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue ", les " difficultés rencontrées le cas échéant par la commune " et les " projets de logements sociaux en cours de réalisation " ; que les dispositions contestées organisent en outre une procédure contradictoire ; qu'en effet, le maire, après avoir été informé par le préfet de son intention, formellement motivée, d'engager la procédure de constat de carence, est invité à présenter ses observations dans les deux mois ; que le maire peut ensuite former un recours de pleine juridiction à l'encontre de l'arrêté préfectoral de carence ; qu'en prévoyant une telle procédure, le législateur a mis le préfet en mesure de prendre en considération, sous le contrôle du juge, la nature et la valeur des raisons à l'origine du retard mis par la commune pour atteindre son objectif triennal ; que les dispositions critiquées n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer au préfet un pouvoir arbitraire ; que les critères qu'elles définissent ont un caractère objectif et rationnel en rapport avec l'objet de la loi ; qu'elles répondent à la prise en compte de situations différentes et, par suite, ne méconnaissent pas le principe d'égalité ;

11. Considérant, en deuxième lieu, que, pour les mêmes raisons, les conditions posées pour l'exercice par le préfet de ses pouvoirs de sanction et de substitution, définies avec précision quant à leur objet et à leur portée, ne méconnaissent ni l'article 34, ni l'article 72 de la Constitution ;

12. Considérant, enfin, que le produit de la majoration, qui fera l'objet de la même affectation que le prélèvement, s'inscrit dans la limite d'un plafond identique ; que la circonstance que ce produit pourrait bénéficier à des personnes ne résidant pas sur le territoire de la commune n'est que la conséquence d'un mécanisme de solidarité entre communes urbanisées qui ne méconnaît aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle ;

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

. En ce qui concerne les griefs tirés de l'atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et à la liberté contractuelle :

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° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010**

. En ce qui concerne le taux d'autonomie financière des collectivités territoriales :

75. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : " Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre " ; qu'aux termes du troisième alinéa de l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales, pour chacune des catégories de collectivités territoriales définies à l'article L.O. 1114-1 du même code : " La part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 " ; qu'en vertu de ces dispositions organiques, le Conseil constitutionnel ne pourrait que censurer des actes législatifs ayant pour conséquence nécessaire de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales, tel qu'il est défini par lesdites dispositions ;

76. Considérant toutefois, qu'il ne ressort pas des éléments fournis au Conseil constitutionnel que l'instauration de la contribution économique territoriale portera la part des ressources propres de chaque catégorie de collectivités territoriales à un niveau inférieur à celui de 2003 ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'autonomie financière des collectivités territoriales doit être écarté ;

- SUR LA MAJORATION DE LA TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION :

90. Considérant que le I de l'article 94 de la loi déferée insère, dans le code des douanes, un article 265 A bis ; que cet article ouvre aux conseils régionaux et à l'assemblée de Corse la faculté d'augmenter le tarif de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants vendus aux consommateurs sur leur territoire, dans la limite de 0,73 euro par hectolitre pour les supercarburants et de 1,35 euro par hectolitre pour le gazole ; que les recettes issues de ces majorations devront être exclusivement affectées au financement d'une infrastructure de transport durable, ferroviaire ou fluvial, mentionnée aux articles 11 et 12 de la loi de programmation du 3 août 2009 susvisée ;

91. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions méconnaissent les principes de libre administration et d'autonomie fiscale des collectivités territoriales au motif que les infrastructures à financer sont définies et programmées par l'État ; qu'en outre, elles ne respecteraient pas le principe d'universalité budgétaire énoncé à l'article 6 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée et, en particulier, la règle de non-affectation des recettes aux dépenses, applicables au budget de l'État comme à celui des collectivités territoriales ;

92. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes des premier et quatrième alinéas de l'article 72 de la Constitution : " 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... - 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 " ;

93. Considérant que les dispositions contestées ouvrent seulement aux conseils régionaux et à l'assemblée de Corse une faculté dont ils ne sont pas contraints d'user ; que, par suite, elles ne sauraient porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ;

94. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes des deux premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : " Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. - Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine " ; que ces dispositions ne garantissent aucun principe d'autonomie fiscale des collectivités territoriales ; que, par suite, le grief tiré de la violation de ce principe par les dispositions contestées est inopérant ;

- **Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté**

- Sur certaines dispositions de l'article 97 :

31. L'article 97 de la loi déferée aménage les conditions de mise en œuvre de l'obligation faite à certaines communes de disposer, sur leur territoire, d'un nombre minimal de logements locatifs sociaux. Le 4° de son paragraphe I modifie l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, afin de redéfinir les communes dans lesquelles les logements locatifs sociaux doivent représenter au moins 20 % des résidences principales. Ces communes sont actuellement déterminées en fonction de trois critères prenant en compte la part de bénéficiaires de l'allocation logement dont le taux d'effort est supérieur à 30 %, le taux de vacance constaté dans le parc locatif social et le nombre de demandes de logements locatifs sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels dans ce même parc. Les b à d du 4° du paragraphe I de l'article 97 de la loi déferée ne retiennent plus que ce dernier critère. Par ailleurs, le c du même 4° supprime l'exemption de l'obligation de compter un nombre minimal de logements locatifs sociaux, dont peuvent bénéficier certaines communes en décroissance démographique.

32. Les députés requérants soutiennent que ces dispositions entraîneront, pour les communes nouvellement soumises à l'exigence d'atteindre un taux minimal de logements sociaux, une augmentation de leurs charges, ainsi qu'une réduction de leurs ressources fiscales liée au prélèvement prévu en cas de non-respect de cette exigence. Il en résulterait une violation du principe de libre administration des collectivités territoriales. En outre, ces communes disposant de moins de temps pour parvenir à l'objectif que celles déjà assujetties à la même obligation, les dispositions contestées créeraient une rupture d'égalité entre communes, contraire à l'article 6 de la Déclaration de 1789.

33. 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. 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 », elles le font « dans les conditions prévues par la loi ».

34. 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.

35. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

36. En premier lieu, il ressort des travaux préparatoires que, par les dispositions contestées, le législateur a entendu conforter l'objectif de mixité sociale précédemment défini et accroître la production de logements locatifs sociaux dans les communes qui connaissent un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements. Le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Il ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assigné le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé.

37. En modifiant les critères en vertu desquels certaines communes sont soumises à l'obligation de disposer d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux, le législateur a entendu recentrer ce dispositif sur les territoires où la demande de logement social par rapport à l'offre est la plus forte. En supprimant l'exemption dont bénéficiaient les communes en décroissance démographique et en y substituant, au e du 4° du paragraphe I de l'article 97, d'autres cas d'exemption, il a souhaité que les besoins en logements locatifs sociaux soient mesurés en fonction de critères plus pertinents, prenant en compte le niveau de tension sur le parc social et l'éloignement des bassins d'activités et d'emplois.

38. En second lieu, en modifiant l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation par l'article 99 de la loi déferée, le législateur a exonéré du prélèvement sur les ressources fiscales, pendant trois ans, toute commune soumise pour la première fois, à compter du 1er janvier 2015, à l'obligation de comporter une part minimale de logements locatifs sociaux prévue à l'article L. 302-5 du même code. Il a ainsi tenu compte de la situation particulière des communes nouvellement soumises à cette obligation.

39. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées, qui ont pour but de mettre en œuvre l'objectif de mixité sociale et d'accroissement de la production de logements locatifs sociaux, répondent à des fins d'intérêt général. Elles ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé. Le législateur, en modifiant les critères

en vertu desquels certaines communes sont soumises à l'obligation prévue à l'article L. 302-5 ainsi que les cas d'exemption de cette obligation, n'a pas porté à leur libre administration une atteinte d'une gravité telle que seraient méconnus les articles 72 et 72-2 de la Constitution. Les dispositions contestées n'établissant par ailleurs aucune différence de traitement contraire au principe d'égalité, le grief tiré de la méconnaissance de ce principe doit être écarté.

40. Par conséquent, les dispositions des b à d du 4° du paragraphe I de l'article 97 de la loi déferée, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

- **Décision n° 2016-589 QPC du 21 octobre 2016, Association des maires de Guyane et autres [Répartition, entre la collectivité territoriale et les communes de Guyane, de la fraction du produit de l'octroi de mer affectée à la dotation globale garantie]**

- Sur les griefs tirés de la violation des articles 72 et 72-2 de la Constitution :

(...)

6. En premier lieu, selon les trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. - Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. - Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ». Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales sont constituées, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, par le produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette.

7. Les communes de Guyane ne peuvent agir ni sur le taux ni sur l'assiette de l'octroi de mer. Le législateur n'a pas non plus déterminé, pour chaque commune, le taux ou la part locale d'assiette de cette imposition. Dès lors, le produit de l'octroi de mer ne constitue pas une ressource propre des communes de Guyane. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'autonomie financière doit donc être écarté.

8. En deuxième lieu, selon l'article 72 de la Constitution, « dans les conditions prévues par la loi », les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus ».

9. Les dispositions contestées répartissent le produit de l'octroi de mer affecté à la dotation globale garantie entre la collectivité territoriale de Guyane et les communes de Guyane. Elles n'ont pas pour effet de restreindre les ressources des communes de Guyane au point de dénaturer leur libre administration. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration de ces collectivités doit être écarté.

10. En troisième lieu, selon la première phrase du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ».

11. Les modalités de répartition du produit de l'octroi de mer sont fixées par la loi et non par la collectivité territoriale de Guyane. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre doit être écarté.

12. En dernier lieu, le produit de l'octroi de mer n'ayant pas pour fonction de compenser des charges liées à un transfert, à une création ou à une extension de compétence au sens du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le grief tiré de la méconnaissance de cet alinéa manque en fait.

3. Jurisprudence administrative

- **CE, 25 octobre 1996, Association Estuaire Ecologie, n° 169557**

Considérant que l'association Estuaire-Ecologie a demandé au tribunal administratif de Nantes l'annulation des décisions du préfet des Pays-de-la-Loire et du président du conseil régional des Pays-de-la-Loire de signer, le 18 avril 1994, le contrat de plan entre l'Etat et la région pour la période 1994-1998, dont le programme d'action n°

11 est relatif à l'extension des installations du port autonome de Nantes-Saint-Nazaire, sur un site dont elle s'est donné pour objet de préserver la qualité écologique ; qu'il ressort de l'ensemble des dispositions du chapitre III du titre Ier de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification que ce contrat de plan n'emporte, par lui-même, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit ; que ni en tant qu'il comporte le programme d'action n° 11 ni par ses autres stipulations, il ne porte aux intérêts collectifs que l'association requérante a pour objet de défendre d'atteinte de nature à conférer à cette association un intérêt lui donnant qualité pour agir contre les décisions de le conclure ;

- **CE, 7 mars 2008, *Ministre de l'écologie et du développement durable*, n° 290259**

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumises au juge du fond que le 13 février 1986, l'Etat, l'agence financière de bassin Loire-Bretagne et l'établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA), ont conclu un protocole d'accord pour la réalisation du programme de l'aménagement hydraulique de la Loire et de ses affluents destiné à la protection contre les inondations, au soutien des étiages et à la qualité des eaux du bassin fluvial ; que ce programme prévoyait la construction d'un ensemble d'ouvrages, dont cinq barrages, pour un montant de 2 330 millions de francs ; que les dépenses afférentes à la réalisation du programme étaient assurées à raison de 50% à la charge de l'EPALA et 50% à répartir entre l'Etat et l'agence financière du bassin ; que, pour prendre en compte les évolutions apportées dans la réalisation du programme, le protocole d'accord initial a été suivi de la signature, entre les mêmes participants, d'une charte d'exécution du plan « Loire grandeur nature », le 6 juillet 1994 et d'une convention-cadre le 21 décembre 2000 ;

Considérant qu'à la suite du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 23 juillet 1999, l'Etat a décidé de ne pas apporter son concours financier à la construction du barrage de Chambonchard ; que par décision du 25 novembre 1999 l'agence de l'eau Loire-Bretagne a renoncé au financement du même aménagement ; que l'établissement public, dénommé aujourd'hui Etablissement public Loire, a demandé la réparation du préjudice subi par lui du fait de l'abandon de la réalisation de cet ouvrage ; que par arrêt du 30 décembre 2005 la cour administrative d'appel de Nantes a mis l'agence de l'eau Loire-Bretagne hors de cause et a condamné l'Etat à verser à l'établissement public Loire, en réparation de son préjudice, la somme de 6 911 116,46 euros avec intérêts à compter du 31 décembre 1999 ; que le ministre de l'écologie et du développement durable se pourvoit en cassation contre cet arrêt ;

Sur l'arrêt en tant qu'il se prononce sur la responsabilité de l'Etat :

Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification « L'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires./ Ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'Etat participe à ces actions./ Le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région définit les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan. Il précise les conditions de conclusion ultérieure de ces contrats./ Des contrats particuliers fixent les moyens de mise en oeuvre des actions définies dans le contrat de plan. Le représentant de l'Etat dans la région est chargé de préparer pour le compte du Gouvernement le contrat de plan et les contrats particuliers entre l'Etat et les régions.... » ;

Considérant que la cour administrative d'appel de Nantes a souverainement apprécié, sans dénaturer les pièces du dossier, d'une part la nature contractuelle du protocole d'accord du 13 février 1986 précité et de la charte du 6 juillet 1994 qui l'a complété, et, d'autre part, que ces engagements ont été fixés par un contrat de plan impliquant toutes les régions traversées par la Loire, conclu dans le cadre du IXème Plan, afin de permettre la réalisation des actions qu'il avait prévues ; que la cour n'a pas commis d'erreur de droit ni en qualifiant le protocole d'accord et la charte ultérieure, de contrats particuliers, au sens des dispositions précitées de l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, lesquels peuvent être conclus avec plusieurs régions, ni en jugeant que l'EPALA pouvait, par voie de conséquence, rechercher la responsabilité contractuelle de l'Etat pour manquement à ses obligations découlant de ces contrats particuliers ;