



Décision n° 2019 - 281 L

Articles L. 612-2 et L. 612-5 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre

Nature juridique des articles L. 612-2 et L. 612-5 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel - 2019

Sommaire

I. Dispositions législatives.....	3
II. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	4

Table des matières

I. Dispositions législatives.....	3
1. Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre	3
- Article L. 612-2.....	3
- Article L. 612-5.....	3
II. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	4
- Décision n° 82-124 L du 23 juin 1982, Nature juridique des dispositions du premier alinéa de l'article 13 et du deuxième alinéa de l'article 14 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.....	4
- Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale	4
- Décision n° 87-150 L du 17 mars 1987, Nature juridique des dispositions de l'article 77 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 concernant les caisses de crédit municipal.....	5
- Décision n° 87-152 L du 24 novembre 1987, Nature juridique de la dénomination "Office national d'immigration"	6
- Décision n° 92-171 L du 17 décembre 1992, Nature juridique de dispositions de la loi n° 65-491 du 29 juin 1965 modifiée codifiées sous les articles L 111-4 à L 111-9 du code des ports maritimes	6
- Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993, Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.....	6
- Décision n° 2012-234 L du 11 octobre 2012, Nature juridique de dispositions de l'article L. 5322-1 du code de la santé publique.....	7
- Décision n° 2012-236 L du 22 novembre 2012, Nature juridique de dispositions du premier alinéa de l'article L. 756-2 du code de l'éducation.	7
- Décision n° 2014-243 L du 16 janvier 2014, Nature juridique du cinquième alinéa de l'article L. 621 du code rural et de la pêche maritime.....	7
- Décision n° 2015-261 L du 10 décembre 2015, Nature juridique de dispositions du code de la sécurité intérieure.....	7

I. Dispositions législatives

1. Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre

- Article L. 612-2

Créé par Ordonnance n°2015-1781 du 28 décembre 2015 - art.

Le conseil d'administration désigne en son sein une commission permanente.

Il désigne aussi deux commissions spécialisées dont les compétences sont définies par décret.

NOTA :

Conformément à l'article 8 de l'ordonnance n° 2015-1781 du 28 décembre 2015, les dispositions de la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre entrent en vigueur le lendemain de la publication au Journal officiel de la République française du décret en Conseil d'Etat relatif à la partie réglementaire dudit code, et au plus tard le 1er janvier 2017.

- Article L. 612-5

Créé par Ordonnance n°2015-1781 du 28 décembre 2015 - art.

La commission permanente délibère sur :

1° Les questions pour lesquelles délégation lui est donnée par le conseil d'administration, à l'exception du vote du budget et de l'approbation du compte financier ;

2° L'acceptation des dons et legs, à l'exception :

a) Des dons et legs grevés de charges, conditions ou affectations immobilières ;

b) Des dons et legs donnant lieu à réclamation des familles ;

c) Des dons et legs d'un montant inférieur à un plafond déterminé par le conseil d'administration, qui relèvent de l'acceptation du directeur général ;

3° L'aliénation des biens et valeurs dans la limite des recettes prévues à cette fin au budget.

Elle donne son avis sur les projets de textes réglementaires modifiant l'organisation et le fonctionnement de l'Office. Elle prépare un projet de règlement qui est arrêté par le conseil d'administration.

La commission permanente examine, en outre, toute question qui lui est soumise par le ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre ou le directeur général de l'Office. Elle examine également toute question dont la moitié des membres du conseil d'administration demande l'examen, formule ses avis au ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre et peut le saisir de ses propositions.

Le président de la commission permanente rend compte au conseil d'administration lors de sa plus proche séance de toutes les questions examinées par la commission.

La commission permanente donne son avis sur le projet de budget général et le compte financier de l'Office et des établissements qui lui sont rattachés.

NOTA :

Conformément à l'article 8 de l'ordonnance n° 2015-1781 du 28 décembre 2015, les dispositions de la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre entrent en vigueur le lendemain de la publication au Journal officiel de la République française du décret en Conseil d'Etat relatif à la partie réglementaire dudit code, et au plus tard le 1er janvier 2017

II. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 82-124 L du 23 juin 1982, Nature juridique des dispositions du premier alinéa de l'article 13 et du deuxième alinéa de l'article 14 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.**

En ce qui concerne l'article 13 (1er alinéa) :

1. Considérant que ce texte crée "au niveau de chaque bassin ou groupement de bassins un comité de bassin composé pour égale part :

1° De représentants des différentes catégories d'usagers et de personnes compétentes ;

2° Des représentants désignés par les collectivités locales ;

3° De représentants de l'administration" ; que l'une des missions assignées à cet organisme par l'article 14 de la loi est d'émettre un avis conforme sur l'assiette et le taux des redevances établies par les agences financières de bassin et perçues à leur profit sur "les personnes publiques ou privées dans la mesure où ces personnes rendent nécessaire ou utile l'intervention de l'agence ou dans la mesure où elles y trouvent leur intérêt" ; que l'article 14-2 de la loi précise en outre que "le montant global des redevances mises en recouvrement par chaque agence est déterminé en fonction des dépenses lui incombant dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention, dressé en conformité avec les orientations du plan de développement économique et social" ;

2. Considérant que les redevances perçues par les agences financières de bassin, établissements publics à caractère administratif, ne constituent pas des taxes parafiscales au sens de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ; que, destinées à assurer le financement des dépenses de toute nature qui incombent aux agences, elles ne constituent pas davantage des rémunérations pour services rendus visés à l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'ainsi ces redevances doivent être rangées parmi les impositions de toute nature dont l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la loi du 16 décembre 1964 l'assiette et le taux des redevances perçues par les agences financières de bassin sont fixés sur avis conforme des comités de bassin ; que, par suite, l'article 13 de la loi en tant qu'il fixe la composition de ces comités en y assurant la représentation majoritaire des redevables publics et des redevables privés à qui il incombera de payer ces redevances, instaure au profit de ceux-ci une garantie qui constitue une règle relative à l'assiette et au taux d'une imposition ; que, dès lors, les dispositions de l'article 13, alinéa 1, sont de nature législative ;

En ce qui concerne l'article 14 (alinéa 2) :

4. Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve à la loi la fixation des règles concernant la création des catégories d'établissements publics ;

5. Considérant que les agences financières de bassin constituent une catégorie particulière d'établissements publics sans équivalent sur le plan national ; qu'il s'ensuit que le législateur est seul compétent pour en fixer les règles constitutives qui comprennent celles définissant les catégories de personnes siégeant dans leurs conseils d'administration ainsi que l'importance relative accordée aux diverses catégories de membres composant ces conseils ;

6. Considérant que les dispositions de l'article 14, alinéa 2, de la loi du 16 décembre 1964 ont pour objet d'établir au sein des conseils d'administration des agences financières de bassin une parité entre, d'une part, les représentants des administrations compétentes et, d'autre part, les représentants des collectivités locales et des différentes catégories d'usagers ; qu'ainsi, posant une règle constitutive d'une catégorie d'établissements publics elles relèvent de la compétence du législateur,

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

Sur les articles 3, 13 et suivants :

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

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

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

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

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

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

- **Décision n° 87-150 L du 17 mars 1987, Nature juridique des dispositions de l'article 77 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 concernant les caisses de crédit municipal.**

1. Considérant qu'aux termes de l'article 1er du décret du 20 mai 1955 susvisé, dans sa rédaction issue de l'article 77 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, " les caisses de crédit municipal sont des établissements publics communaux d'aide sociale à caractère administratif dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles ont pour mission de combattre l'usure par l'octroi de prêts sur gages corporels, dont elles ont le monopole, d'avances sur titres et valeurs mobilières, d'avances sur pensions et de prêts nantis sur le traitement des fonctionnaires et assimilés. Leurs activités peuvent s'étendre à d'autres formes de prêts et avances dans des conditions qui seront précisées par décret en Conseil d'Etat " ;

2. Considérant qu'en vertu du premier alinéa de l'article 2 du décret du 20 mai 1955, dans sa rédaction issue des dispositions conjuguées de l'article 78 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et de l'article 94-IV de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit " les caisses de crédit municipal sont instituées par décret contresigné par le ministre chargé de l'économie, des finances et du budget et le ministre chargé de l'intérieur et de la décentralisation sur demande du ou des conseils municipaux intéressés. Elles exercent leur activité après avoir obtenu l'agrément du comité des établissements de crédit " ;

3. Considérant que la nature juridique de ces dispositions n'est recherchée qu'en ce qui concerne le caractère administratif attribué aux caisses de crédit municipal ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution la loi fixe " les règles concernant la création de catégories d'établissements publics " ;

5. Considérant que, pour l'application de ces dispositions, il n'y a pas lieu de retenir parmi les critères déterminant l'appartenance d'établissements publics à une même catégorie la condition qu'ils présentent le même caractère, administratif, industriel et commercial, scientifique et technique, scientifique et culturel ou autre ; qu'il en va ainsi quelle que soit la collectivité territoriale de rattachement d'un établissement public ; que l'indication du caractère de l'établissement ne figure pas davantage au nombre des règles constitutives qui ressortissent à la compétence du législateur ; que, dès lors, il appartient au pouvoir réglementaire de déterminer ce caractère sauf à ne pas dénaturer les règles constitutives de l'établissement telles qu'elles sont définies par la loi ;

6. Considérant que si les caisses de crédit municipal en raison notamment de leur vocation sociale et du monopole des prêts sur gages corporels qui leur est conféré, constituent une catégorie d'établissements publics dont il appartient au législateur de fixer les règles de création, la mention de leur caractère administratif, qui est seule soumise au Conseil constitutionnel, ne touche, par elle-même, ni aux règles constitutives d'une catégorie d'établissements publics, ni aux principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, non plus qu'aux autres matières qui sont du domaine de la loi ; qu'elle est, par suite, du domaine du règlement,

- **Décision n° 87-152 L du 24 novembre 1987, Nature juridique de la dénomination "Office national d'immigration"**

1. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution la loi fixe " les règles concernant la création de catégories d'établissements publics " ;

2. Considérant que les règles concernant la création d'une catégorie d'établissements publics, qui ressortissent à la compétence du législateur, n'englobent pas la dénomination même d'un établissement public ; qu'en conséquence le choix de la dénomination d'un établissement public, sous réserve de ne pas dénaturer les règles constitutives définies par la loi, ressortit à la compétence du pouvoir réglementaire ;

3. Considérant que l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 en instituant l'Office national d'immigration a, en raison notamment du monopole qui lui est attribué tant pour l'introduction en métropole de travailleurs originaires des territoires d'outre-mer et des étrangers que du recrutement en France de travailleurs pour l'étranger, créé une catégorie particulière d'établissements publics ;

4. Mais considérant que la dénomination qui a été conférée à cet établissement ne touche pas, par elle-même, à ses règles constitutives ; que cette dénomination est par suite du domaine du règlement,

- **Décision n° 92-171 L du 17 décembre 1992, Nature juridique de dispositions de la loi n° 65-491 du 29 juin 1965 modifiée codifiées sous les articles L 111-4 à L 111-9 du code des ports maritimes**

Sur l'article 7 de la loi n° 65-491 du 29 juin 1965 :

1. Considérant que l'article 7 de la loi n° 65-491 du 29 juin 1965 pose, dans son premier alinéa, le principe de l'indemnisation par l'Etat de la reconstruction des ouvrages d'infrastructure d'un port autonome et de ses dépendances détruits par " les faits de la guerre 1939-1945 " ; que le second alinéa du même article, tout en mettant à la charge d'un port autonome la reconstitution des autres installations, réserve expressément les indemnisations qui lui sont dues en application de la législation générale sur les dommages de guerre du fait de la substitution du port autonome nouvellement créé aux droits des chambres de commerce et d'industrie ou de l'ancien port autonome ;

2. Considérant que ces dispositions qui concernent la responsabilité de la puissance publique en matière de dommages de guerre touchent aux principes fondamentaux " des obligations civiles " dont la détermination relève de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution ;

- **Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993, Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel**

6. Considérant, d'une part, qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution la loi fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics ; que les établissements publics à caractère culturel, scientifique et professionnel constituent au sens de ces dispositions une catégorie particulière d'établissements publics ; que le législateur est dès lors seul compétent pour fixer leurs règles de création lesquelles comportent nécessairement leurs règles constitutives ; qu'au nombre de ces règles figurent la détermination et le rôle de leurs organes de direction et d'administration, les conditions de leur élection ou de leur désignation, la détermination des catégories de personnes représentées au sein des conseils des établissements, celle des catégories de ressources dont peuvent bénéficier ces établissements, la nature et les fonctions des composantes internes ainsi que les conditions de désignation ou d'élection de leurs organes de direction et d'administration dès lors que ces composantes sont dotées de compétences qui leur sont propres ;

- **Décision n° 2012-234 L du 11 octobre 2012, Nature juridique de dispositions de l'article L. 5322-1 du code de la santé publique**

1. Considérant que le dernier alinéa de l'article L. 5322-1 du code de la santé publique est relatif au conseil scientifique de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, établissement public de l'État ; que ce conseil a pour mission de veiller à la cohérence de la politique scientifique de cette agence et ne dispose que d'un pouvoir consultatif ;

2. Considérant, par suite, que les dispositions de la dernière phrase de cet alinéa qui fixent la composition de ce conseil scientifique, ne mettent en cause ni les règles concernant « la création de catégories d'établissements publics » qui relèvent de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, ni aucun des autres principes ou règles placés par la Constitution dans le domaine de la loi ; que, par suite, elles ont le caractère réglementaire,

- **Décision n° 2012-236 L du 22 novembre 2012, Nature juridique de dispositions du premier alinéa de l'article L. 756-2 du code de l'éducation.**

1. Considérant que les dispositions du premier alinéa de l'article L. 756-2 du code de l'éducation soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ont pour seul objet de déterminer les ministres compétents pour exercer des pouvoirs de tutelle sur l'École des hautes études en santé publique, établissement public de l'État à caractère scientifique, culturel et professionnel ; qu'elles ne mettent en cause aucun des principes fondamentaux, ni aucune des règles que la Constitution a placés dans le domaine de la loi ; que, par suite, elles ont le caractère réglementaire,

- **Décision n° 2014-243 L du 16 janvier 2014, Nature juridique du cinquième alinéa de l'article L. 621 du code rural et de la pêche maritime.**

1. Considérant que l'article L. 621-5 du code rural et de la pêche maritime est relatif à la composition des organes d'administration de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer ; que son cinquième alinéa dispose : « Les membres du conseil d'administration et des conseils spécialisés sont nommés par arrêté du ministre chargé de l'agriculture et de la pêche » ; que ces dispositions ne mettent en cause ni les règles concernant « la création de catégories d'établissement publics » qui relèvent de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution ni aucun autre principe ou règle placés par la Constitution dans le domaine de la loi ; qu'elles ont, dès lors, le caractère réglementaire,

- **Décision n° 2015-261 L du 10 décembre 2015, Nature juridique de dispositions du code de la sécurité intérieure**

1. Considérant que les dispositions dont le déclassement est demandé sont relatives aux modalités d'exécution de la mission confiée au conseil national des activités privées de sécurité, lequel constitue un établissement public ; que certaines sont relatives à son organisation interne ou désignent l'organe de ce conseil compétent pour exercer des attributions de ce dernier ; que les autres sont relatives aux modalités pratiques d'obtention de l'autorisation d'exercer une activité privée de sécurité ;

2. Considérant que ces dispositions ne mettent en cause aucun des principes ou règles placés par la Constitution dans le domaine de la loi ; que, notamment, elles ne touchent ni aux règles concernant la création de catégories d'établissements publics, ni aux règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, ni aux principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales ; que, par suite, elles ont le caractère réglementaire,