

Décision n° 2002-460 DC
du 22 août 2002

(Loi d'orientation et de programmation
pour la sécurité intérieure)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure le 5 août 2002 par M. Jean-Marc AYRAULT, Mme Patricia ADAM, M. Damien ALARY, Mme Sylvie ANDRIEUX-BACQUET, MM. Jean-Marie AUBRON, Jean-Paul BACQUET, Jean-Pierre BALLIGAND, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Christian BATAILLE, Jean-Claude BATEUX, Jean-Claude BEAUCHAUD, Éric BESSON, Jean-Louis BIANCO, Jean-Pierre BLAZY, Serge BLISKO, Patrick BLOCHE, Jean-Claude BOIS, Daniel BOISSERIE, Maxime BONO, Augustin BONREPAUX, Jean-Michel BOUCHERON, Pierre BOURGUIGNON, Mme Danielle BOUSQUET, MM. François BROTTES, Jean-Christophe CAMBADÉLIS, Thierry CARCENAC, Christophe CARESCHE, Mme Martine CARILLON-COUVREUR, MM. Laurent CATHALA, Jean-Paul CHANTEGUET, Michel CHARZAT, Alain CLAEYS, Mme Marie-Françoise CLERGEAU, MM. Gilles COCQUEMPOT, Pierre COHEN, Mme Claude DARCIAUX, M. Michel DASSEUX, Mme Martine DAVID, MM. Marcel DEHOUX, Michel DELEBARRE, Jean DELOBEL, Bernard DEROSIER, Michel DESTOT, Marc DOLEZ, François DOSÉ, René DOSIÈRE, Julien DRAY, Tony DREYFUS, Pierre DUCOUT, Jean-Pierre DUFAU, Jean-Louis DUMONT, Jean-Paul DUPRÉ, Yves DURAND, Henri EMMANUELLI, Claude ÉVIN, Laurent FABIUS, Albert FACON, Jacques FLOCH, Pierre FORGUES, Michel FRANÇAIX, Jean GAUBERT, Mmes Nathalie GAUTIER, Catherine GÉNISSON, MM. Jean GLAVANY, Gaétan GORCE, Alain GOURIOU, Mmes Elisabeth GUIGOU, Paulette GUINCHARD-KUNSTLER, M. David HABIB, Mme Danièle HOFFMAN-RISPAL, MM. François HOLLANDE, Jean-Louis IDIART, Mme Françoise IMBERT, MM. Serge JANQUIN, Armand JUNG, Jean-Pierre KUCHEIDA, Mme Conchita LACUEY, MM. Jérôme LAMBERT, François LAMY, Jack LANG, Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Mme Marylise LEBRANCHU, MM. Gilbert LE BRIS, Jean-Yves LE DÉAUT, Jean-Yves LE DRIAN, Michel LEFAIT, Jean LE GARREC, Jean-Marie LE GUEN,

Patrick LEMASLE, Mme Annick LEPETIT, MM. Bruno LE ROUX, Jean-Claude LEROY, Michel LIEBGOTT, Mme Martine LIGNIÈRES-CASSOU, MM. François LONCLE, Victorin LUREL, Bernard MADRELLE, Louis-Joseph MANSCOUR, Philippe MARTIN, Christophe MASSE, Didier MATHUS, Kléber MESQUIDA, Jean MICHEL, Didier MIGAUD, Mme Hélène MIGNON, MM. Arnaud MONTEBOURG, Henri NAYROU, Alain NÉRI, Mme Marie-Renée OGET, MM. Michel PAJON, Christian PAUL, Christophe PAYET, Germinal PEIRO, Jean-Claude PEREZ, Mmes Marie-Françoise PEROLDUMONT, Geneviève PERRIN-GAILLARD, MM. Jean-Jack QUEYRANNE, Paul QUILÈS, Alain RODET, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Patrick ROY, Mme Ségolène ROYAL, M. Michel SAINTE-MARIE, Mme Odile SAUGUES, MM. Henri SICRE, Dominique STRAUSS-KAHN, Pascal TERRASSE, Philippe TOURTELIER, Daniel VAILLANT, André VALLINI, Manuel VALLS, Michel VERGNIER, Alain VIDALIES, Jean-Claude VIOLLET, Philippe VUILQUE et Guy LENGAGNE, députés ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985, relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée ;

Vu le code du domaine de l'État ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code monétaire et financier, et notamment son article L. 313-7 ;

Vu le code rural, en son article L. 451-1 ;

Vu le code des marchés publics ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 9 août 2002 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure ; qu'ils contestent notamment la conformité à la Constitution de son article 3 ;

- SUR L'ARTICLE 3 :

2. Considérant que l'article 3 de la loi déférée comporte plusieurs dispositions relatives aux immeubles affectés à la justice, à la police nationale et à la gendarmerie nationale ;

. En ce qui concerne le I de l'article 3 :

3. Considérant que, par dérogation aux articles 7 et 18 de la loi du 12 juillet 1985 susvisée, le I de l'article 3 de la loi contestée autorise l'État à passer avec une personne ou un groupement de personnes, de droit public ou privé, un marché unique « portant à la fois sur la conception, la construction, l'aménagement, l'entretien et la maintenance d'immeubles affectés à la police ou à la gendarmerie nationales » ; qu'il soumet la passation de ce marché aux procédures prévues par le code des marchés publics ; qu'il permet toutefois à l'État, en cas d'allotissement, de choisir son contractant en portant sur les offres concernant plusieurs lots un « jugement global » et non lot par lot comme l'exige l'article 10 de ce code ;

4. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions seraient par elles-mêmes contraires aux « principes d'égalité, de transparence, de libre concurrence ainsi qu'au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, qui garantissent le bon emploi des deniers publics tel que l'article 14 de la Déclaration de 1789 l'exige » ; qu'elles

auraient en outre pour effet de défavoriser les petites et moyennes entreprises dans l'accès à la commande publique ;

5. Considérant, en premier lieu, qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'impose de confier à des personnes distinctes la conception, la réalisation, l'aménagement, la maintenance et l'entretien d'un ouvrage public ; qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit non plus qu'en cas d'allotissement, les offres portant simultanément sur plusieurs lots fassent l'objet d'un jugement commun, en vue de déterminer l'offre la plus satisfaisante du point de vue de son équilibre global ;

6. Considérant, en second lieu, que 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 ;

7. Considérant, en l'espèce, que les dispositions critiquées ont pour objet de faciliter et d'accélérer la construction des immeubles affectés à la gendarmerie nationale et à la police nationale en permettant à l'Etat de confier à un même titulaire les missions de conception, de construction, d'aménagement, de maintenance et d'entretien ; que ces dispositions ne portent pas atteinte, par elles-mêmes, au principe d'égalité d'accès à la commande publique ; qu'au demeurant, le I de l'article 3 de la loi déferée prévoit la possibilité, pour les petites et moyennes entreprises, de se grouper pour présenter une offre commune ; qu'il n'écarte pas la faculté pour l'Etat, maître d'ouvrage, d'allotir le marché ; que, ne privant pas le titulaire du marché du droit de recourir à la sous-traitance, il permet aux petites et moyennes entreprises d'accéder par cette voie à la commande publique ;

8. Considérant qu'il s'ensuit qu'en dérogeant, pour les marchés en cause, aux articles 7 et 18 de la loi du 12 juillet 1985 susvisée ainsi qu'à l'article 10 du code des marchés publics, le législateur n'a porté atteinte à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ;

. En ce qui concerne le II de l'article 3 :

9. Considérant que le II de l'article 3 insère dans le code du domaine de l'Etat les articles L. 34-3-1 et L. 34-7-1 ; que le nouvel article L. 34-3-1 permet à l'Etat de délivrer à des opérateurs privés une

autorisation d'occupation temporaire de son domaine public en les chargeant de construire, pour les besoins de la justice, de la police et de la gendarmerie, des immeubles que l'Etat prend à bail avec option d'achat anticipé ; que le nouvel article L. 34-7-1 prévoit, quant à lui, la possibilité de financer par crédit-bail les constructions mentionnées à l'article L. 34-3-1 ;

10. Considérant que les auteurs de la saisine dénoncent, dans le nouvel article L. 34-3-1, un « détournement de procédure » destiné à « passer outre aux obligations liées à la libre concurrence » ; qu'ils estiment par ailleurs que le crédit-bail autorisé par le nouvel article L. 34-7-1 ne permet pas de respecter les exigences constitutionnelles liées aux services publics et à la propriété publique ; qu'enfin, selon eux, le législateur serait resté en deçà de sa compétence en ne prévoyant pas de garanties suffisantes en vue d'assurer le bon fonctionnement des services publics et la protection de la propriété publique ;

11. Considérant, en premier lieu, que ni l'article 34 de la Constitution ni aucune autre règle de valeur constitutionnelle n'exige que les conditions de passation des marchés et contrats passés par l'Etat soient définies par la loi ; que la question de savoir si le choix du cocontractant de l'Etat devra ou non être précédé d'une procédure de publicité et de mise en concurrence relève du décret en Conseil d'État prévu par le second alinéa du nouvel article L. 34-3-1, sous le contrôle de la juridiction administrative et eu égard au fait que le bail a pour objet de réaliser, pour le compte de l'Etat et sur son domaine public, des ouvrages entièrement conçus pour ses besoins propres ; que, par suite, le moyen dirigé contre le nouvel article L. 34-3-1 du code du domaine de l'Etat est inopérant ;

12. Considérant, en second lieu, que l'article L. 34-7-1 inséré par la loi déférée dans le code du domaine de l'État dispose que, lorsque le financement des constructions mentionnées à l'article L. 34-3-1 donne lieu à la conclusion d'un contrat de crédit-bail, le contrat doit comporter des clauses permettant de préserver les exigences du service public ;

13. Considérant, d'une part, que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, en fixant cette prescription, le législateur n'est pas resté en deçà de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution ;

14. Considérant, d'autre part, que le nouvel article L. 34-7-1 du code du domaine de l'État, s'il permet le recours au crédit-bail, n'écarte

aucune des règles prévues par le même code et relatives à la propriété publique ; qu'ainsi la durée de l'autorisation ne devra pas excéder une durée cumulée de soixante-dix ans ; que l'autorisation pourra être retirée avant le terme prévu ; que les droits, ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier ne pourront être cédés qu'à une personne agréée par l'État ; qu'à défaut de prise de possession anticipée par l'Etat, les ouvrages seront incorporés au patrimoine de l'État en fin de bail ; que l'ensemble de ces dispositions apporte ainsi à la sauvegarde de la propriété publique des garanties suffisantes ;

15. Considérant que, s'agissant des exigences du service public, le contrat de crédit-bail devra comporter des clauses approuvées par l'Etat et lui permettant de faire obstacle à ce que les prérogatives du crédit-bailleur ne soient incompatibles avec le bon fonctionnement du service public ;

16. Considérant que, par suite, les moyens dirigés contre le nouvel article L. 34-7-1 du code du domaine de l'État doivent être rejetés ;

. En ce qui concerne le III de l'article 3 :

17. Considérant que le III de cet article permet aux collectivités territoriales qui le souhaitent de participer, jusqu'au 31 décembre 2007, à la réalisation d'opérations immobilières liées aux besoins de la justice, de la police nationale ou de la gendarmerie nationale ; qu'à cet effet, il les autorise à conclure un bail emphytéotique sur un bien immobilier leur appartenant en vue de réaliser une telle opération ; qu'il leur permet en outre de construire, acquérir ou rénover des bâtiments affectés à la justice, à la police ou à la gendarmerie et prévoit que ces constructions peuvent faire l'objet d'un contrat de crédit-bail ;

18. Considérant que les requérants reprochent à ces dispositions de faire varier sur l'ensemble du territoire national, au gré des initiatives prises par les collectivités territoriales, les conditions essentielles du maintien de l'ordre public ;

19. Considérant que les modalités juridiques et financières permettant aux collectivités territoriales qui le souhaitent de participer à la construction ou à la rénovation d'immeubles destinés à être mis à la disposition de l'Etat pour les besoins de la justice, de la police nationale ou de la gendarmerie nationale n'affectent ni les conditions essentielles d'exercice des libertés publiques, ni, en particulier, les conditions

essentielles dans lesquelles l'ordre public est garanti sur l'ensemble du territoire national ; que, par suite, le moyen doit être rejeté ;

- SUR LE RAPPORT APPROUVE PAR L'ARTICLE 1^{ER} :

20. Considérant que l'article 1^{er} de la loi déferée approuve le rapport sur les « orientations de la politique de sécurité intérieure » figurant à l'annexe I de cette loi, tandis que, pour sa part, l'article 2 approuve « la programmation des moyens de sécurité intérieure figurant à l'annexe II » ;

21. Considérant que, si la programmation des moyens de la sécurité intérieure pour les années 2002 à 2007 figurant à l'annexe II de la loi et approuvée par son article 2 a la valeur normative qui s'attache aux lois de programme prévues à l'article 1^{er} de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, les « orientations » présentées dans le rapport figurant à l'annexe I de la loi déferée ne relèvent en revanche d'aucune des catégories de textes législatifs prévues par la Constitution et ne sont dès lors pas revêtues de la valeur normative qui s'attache à la loi ; que les mesures législatives ou réglementaires qui, le cas échéant, mettront en oeuvre ces orientations pour leur attacher des effets juridiques pourront, selon le cas, faire l'objet de saisines du Conseil constitutionnel ou de recours devant la juridiction administrative ;

- SUR L'ARTICLE 7 :

22. Considérant qu'en vertu du premier alinéa de l'article 47 de la Constitution : « Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique » ; que l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée, portant loi organique relative aux lois de finances, réserve aux lois de finances, dans son article 1^{er}, les « dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques » ;

23. Considérant que les deux premiers alinéas de l'article 7 de la loi déferée disposent : « Dans le cadre de la présentation du projet de loi de finances initiale et jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le Gouvernement présentera au Parlement les objectifs de performances assignés à la police nationale et à la gendarmerie nationale. - Les résultats obtenus au regard de ces objectifs seront évalués chaque année par une instance extérieure aux services concernés et feront l'objet, jusqu'à l'entrée

en vigueur de l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, d'une communication au Parlement à l'occasion de la présentation du projet de loi de règlement » ;

24. Considérant que, s'agissant des objectifs de performances assignés à la police nationale et à la gendarmerie nationale, le premier alinéa de l'article 7 a pour objet de faire une application anticipée d'une règle de présentation prévue par l'article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée ; que, de même, s'agissant des résultats obtenus au regard de ces objectifs, le deuxième alinéa de l'article 7 a pour objet de faire une application anticipée d'une règle de présentation prévue par l'article 54 de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée ; que de telles dispositions, qui ont pour effet de modifier une loi organique, ne peuvent trouver place dans une loi ordinaire ; qu'elles doivent être donc déclarées contraires à la Constitution ;

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

D É C I D E :

Article premier.- Sont déclarés contraires à la Constitution les deux premiers alinéas de l'article 7 de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et, par voie de conséquence, le mot « également » figurant à son troisième alinéa.

Article 2.- L'article 3 de la même loi est déclaré conforme à la Constitution.

Article 3.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 22 août 2002, où siégeaient : MM. Yves GUÉNA, Président, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Pierre JOXE, Pierre MAZEAUD, Mmes Monique PELLETIER, Dominique SCHNAPPER et Simone VEIL.