

**Décision n° 2008 – 567 DC**

**Loi relative aux  
contrats de partenariat**

**Dossier documentaire**

Source : services du Conseil constitutionnel © 2008

SOMMAIRE

<b>I – Sur les articles 2 et 19 .....</b>	<b>5</b>
<b>II – Sur les articles 8 et 26.....</b>	<b>34</b>
<b>III – Sur les articles 14 et 33 .....</b>	<b>35</b>
<b>IV – Sur l’article 16 .....</b>	<b>37</b>
<b>V – Sur l’article 18.....</b>	<b>42</b>
<b>VI – Sur l’article 45 .....</b>	<b>45</b>

# TABLE DES MATIÈRES

<b>I – Sur les articles 2 et 19 .....</b>	<b>5</b>
<b>A - Normes de référence.....</b>	<b>5</b>
<b>Constitution de 1958.....</b>	<b>5</b>
• <i>Titre II : Le Président de la République.....</i>	<i>5</i>
- Article 13.....	5
• <i>Titre III : Le Gouvernement .....</i>	<i>5</i>
- Article 21.....	5
• <i>Titre V - Des rapports entre le Gouvernement et le Parlement .....</i>	<i>5</i>
- Article 34.....	5
• <i>Titre XII - Des Collectivités Territoriales .....</i>	<i>5</i>
- Article 72.....	5
<b>B – Texte communautaire.....</b>	<b>6</b>
<b>Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.....</b>	<b>6</b>
- Préambule : Considérant 31 .....	6
- Article 29 : dialogue compétitif .....	6
<b>C – Législation.....</b>	<b>7</b>
<b>Loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.....</b>	<b>7</b>
- Article 2 (version initiale).....	7
<b>Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.....</b>	<b>8</b>
- Article 3.....	8
<b>Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice .....</b>	<b>9</b>
- Article 3.....	9
<b>Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008.....</b>	<b>9</b>
- Article 7.....	9
<b>Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat (ratifiée par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004).....</b>	<b>10</b>
- Article 1.....	10
- Article 2.....	10
- Article 3.....	10
- Article 4 (modifié par l'article 6 de la loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007).....	10
- Article 5.....	11
- Article 6.....	11
- Article 7.....	11
- Article 8.....	12
- Article 9 (modifié par l'article 78 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004).....	12
- Article 10.....	13
- Article 11.....	13
- Article 12.....	14
- Article 13.....	14
- Article 14.....	14

- Article 15.....	19
- Article 16.....	19
- Article 17.....	19
- Article 18.....	19
- Article 19.....	20
<b>Code de la santé publique : domaine et investissement immobilier des établissements publics de santé.....</b>	<b>20</b>
- Article L. 6148-2 [ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006].....	20
<b>D - Rapport public de la Cour des comptes 2008 .....</b>	<b>21</b>
« Le centre des affaires diplomatiques du ministère des affaires étrangères et européennes », (extraits).....	21
<b>E - Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>24</b>
- Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, cons. 8 à 12 - Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles .....	24
- Décision n° 2001-452 DC du 6 décembre 2001 - Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier .....	25
- Décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002 - Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.....	25
- Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002 - Loi d'orientation et de programmation pour la justice .....	27
- Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 - Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.....	28
- Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003, cons. 20 et 21 - Loi de programme pour l'outre-mer .....	29
- Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003 - Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.....	29
- Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004 - Loi de simplification du droit .....	30
<b>II – Sur les articles 8 et 26.....</b>	<b>34</b>
- Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006 - Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social .....	34
<b>III – Sur les articles 14 et 33 .....</b>	<b>35</b>
<b>A - Sur la propriété des personnes publiques.....</b>	<b>35</b>
- Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986 - Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social.....	35
- Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 - Loi relative à la liberté de communication.....	35
- Décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994 - Loi complétant le code du domaine de l'état et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public .....	35
<b>B - Sur le bon emploi des deniers publics.....</b>	<b>36</b>
- Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 - Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.....	36
- Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006 - Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social .....	36
<b>IV – Sur l'article 16 .....</b>	<b>37</b>
- Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000 - Loi d'orientation pour l'outre-mer .....	37

- Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003 - Loi portant réforme de l'élection des sénateurs.....	37
- Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 - Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.....	38
- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 - Loi de finances pour 2006.....	39
- Décision n° 2008- 564 DC du 19 juin 2008 - Loi relative aux organismes génétiquement modifiés .....	41
<b>V – Sur l'article 18.....</b>	<b>42</b>
<b>A - Normes de référence.....</b>	<b>42</b>
<b>Constitution de 1958.....</b>	<b>42</b>
• <i>Titre XII - Des Collectivités Territoriales</i> .....	42
- Article 72.....	42
<b>B - Travaux préparatoires de l'article 72, 5<sup>e</sup> alinéa de la Constitution .....</b>	<b>42</b>
<b>› Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République</b> <b>Rapport n° 27 (session 2002-2003) de M. René GARREC, fait au nom de la</b> <b>commission des lois du Sénat, déposé le 23 octobre 2002.....</b>	<b>42</b>
<b>C - Jurisprudence du Conseil constitutionnel .....</b>	<b>43</b>
<b>› Jurisprudence antérieure à la révision constitutionnelle de 28 mars 2003, relative à</b> <b>l'organisation décentralisée de la République.....</b>	<b>43</b>
- Décision n° 94-358 du 26 janvier 1995 - Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire .....	43
<b>› Jurisprudence postérieure à la révision constitutionnelle de 28 mars 2003, relative à</b> <b>l'organisation décentralisée de la République.....</b>	<b>44</b>
- Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 - Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.....	44
<b>VI – Sur l'article 45 .....</b>	<b>45</b>
- Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007 - Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs .....	45

# I – Sur les articles 2 et 19

## A - Normes de référence

### Constitution de 1958

- *Titre II : Le Président de la République*

#### - Article 13

(al. 1) **Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres.**

(...)

- *Titre III : Le Gouvernement*

#### - Article 21

(al. 1) Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. **Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.**

(al. 2) Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

(...)

- *Titre V - Des rapports entre le Gouvernement et le Parlement*

#### - Article 34

(...)

(al.12) La loi détermine les principes fondamentaux :

(...)

(al.14) **de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;**

- *Titre XII - Des Collectivités Territoriales*

#### - Article 72

(al.1) 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.

(al.2) 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.

(al.3) **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.**

(al.4) 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.

(al.5) 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.

(al.6) Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

## **B – Texte communautaire**

### **Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services**

#### **- Préambule : Considérant 31**

(31) Les pouvoirs adjudicateurs qui réalisent des projets particulièrement complexes peuvent, sans qu'une critique puisse leur être adressée à cet égard, être dans l'impossibilité objective de définir les moyens aptes à satisfaire leurs besoins ou d'évaluer ce que le marché peut offrir en termes de solutions techniques et/ou de solutions financières/juridiques. Cette situation peut notamment se présenter pour la réalisation d'importantes infrastructures de transport intégrées, la réalisation de grands réseaux informatiques ou la réalisation de projets comportant un financement complexe et structuré, dont le montage financier et juridique ne peut pas être prescrit à l'avance. Dans la mesure où le recours à des procédures ouvertes ou restreintes ne permettrait pas l'attribution de tels marchés, il convient donc de prévoir une procédure flexible qui sauvegarde à la fois la concurrence entre opérateurs économiques et le besoin des pouvoirs adjudicateurs de discuter avec chaque candidat tous les aspects du marché. Toutefois, cette procédure ne doit pas être utilisée de manière à restreindre ou fausser la concurrence, en particulier par des modifications d'éléments fondamentaux des offres ou en imposant des éléments nouveaux substantiels au soumissionnaire retenu, ou en impliquant tout autre soumissionnaire que celui ayant remis l'offre économiquement la plus avantageuse.

#### **- Article 29 : dialogue compétitif**

1. Lorsqu'un marché est particulièrement complexe, les États membres peuvent prévoir que le pouvoir adjudicateur, dans la mesure où il estime que le recours à la procédure ouverte ou restreinte ne permettra pas d'attribuer le marché, puisse recourir au dialogue compétitif conformément au présent article.

L'attribution du marché public est faite sur la seule base du critère d'attribution de l'offre économiquement la plus avantageuse.

2. Les pouvoirs adjudicateurs publient un avis de marché dans lequel ils font connaître leurs besoins et exigences, qu'ils définissent dans ce même avis et/ou dans un document descriptif.

3. Les pouvoirs adjudicateurs ouvrent, avec les candidats sélectionnés conformément aux dispositions pertinentes des articles 44 à 52, un dialogue dont l'objet est l'identification et la définition des moyens propres à satisfaire au mieux leurs besoins. Au cours de ce dialogue, ils peuvent discuter tous les aspects du marché avec les candidats sélectionnés.

Au cours du dialogue, les pouvoirs adjudicateurs assurent l'égalité de traitement de tous les soumissionnaires. En particulier, ils ne donnent pas, de manière discriminatoire, d'information susceptible d'avantager certains soumissionnaires par rapport à d'autres.

Les pouvoirs adjudicateurs ne peuvent révéler aux autres participants les solutions proposées ou d'autres informations confidentielles communiquées par un candidat participant au dialogue sans l'accord de celui-ci.

4. Les pouvoirs adjudicateurs peuvent prévoir que la procédure se déroule en phases successives de manière à réduire le nombre de solutions à discuter pendant la phase du dialogue en appliquant les critères d'attribution indiqués dans l'avis de marché ou dans le document descriptif. Le recours à cette faculté est indiqué dans l'avis de marché ou dans le document descriptif.

5. Le pouvoir adjudicateur poursuit le dialogue jusqu'à ce qu'il soit en mesure d'identifier la ou les solutions, au besoin après les avoir comparées, qui sont susceptibles de répondre à ses besoins.

6. Après avoir déclaré la conclusion du dialogue et en avoir informé les participants, les pouvoirs adjudicateurs les invitent à remettre leur offre finale sur la base de la ou des solutions présentées et spécifiées au cours du dialogue. Ces offres doivent comprendre tous les éléments requis et nécessaires pour la réalisation du projet.

Sur demande du pouvoir adjudicateur, ces offres peuvent être clarifiées, précisées et perfectionnées. Cependant, ces précisions, clarifications, perfectionnements ou compléments ne peuvent avoir pour effet de modifier des éléments fondamentaux de l'offre ou de l'appel d'offres, dont la variation est susceptible de fausser la concurrence ou d'avoir un effet discriminatoire.

7. Les pouvoirs adjudicateurs évaluent les offres reçues en fonction des critères d'attribution fixés dans l'avis de marché ou dans le document descriptif et choisissent l'offre économiquement la plus avantageuse conformément à l'article 53.

À la demande du pouvoir adjudicateur, le soumissionnaire identifié comme ayant remis l'offre économiquement la plus avantageuse peut être amené à clarifier des aspects de son offre ou à confirmer les engagements figurant dans celle-ci, à condition que ceci n'ait pas pour effet de modifier des éléments substantiels de l'offre ou de l'appel d'offres, de fausser la concurrence ou d'entraîner des discriminations.

8. Les pouvoirs adjudicateurs peuvent prévoir des prix ou des paiements aux participants au dialogue.

## **C – Législation**

### **Loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire**

#### **- Article 2 (version initiale)**

L'Etat peut confier à une personne de droit public ou privé ou à un groupement de personnes de droit public ou privé une mission portant à la fois sur la conception, la construction et l'aménagement d'établissements pénitentiaires.

L'exécution de cette mission résulte d'une convention passée entre l'Etat et la personne ou le groupement de personnes selon un cahier des charges approuvé par décret en conseil d'Etat. Cette personne ou ce groupement de personnes sont désignés à l'issue d'un appel d'offres avec concours.

Dans les établissements pénitentiaires, les fonctions autres que celles de direction, du greffe et de surveillance peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé selon une habilitation définie par décret en Conseil d'Etat. Ces personnes peuvent être choisies dans le cadre de l'appel d'offres avec concours prévu à l'alinéa précédent.

# Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure

## - Article 3

**I. - Par dérogation aux dispositions des articles 7 et 18 de 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, l'Etat peut confier à une personne ou à un groupement de personnes, de droit public ou privé, une mission 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.**

L'exécution de cette mission résulte d'un marché passé entre l'Etat et la personne ou le groupement de personnes selon les procédures prévues par le code des marchés publics. Si le marché est alloti, les offres portant simultanément sur plusieurs lots peuvent faire l'objet d'un jugement global.

Les marchés passés par l'Etat pour l'exécution de cette mission ne peuvent comporter de stipulations relevant des conventions mentionnées aux articles L. 34-3-1 et L. 34-7-1 du code du domaine de l'Etat et à l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales.

II. - Le code du domaine de l'Etat est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 34-3, il est inséré un article L. 34-3-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 34-3-1. – L'Etat et le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public peuvent conclure un bail portant sur des bâtiments à construire par le titulaire pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales et comportant, au profit de l'Etat, une option lui permettant d'acquérir, avant le terme fixé par l'autorisation d'occupation, les installations ainsi édifiées. Dans ce cas, le bail comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. Il précise les conditions de passation du bail ainsi que les conditions suivant lesquelles l'amortissement financier peut être pris en compte dans la détermination du montant du loyer. »

2° Après l'article L. 34-7, il est inséré un article L. 34-7-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 34-7-1. - Par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 34-7, le financement des constructions mentionnées à l'article L. 34-3-1 peut donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail. Dans ce cas, le contrat comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public.

« Les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 34-7 sont applicables. »

III. - Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa de l'article L. 1311-2 est ainsi rédigé :

« Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou, jusqu'au 31 décembre 2007, liée aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales. »

2° Après l'article L. 1311-4, il est inséré un article L. 1311-4-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 1311-4-1. - Jusqu'au 31 décembre 2007, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'Etat pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales.

« Une convention entre l'Etat et la collectivité ou l'établissement propriétaire précise notamment les engagements financiers des parties, le lieu d'implantation de la ou des constructions projetées et le programme technique de construction. Elle fixe également la durée et les modalités de la mise à disposition des constructions.

« Les constructions mentionnées au présent article peuvent donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail. Dans ce cas, le contrat comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public. »



3° Avant le dernier alinéa de l'article L. 1615-7, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Constituent également des opérations ouvrant droit à une attribution du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée les constructions mises en chantier, acquises à l'état neuf ou ayant fait l'objet d'une rénovation, mentionnées à l'article L. 1311-4-1, pour lesquelles les travaux ont reçu un commencement d'exécution au plus tard le 31 décembre 2007 et qui sont mises à disposition de l'Etat à titre gratuit. »

## **Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice**

### **- Article 3**

L'article 2 de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire est ainsi rédigé :

**« Art. 2. - Par dérogation aux dispositions des articles 7 et 18 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée, l'Etat peut confier à une personne ou à un groupement de personnes, de droit public ou de droit privé, une mission portant à la fois sur la conception, la construction et l'aménagement d'établissements pénitentiaires.**

« L'exécution de cette mission résulte d'un marché passé entre l'Etat et la personne ou le groupement de personnes selon les procédures prévues par le code des marchés publics. Si le marché est alloué, les offres portant simultanément sur plusieurs lots peuvent faire l'objet d'un jugement global.

« Les marchés passés par l'Etat pour l'exécution de cette mission ne peuvent comporter de stipulations relevant des conventions mentionnées aux articles L. 34-3-1 et L. 34-7-1 du code du domaine de l'Etat et à l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales.

« Dans les établissements pénitentiaires, les fonctions autres que celles de direction, de greffe et de surveillance peuvent être confiées à des personnes de droit public ou de droit privé habilitées, dans des conditions définies par un décret en Conseil d'Etat. Ces personnes peuvent être choisies dans le cadre des marchés prévus au deuxième alinéa. »

## **Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008**

### **- Article 7**

I. - Dans le premier alinéa du I de l'article 3 de la loi n° 2002-1094 du 19 août 2002 précitée, les mots : « ou à la gendarmerie nationales » sont remplacés par les mots : « nationale, à la gendarmerie nationale, aux armées ou aux services du ministère de la défense ».

*[Premier alinéa du I de l'article 3 de la loi n° 2002-1094 modifié : « **Par dérogation aux dispositions des articles 7 et 18 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée, l'Etat peut confier à une personne ou à un groupement de personnes, de droit public ou privé, une mission portant à la fois sur la conception, la construction, l'aménagement, l'entretien et la maintenance d'immeubles affectés à la police nationale, à la gendarmerie nationale, aux armées ou aux services du ministère de la défense** »].*

II. - Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L. 34-3-1 du code du domaine de l'Etat, les mots : « ou de la gendarmerie nationales » sont remplacés par les mots : « nationale, de la gendarmerie nationale, des armées ou des services du ministère de la défense ».

*[Premier alinéa de l'article L. 34-3-1 du code du domaine de l'Etat consolidé : « L'Etat et le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public peuvent conclure un bail portant sur des bâtiments à construire par le titulaire pour les besoins de la justice, de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des armées ou des services du ministère de la défense et comportant, au profit de l'Etat, une option lui permettant d'acquérir, avant le terme fixé par l'autorisation d'occupation, les installations ainsi édifiées. Dans ce cas, le bail comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public »].*

## **Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat (ratifiée par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004)**

### **- Article 1**

Les contrats de partenariat sont des contrats administratifs par lesquels l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

Il peut se voir confier tout ou partie de la conception des ouvrages.

La rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle peut être liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant

### **- Article 2**

Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation, à laquelle la personne publique procède avant le lancement de la procédure de passation :

- a) Montre ou bien que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence ;
- b) Expose avec précision les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif, qui l'ont conduite, après une analyse comparative, notamment en termes de coût global, de performance et de partage des risques, de différentes options, à retenir le projet envisagé et à décider de lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat. En cas d'urgence, cet exposé peut être succinct.

L'évaluation est réalisée avec le concours d'un organisme expert choisi parmi ceux créés par décret.

### **- Article 3**

La passation d'un contrat de partenariat est soumise aux principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats et d'objectivité des procédures.

Elle est précédée d'une publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes dans des conditions prévues par décret.

### **- Article 4**

**(modifié par l'article 6 de la loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007)**

Ne peuvent soumissionner à un contrat de partenariat :

- a) Les personnes qui ont fait l'objet, depuis moins de cinq ans, d'une condamnation définitive pour l'une des infractions prévues par les articles 222-38, 222-40, 313-1 à 313-3, 314-1 à 314-3, 324-1 à 324-6, 421-2-1, par le deuxième alinéa de l'article 421-5, par l'article 433-1, par le deuxième alinéa de l'article 433-2, par le huitième alinéa de l'article 434-9, par le deuxième alinéa de l'article 434-9-1, par les articles 435-3, 435-4, 435-9, 435-10, 441-1 à 441-7, par les premier et deuxième alinéas de l'article 441-8, par l'article 441-9, par les articles 445-1 et 450-1 du code pénal et par l'article 1741 du code général des impôts ;
- b) Les personnes qui ont fait l'objet, depuis moins de cinq ans, d'une condamnation inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire pour les infractions mentionnées aux articles L. 324-9, L. 324-10, L. 341-6, L. 125-1 et L. 125-3 du code du travail ;
- c) Les personnes en état de liquidation judiciaire ou admises aux procédures de sauvegarde ou de redressement judiciaire ou ayant fait l'objet de procédures équivalentes régies par un droit étranger ;
- d) Les personnes qui, au 31 décembre de l'année précédant celle au cours de laquelle a lieu le lancement de la consultation, n'ont pas souscrit les déclarations leur incombant en matière fiscale et sociale ou n'ont pas acquitté les impôts et cotisations exigibles à cette date. La liste des impôts et cotisations en cause est fixée dans des conditions prévues par décret.

Les dispositions du présent article sont applicables aux personnes morales qui se portent candidates ainsi qu'à celles qui sont membres d'un groupement candidat.

### **- Article 5**

Si, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique est objectivement dans l'impossibilité de définir les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, elle indique dans l'avis qu'il sera recouru à une phase de dialogue dans les conditions prévues au I de l'article 7 de la présente ordonnance.

Si tel n'est pas le cas, et uniquement lorsque le projet présente un caractère d'urgence, elle indique que les candidats admis présenteront une offre dans les conditions prévues au II de l'article 7 de la présente ordonnance.

### **- Article 6**

Le délai entre la date d'envoi de l'avis d'appel à la concurrence et la date limite de réception des candidatures est d'au moins quarante jours. Il est mentionné dans l'avis d'appel public à la concurrence.

La personne publique établit la liste des candidats admis à participer au dialogue défini au I de l'article 7 ou à la procédure mentionnée au II du même article en application des critères de sélection des candidatures figurant dans l'avis d'appel public à la concurrence. Le nombre de ces candidats ne peut être respectivement inférieur à trois ou à cinq, sous réserve d'un nombre suffisant de candidats ne se trouvant dans aucun des cas d'exclusion mentionnés à l'article 4 et disposant de capacités professionnelles, techniques et financières appropriées. Sur demande de l'intéressé, la personne publique communique les motifs du rejet d'une candidature.

### **- Article 7**

I. - Sur la base du programme fonctionnel qu'elle a établi, la personne publique engage un dialogue avec chacun des candidats, dont l'objet est de définir les moyens techniques et le montage juridique et financier les mieux à même de répondre à ses besoins.

La personne publique peut discuter avec les candidats de tous les aspects du contrat.

Chaque candidat est entendu dans des conditions de stricte égalité. La personne publique ne peut donner à certains candidats des informations susceptibles de les avantager par rapport à d'autres. Elle ne peut révéler aux autres candidats des solutions proposées ou des informations confidentielles communiquées par un candidat dans le cadre de la discussion sans l'accord de celui-ci.

La personne publique poursuit les discussions avec les candidats jusqu'à ce qu'elle soit en mesure d'identifier la ou les solutions, au besoin après les avoir comparées, qui sont susceptibles de répondre à ses besoins.

Elle peut prévoir que les discussions se déroulent en phases successives au terme desquelles seules sont retenues les propositions répondant le mieux aux critères fixés dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans le règlement de consultation. Le recours à cette possibilité doit avoir été indiqué dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans le règlement de la consultation.

Lorsqu'elle estime que la discussion est arrivée à son terme, la personne publique en informe les candidats qui ont participé à toutes les phases de la consultation. Elle invite les candidats à remettre leur offre finale sur la base de la ou des solutions présentées et spécifiées au cours du dialogue dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois. Elle définit les conditions d'exécution du contrat, y compris de celles de ses clauses qui prévoient une évolution, pendant la durée du contrat, des droits et obligations du cocontractant, et, le cas échéant, précise les critères d'attribution du contrat définis dans l'avis d'appel public à la concurrence ou le règlement de la consultation. Elle s'efforce de maintenir jusqu'à ce stade une concurrence réelle.

Ces offres comprennent tous les éléments nécessaires à l'exécution du contrat.

La personne publique peut demander des clarifications, des précisions ou des compléments concernant les offres déposées par les candidats ainsi que la confirmation de certains des engagements, notamment financiers, qui y figurent. Cependant, ces demandes ne peuvent avoir pour effet de modifier les éléments fondamentaux de l'offre ou des caractéristiques essentielles du contrat.

Il peut être prévu qu'une prime sera allouée à tous les candidats ou à ceux dont les offres ont été les mieux classées.

II. - La procédure d'appel d'offres est définie par décret.

### **- Article 8**

Le contrat est attribué au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, par application des critères définis, en prenant en compte les conclusions de l'étude d'évaluation mentionnée à l'article 2, dans l'avis d'appel public à la concurrence ou le règlement de la consultation et le cas échéant précisés dans les conditions prévues à l'article 7.

Les critères d'attribution sont pondérés. Si la personne publique démontre qu'une telle pondération est objectivement impossible, ils sont hiérarchisés.

Parmi les critères d'attribution, figurent nécessairement le coût global de l'offre, des objectifs de performance définis en fonction de l'objet du contrat et la part d'exécution du contrat que le candidat s'engage à confier à des petites et moyennes entreprises et à des artisans.

On entend par « petites et moyennes entreprises » les entreprises dont l'effectif ne dépasse pas 250 employés et dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas en moyenne sur les trois dernières années 40 000 000 d'euros. Ne sont pas considérées comme des petites et moyennes entreprises les entreprises dont le capital social est détenu à hauteur de plus de 33 % par une entreprise n'ayant pas le caractère d'une petite et moyenne entreprise.

D'autres critères, en rapport avec l'objet du contrat, peuvent être retenus, notamment la valeur technique et le caractère innovant de l'offre, le délai de réalisation des ouvrages ou équipements, leur qualité esthétique ou fonctionnelle.

### **- Article 9**

**(modifié par l'article 78 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004)**

Dès qu'elle a choisi l'attributaire du contrat, la personne publique informe les autres candidats du rejet de leur offre. Un délai d'au moins dix jours est respecté entre la date de notification de cette information et la date de signature du contrat.

Quand elle renonce à poursuivre la passation du contrat, la personne publique en informe les candidats.

En réponse à une demande écrite d'un candidat évincé, la personne publique indique par écrit dans les quinze jours les motifs du rejet de son offre, les caractéristiques et les avantages relatifs de l'offre retenue ainsi que le nom de l'attributaire du contrat.

Un contrat de partenariat ne peut être signé par l'Etat ou un établissement public doté d'un comptable public qu'après accord du ministre chargé de l'économie ou de son représentant, qui apprécie ses conséquences sur les finances publiques et la disponibilité des crédits.

Le contrat est notifié à l'attributaire avant tout commencement d'exécution.

Dans un délai de trente jours à compter de cette notification, la personne publique envoie pour publication un avis d'attribution au Journal officiel de l'Union européenne. Cet avis d'attribution est établi conformément au modèle établi par arrêté du ministre chargé de l'économie.

#### **- Article 10**

Lorsque la personne publique est saisie d'un projet par une entreprise ou un groupement d'entreprises et qu'elle envisage d'y donner suite en concluant un contrat de partenariat, elle conduit la procédure de passation dans les conditions prévues par les articles 2 à 9 de la présente ordonnance.

Dès lors qu'il ne se trouve dans aucun des cas d'exclusion mentionnés à l'article 4 et que ses capacités techniques, professionnelles et financières sont suffisantes, l'auteur du projet est admis à participer aux procédures prévues à l'article 7 de la présente ordonnance.

#### **- Article 11**

Un contrat de partenariat comporte nécessairement des clauses relatives :

- a) A sa durée ;
- b) Aux conditions dans lesquelles est établi le partage des risques entre la personne publique et son cocontractant ;
- c) Aux objectifs de performance assignés au cocontractant, notamment en ce qui concerne la qualité des prestations de services, la qualité des ouvrages et équipements, les conditions dans lesquelles ils sont mis à la disposition de la personne publique, et, le cas échéant, leur niveau de fréquentation ;
- d) A la rémunération du cocontractant, aux conditions dans lesquelles sont pris en compte et distingués, pour son calcul, les coûts d'investissement, de fonctionnement et de financement et, le cas échéant, les recettes que le cocontractant peut être autorisé à se procurer en exploitant les ouvrages ou équipements pour répondre à d'autres besoins que ceux de la personne publique contractante, aux motifs et modalités de ses variations pendant la durée du contrat et aux modalités de paiement, notamment aux conditions dans lesquelles, chaque année, les sommes dues par la personne publique à son cocontractant et celles dont celui-ci est redevable au titre de pénalités ou de sanctions font l'objet d'une compensation ;
- e) Aux obligations du cocontractant ayant pour objet de garantir le respect de l'affectation des ouvrages et équipements au service public dont la personne publique contractante est chargée et le respect des exigences du service public ;
- f) Aux modalités de contrôle par la personne publique de l'exécution du contrat, notamment du respect des objectifs de performance, ainsi que des conditions dans lesquelles le cocontractant fait appel à d'autres entreprises pour l'exécution du contrat, et notamment des conditions dans lesquelles il respecte son engagement d'attribuer une partie du contrat à des petites et moyennes entreprises et à des artisans.

En ce qui concerne les sous-traitants auxquels il est fait appel pour la construction des ouvrages et équipements, une clause fait obligation au titulaire du contrat de partenariat de constituer une caution leur garantissant le paiement au fur et à mesure de la réalisation des travaux, dans un délai maximum de quarante-cinq jours à compter de la réception de ceux-ci ;

- g) Aux sanctions et pénalités applicables en cas de manquement à ses obligations, notamment en cas de non-respect des objectifs de performance, de la part du cocontractant ;
- h) Aux conditions dans lesquelles il peut être procédé, par avenant ou, faute d'accord, par une décision unilatérale de la personne publique, à la modification de certains aspects du contrat ou à sa résiliation, notamment pour tenir compte de l'évolution des besoins de la personne publique, d'innovations technologiques ou de modifications dans les conditions de financement obtenues par le cocontractant ;
- i) Au contrôle qu'exerce la personne publique sur la cession partielle ou totale du contrat ;

- j) Aux conditions dans lesquelles, en cas de défaillance du cocontractant, la continuité du service public est assurée, notamment lorsque la résiliation du contrat est prononcée ;
- k) Aux conséquences de la fin, anticipée ou non, du contrat, notamment en ce qui concerne la propriété des ouvrages et équipements ;
- l) Aux modalités de prévention et de règlement des litiges et aux conditions dans lesquelles il peut, le cas échéant, être fait recours à l'arbitrage, avec application de la loi française.

## **- Article 12**

Lorsqu'un contrat de partenariat confie au cocontractant tout ou partie de la conception des ouvrages, les dispositions suivantes sont applicables :

- a) Parmi les conditions d'exécution du contrat retenues par la personne publique contractante figure l'obligation d'identifier une équipe de maîtrise d'œuvre chargée de la conception des ouvrages et du suivi de leur réalisation ;
- b) Les offres comportent nécessairement, pour les bâtiments, un projet architectural ;
- c) Parmi les critères d'attribution du contrat figure nécessairement la qualité globale des ouvrages.

Lorsque la personne publique ne confie au cocontractant qu'une partie de la conception des ouvrages, elle peut elle-même, par dérogation à la définition de la mission de base figurant au quatrième alinéa de l'article 7 de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, faire appel à une équipe de maîtrise d'œuvre pour la partie de la conception qu'elle assume.

## **- Article 13**

I. - Lorsque le contrat emporte occupation du domaine public, il vaut autorisation d'occupation de ce domaine pour sa durée. Le titulaire du contrat a, sauf stipulation contraire de ce contrat, des droits réels sur les ouvrages et équipements qu'il réalise. Ces droits lui confèrent les prérogatives et obligations du propriétaire, dans les conditions et les limites définies par les clauses du contrat ayant pour objet de garantir l'intégrité et l'affectation du domaine public.

II. - L'article L. 34-7-1 du code du domaine de l'Etat est modifié ainsi qu'il suit :

Au premier alinéa, après les mots : « à l'article L. 34-3-1 », sont ajoutés les mots : « ou réalisées dans le cadre de contrats de partenariat ».

## **- Article 14**

Il est créé dans le titre Ier du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales un chapitre IV intitulé : « Les contrats de partenariat », ainsi rédigé :

### « Chapitre IV « Les contrats de partenariat

« Art. L. 1414-1. - Les contrats de partenariat sont des contrats administratifs par lesquels la personne publique confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

« Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

« Il peut se voir confier tout ou partie de la conception des ouvrages.

« La rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle peut être liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant.

« Art. L. 1414-2. - Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation, à laquelle la personne publique procède avant le lancement de la procédure de passation :

« a) Montre ou bien que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence ;

« b) Expose avec précision les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif, qui l'ont conduite, après une analyse comparative, notamment en termes de coût global, de performance et de partage des risques, de différentes options, à retenir le projet envisagé et à décider de lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat. En cas d'urgence, cet exposé peut être succinct.

« L'évaluation mentionnée ci-dessus est présentée à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou à l'organe délibérant de l'établissement public, qui se prononce sur le principe du recours à un contrat de partenariat.

« Art. L. 1414-3. - La passation d'un contrat de partenariat est soumise aux principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats et d'objectivité des procédures.

« Elle est précédée d'une publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes dans des conditions prévues par décret.

« Art. L. 1414-4. - Ne peuvent soumissionner à un contrat de partenariat :

« a) Les personnes qui ont fait l'objet, depuis moins de cinq ans, d'une condamnation définitive pour l'une des infractions prévues par les articles 222-38, 222-40, 313-1 à 313-3, 314-1 à 314-3, 324-1 à 324-6, 421-2-1, par le deuxième alinéa de l'article 421-5, par l'article 433-1, par le deuxième alinéa de l'article 434-9, par les articles 435-2, 441-1 à 441-7, par les premier et deuxième alinéas de l'article 441-8, par l'article 441-9 et par l'article 450-1 du code pénal, ainsi que par le deuxième alinéa de l'article L. 152-6 du code du travail et par l'article 1741 du code général des impôts ;

« b) Les personnes qui ont fait l'objet, depuis moins de cinq ans, d'une condamnation inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire pour les infractions mentionnées aux articles L. 324-9, L. 324-10, L. 341-6, L. 125-1 et L. 125-3 du code du travail ;

« c) Les personnes en état de liquidation judiciaire ou admises au redressement judiciaire ou ayant fait l'objet de procédures équivalentes régies par un droit étranger ;

« d) Les personnes qui, au 31 décembre de l'année précédant celle au cours de laquelle a lieu le lancement de la consultation, n'ont pas souscrit les déclarations leur incombant en matière fiscale et sociale ou n'ont pas acquitté les impôts et cotisations exigibles à cette date. La liste des impôts et cotisations en cause est fixée dans des conditions prévues par décret.

« Les dispositions du présent article sont applicables aux personnes morales qui se portent candidates, ainsi qu'à celles qui sont membres d'un groupement candidat.

« Art. L. 1414-5. - Si, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique est objectivement dans l'impossibilité de définir les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, elle indique dans l'avis qu'il sera recouru à une phase de dialogue dans les conditions prévues à l'article L. 1414-7.

« Si tel n'est pas le cas, et uniquement dans les situations d'urgence mentionnées à l'article L. 1414-2, elle indique que les candidats admis présenteront directement une offre finale dans les conditions prévues à l'article L. 1414-8.

« Art. L. 1414-6. - Le délai entre la date d'envoi de l'avis d'appel à la concurrence et la date limite de réception des candidatures est d'au moins quarante jours. Il est mentionné dans l'avis d'appel public à la concurrence.

« Au terme de ce délai, une commission, composée conformément aux dispositions de l'article L. 1411-5, dresse la liste des candidats admis à participer au dialogue défini à l'article L. 1414-7 ou à la procédure décrite à l'article L. 1414-8, en application des critères de sélection des candidatures mentionnés dans l'avis d'appel public à la concurrence. Le nombre de ces candidats ne peut être respectivement inférieur à trois ou à cinq, sous réserve d'un nombre suffisant de candidats ne se trouvant dans aucun des cas d'exclusion mentionnés à l'article L. 1414-4 et disposant de capacités professionnelles, techniques et financières appropriées. Sur demande de l'intéressé, la personne publique communique les motifs du rejet d'une candidature.

« Art. L. 1414-7. - Sur la base du programme fonctionnel qu'elle a établi, la personne publique engage un dialogue avec chacun des candidats, dont l'objet est de définir les moyens techniques et le montage juridique et financier les mieux à même de répondre à ses besoins.

« La personne publique peut discuter avec les candidats de tous les aspects du contrat.

« Chaque candidat est entendu dans des conditions de stricte égalité. La personne publique ne peut donner à certains candidats des informations susceptibles de les avantager par rapport à d'autres. Elle ne peut révéler aux autres candidats des solutions proposées ou des informations confidentielles communiquées par un candidat dans le cadre de la discussion sans l'accord de celui-ci.

« La personne publique poursuit les discussions avec les candidats jusqu'à ce qu'elle soit en mesure d'identifier la ou les solutions, au besoin après les avoir comparées, qui sont susceptibles de répondre à ses besoins.

« Elle peut prévoir que les discussions se déroulent en phases successives au terme desquelles seules sont retenues les propositions répondant le mieux aux critères fixés dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans le règlement de consultation. Le recours à cette possibilité doit avoir été indiqué dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans le règlement de la consultation.

« Lorsqu'elle estime que la discussion est arrivée à son terme, la personne publique en informe les candidats qui ont participé à toutes les phases de la consultation. Elle invite les candidats à remettre leur offre finale sur la base de la ou des solutions présentées et spécifiées au cours du dialogue dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois. Elle définit les conditions d'exécution du contrat, y compris de celles de ses clauses qui prévoient une évolution, pendant la durée du contrat, des droits et obligations du cocontractant, et, le cas échéant, précise les critères d'attribution du contrat définis dans l'avis d'appel public à la concurrence ou le règlement de la consultation. Elle s'efforce de maintenir jusqu'à ce stade une concurrence réelle.

« Ces offres comprennent tous les éléments nécessaires à l'exécution du contrat.

« La personne publique peut demander des clarifications, des précisions ou des compléments concernant les offres déposées par les candidats ainsi que la confirmation de certains des engagements, notamment financiers, qui y figurent. Cependant, ces demandes ne peuvent avoir pour effet de modifier les éléments fondamentaux de l'offre ou des caractéristiques essentielles du contrat.

« Il peut être prévu qu'une prime sera allouée à tous les candidats ou à ceux dont les offres ont été les mieux classées.

« Art. L. 1414-8. - I. - Les candidatures sont transmises par tout moyen permettant de déterminer de façon certaine la date et l'heure de leur réception et de garantir la confidentialité.

« II. - L'ouverture des plis n'est pas publique ; les candidats n'y sont pas admis. Seuls peuvent être ouverts les plis qui ont été reçus au plus tard à la date et à l'heure limites qui ont été annoncées dans l'avis d'appel public à la concurrence. La personne publique ouvre l'enveloppe relative aux candidatures et en enregistre le contenu. Au vu des renseignements relatifs aux candidatures, elle dresse la liste des candidats autorisés à présenter une offre.

« III. - La personne publique adresse, simultanément et par écrit, à tous les candidats retenus une lettre de consultation pour les inviter à présenter une offre.

« Cette lettre de consultation comporte :

« a) La date limite de réception des offres, l'adresse à laquelle elles sont transmises et l'indication de l'obligation de les rédiger en langue française ;

« b) La référence à l'avis d'appel public à la concurrence ;

« c) S'il y a lieu, l'adresse du service auprès duquel le cahier des charges et les documents complémentaires peuvent être demandés et la date limite pour présenter cette demande.

« Le délai de réception des offres ne peut être inférieur à quarante jours à compter de l'envoi de la lettre de consultation. En cas d'urgence ne résultant pas du fait de la personne publique, le délai de réception des offres peut être ramené à quinze jours.

« Lorsque les offres ne peuvent être déposées qu'à la suite d'une visite sur les lieux d'exécution du contrat ou après consultation sur place de documents complémentaires au cahier des charges, les délais sont prolongés en conséquence.

« Les renseignements complémentaires éventuels sur les cahiers des charges sont communiqués par la personne publique six jours au plus tard avant la date limite fixée pour la réception des offres.



« En cas de délais réduits du fait de l'urgence, ces renseignements sont communiqués quatre jours au plus tard avant la date limite fixée pour la réception des offres.

« Les offres sont transmises par tout moyen permettant de déterminer de façon certaine la date et l'heure de leur réception et de garantir la confidentialité.

« IV. - La séance d'ouverture des plis contenant les offres n'est pas publique ; les candidats n'y sont pas admis. Seuls peuvent être ouverts les plis qui ont été reçus au plus tard à la date limite qui a été annoncée dans la lettre de consultation.

« V. - Il ne peut y avoir de négociation avec les candidats. La personne publique peut seulement leur demander de préciser ou de compléter la teneur de leur offre.

« Art. L. 1414-9. - Le contrat est attribué au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, par application des critères définis, en prenant en compte les conclusions de l'étude d'évaluation mentionnée à l'article L. 1414-2, dans l'avis d'appel public à la concurrence ou le règlement de la consultation et le cas échéant précisés dans les conditions prévues à l'article L. 1414-7.

« Les critères d'attribution sont pondérés. Si la personne publique démontre qu'une telle pondération est objectivement impossible, ils sont hiérarchisés.

« Parmi les critères d'attribution, figurent nécessairement le coût global de l'offre, des objectifs de performance définis en fonction de l'objet du contrat et la part d'exécution du contrat que le candidat s'engage à confier à des petites et moyennes entreprises et à des artisans.

« On entend par "petites et moyennes entreprises les entreprises dont l'effectif ne dépasse pas 250 employés et dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas en moyenne sur les trois dernières années 40 000 000 d'euros. Ne sont pas considérées comme des petites et moyennes entreprises les entreprises dont le capital social est détenu à hauteur de plus de 33 % par une entreprise n'ayant pas le caractère d'une petite et moyenne entreprise.

« D'autres critères, en rapport avec l'objet du contrat, peuvent être retenus, notamment la valeur technique et le caractère innovant de l'offre, le délai de réalisation des ouvrages ou équipements, leur qualité esthétique ou fonctionnelle.

« Art. L. 1414-10. - L'assemblée délibérante ou l'organe délibérant autorise la signature du contrat de partenariat par l'organe exécutif ou déclare la procédure infructueuse.

« A cette fin, le projet de délibération est accompagné d'une information comportant le coût prévisionnel global du contrat, en moyenne annuelle, pour la personne publique et l'indication de la part que ce coût représente par rapport à la capacité de financement annuelle de la personne publique. Cette part est mesurée dans des conditions définies par décret.

« La personne publique informe les candidats non retenus du rejet de leur offre. Un délai d'au moins dix jours est respecté entre la date de notification de cette information et la date de signature du marché.

« Quand elle renonce à poursuivre la passation du contrat, la personne publique en informe les candidats.

« En réponse à une demande écrite d'un candidat évincé, la personne publique indique par écrit dans les quinze jours les motifs du rejet de son offre, les caractéristiques et les avantages relatifs de l'offre retenue ainsi que le nom de l'attributaire du contrat.

« Le contrat est notifié à l'attributaire avant tout commencement d'exécution.

« Dans un délai de trente jours à compter de cette notification, la personne publique envoie pour publication un avis d'attribution au Journal officiel de l'Union européenne. Cet avis d'attribution est établi conformément au modèle établi par arrêté du ministre chargé de l'économie.

« Art. L. 1414-11. - Lorsque la personne publique est saisie d'un projet par une entreprise ou un groupement d'entreprises et qu'elle envisage d'y donner suite en concluant un contrat de partenariat, elle conduit la procédure de passation dans les conditions prévues par les articles L. 1414-2 à L. 1414-10.

« Dès lors qu'il ne se trouve dans aucun des cas d'exclusion mentionnés à l'article L. 1414-4 et que ses capacités techniques, professionnelles et financières sont suffisantes, l'auteur du projet est admis à participer au dialogue prévu à l'article L. 1414-7 ou à la procédure prévue à l'article L. 1414-8.

« Art. L. 1414-12. - Un contrat de partenariat comporte nécessairement des clauses relatives :

« a) A sa durée ;

« b) Aux conditions dans lesquelles est établi le partage des risques entre la personne publique et son cocontractant ;

- « c) Aux objectifs de performance assignés au cocontractant, notamment en ce qui concerne la qualité des prestations de services, la qualité des ouvrages et équipements, les conditions dans lesquelles ils sont mis à la disposition de la personne publique et, le cas échéant, leur niveau de fréquentation ;
- « d) A la rémunération du cocontractant, aux conditions dans lesquelles sont pris en compte et distingués, pour son calcul, les coûts d'investissement, de fonctionnement et de financement et, le cas échéant, les recettes que le cocontractant peut être autorisé à se procurer en exploitant les ouvrages ou équipements pour répondre à d'autres besoins que ceux de la personne publique contractante, aux motifs et modalités de ses variations pendant la durée du contrat et aux modalités de paiement, notamment aux conditions dans lesquelles, chaque année, les sommes dues par la personne publique à son cocontractant et celles dont celui-ci est redevable au titre de pénalités ou de sanctions font l'objet d'une compensation ;
- « e) Aux obligations du cocontractant ayant pour objet de garantir le respect de l'affectation des ouvrages et équipements au service public dont la personne publique contractante est chargée et le respect des exigences du service public ;
- « f) Aux modalités de contrôle par la personne publique de l'exécution du contrat, notamment du respect des objectifs de performance, ainsi que des conditions dans lesquelles le cocontractant fait appel à d'autres entreprises pour l'exécution du contrat, et notamment des conditions dans lesquelles il respecte son engagement d'attribuer une partie du contrat à des petites et moyennes entreprises et à des artisans.
- « En ce qui concerne les sous-traitants auxquels il est fait appel pour la construction des ouvrages et équipements, une clause fait obligation au titulaire du contrat de partenariat de constituer une caution leur garantissant le paiement au fur et à mesure de la réalisation des travaux, dans un délai maximum de quarante-cinq jours à compter de la réception de ceux-ci ;
- « g) Aux sanctions et pénalités applicables en cas de manquement à ses obligations, notamment en cas de non-respect des objectifs de performance, de la part du cocontractant ;
- « h) Aux conditions dans lesquelles il peut être procédé, par avenant ou, faute d'accord, par une décision unilatérale de la personne publique, à la modification de certains aspects du contrat ou à sa résiliation, notamment pour tenir compte de l'évolution des besoins de la personne publique, d'innovations technologiques ou de modifications dans les conditions de financement obtenues par le cocontractant.
- « Tout projet d'avenant entraînant une augmentation du montant global du contrat supérieur à 5 % est soumis pour avis à la commission prévue à l'article L. 1414-6. L'assemblée délibérante ou l'organe délibérant qui autorise la conclusion du projet d'avenant est préalablement informé de cet avis ;
- « i) Au contrôle qu'exerce la personne publique sur la cession partielle ou totale du contrat ;
- « j) Aux conditions dans lesquelles, en cas de défaillance du cocontractant, la continuité du service public est assurée, notamment lorsque la résiliation du contrat peut être prononcée ;
- « k) Aux conséquences de la fin, anticipée ou non, du contrat, notamment en ce qui concerne la propriété des ouvrages et équipements ;
- « l) Aux modalités de prévention et de règlement des litiges et aux conditions dans lesquelles il peut, le cas échéant, être fait recours à l'arbitrage, avec application de la loi française.
- « Art. L. 1414-13. - Lorsqu'un contrat de partenariat confie au cocontractant tout ou partie de la conception des ouvrages, les dispositions suivantes sont applicables :
- « a) Parmi les conditions d'exécution du contrat retenues par la personne publique contractante, figure l'obligation d'identifier une équipe de maîtrise d'œuvre chargée de la conception des ouvrages et du suivi de leur réalisation ;
- « b) Les offres comportent nécessairement, pour les bâtiments, un projet architectural ;
- « c) Parmi les critères d'attribution du contrat figure nécessairement la qualité globale des ouvrages.
- « Lorsque la personne publique ne confie au cocontractant qu'une partie de la conception des ouvrages, elle peut elle-même, par dérogation aux dispositions du quatrième alinéa de l'article 7 de 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, faire appel à une équipe de maîtrise d'œuvre pour la partie de la conception qu'elle assume.
- « Art. L. 1414-14. - Un rapport annuel, établi par le cocontractant, est présenté par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, avec ses observations éventuelles, à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou l'organe délibérant de l'établissement public, afin de permettre le suivi de l'exécution du contrat.
- « Art. L. 1414-15. - Le contrat de partenariat est transmis par application des articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 au représentant de l'Etat dans le département, la région ou la collectivité territoriale de Corse,

dans un délai de quinze jours à compter de sa signature. La collectivité territoriale ou l'établissement public y joint l'ensemble des pièces nécessaires à l'exercice du contrôle.

« Art. L. 1414-16. - Lorsque le contrat emporte occupation du domaine public, il vaut autorisation d'occupation de ce domaine pour sa durée. Le titulaire du contrat a, sauf stipulation contraire du contrat, des droits réels sur les ouvrages et équipements qu'il réalise. Ces droits lui confèrent les prérogatives et obligations du propriétaire, dans les conditions et les limites prévues par les clauses du contrat ayant pour objet de garantir l'intégrité et l'affectation du domaine public.

« L'article L. 1311-4-1 est modifié ainsi qu'il suit :

« Au troisième alinéa, après les mots : "présent article, sont ajoutés les mots : "ainsi que celles qui sont réalisées dans le cadre de contrats de partenariat. »

### **- Article 15**

L'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales est modifié ainsi qu'il suit :

Après le septième alinéa, il est ajouté un 4° ainsi rédigé :

« 4° Le rapport mentionné à l'article L. 1414-14 établi par le cocontractant d'un contrat de partenariat. »

Après le dernier alinéa, il est ajouté un 3° ainsi rédigé :

« 3° Tout projet de partenariat avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant ne se prononce dans les conditions prévues à l'article L. 1414-2. »

### **- Article 16**

Le 4° de l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots : « et les contrats de partenariat ».

Le 4° de l'article L. 3131-2 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots : « et les contrats de partenariat ».

Le 3° de l'article L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots : « et les contrats de partenariat ».

### **- Article 17**

Après le onzième alinéa de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, il est ajouté un 9° ainsi rédigé :

« 9° D'une annexe retraçant l'ensemble des engagements financiers de la collectivité territoriale ou de l'établissement public résultant des contrats de partenariat prévus à l'article L. 1414-1. »

### **- Article 18**

Il est créé dans le code général des collectivités territoriales un article L. 1615-12 ainsi rédigé :

« Art. L. 1615-12. - La collectivité territoriale ou l'établissement public qui a passé un contrat prévu à l'article L. 1414-1 bénéficie du fonds de compensation pour la TVA sur la part de la rémunération versée à son cocontractant correspondant à l'investissement réalisé par celui-ci pour les besoins d'une activité non soumise à la TVA. La part de la rémunération correspondant à l'investissement est celle indiquée dans les clauses du contrat prévues à l'article L. 1414-12.

« L'éligibilité au fonds de compensation pour la TVA est subordonnée à l'appartenance du bien au patrimoine de la personne publique ou à la décision de la personne publique d'intégrer le bien dans son patrimoine conformément aux clauses du contrat.

« A la fin anticipée ou non du contrat, si l'équipement n'appartient pas au patrimoine de la personne publique, celle-ci reverse à l'Etat la totalité des attributions reçues.

« Les attributions du fonds de compensation pour la TVA sont versées selon les modalités prévues à l'article L. 1615-6, au fur et à mesure des versements effectués au titulaire du contrat et déduction faite de la part des subventions spécifiques versées toutes taxes comprises par l'Etat à la personne publique. »

### **- Article 19**

Le titre Ier et les articles 26, 27 et 28 de la présente ordonnance sont applicables aux établissements publics de santé et aux structures de coopération sanitaire dotées de la personnalité morale publique. Toutefois les dispositions du quatrième alinéa de l'article 9 ne sont pas applicables.

## **Code de la santé publique : domaine et investissement immobilier des établissements publics de santé**

### **- Article L. 6148-2** **[ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006]**

Un bien immobilier appartenant à un établissement public de santé ou à une structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural, en vue de l'accomplissement, pour le compte de l'établissement ou de la structure, d'une mission concourant à l'exercice du service public dont ils sont chargés ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence. Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif.

Un tel bail peut être conclu même si le bien sur lequel il porte, en raison notamment de l'affectation du bien résultant soit du bail ou d'une convention non détachable de ce bail, soit des conditions de la gestion du bien ou du contrôle par la personne publique de cette gestion, constitue une dépendance du domaine public, sous réserve que cette dépendance demeure hors du champ d'application de la contravention de voirie.

Un bien immobilier appartenant à un établissement public de santé ou à une structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique peut également faire l'objet d'un bail emphytéotique en vue de la réalisation d'une opération répondant aux besoins d'un autre établissement public de santé avec lequel ils conduisent une action de coopération.

Préalablement à la conclusion d'un des baux mentionnés aux précédents alinéas, l'établissement public de santé ou, le cas échéant, la structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique définit dans un programme fonctionnel les besoins que le preneur à bail doit s'engager à satisfaire.

Ces baux satisfont aux conditions particulières énumérées à l'article L. 1311-3 du code général des collectivités territoriales. Ils peuvent comporter une clause permettant à l'établissement public de santé ou, le cas échéant, la structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique d'acquérir, avant le terme fixé par le bail, les installations rénovées ou édifiées par le titulaire.

Le financement des constructions dans le cadre des baux emphytéotiques mentionnés au présent article ainsi que de celles qui sont réalisées dans le cadre de contrats de partenariat peut donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail. Dans ce cas, le contrat comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public.

## D - Rapport public de la Cour des comptes 2008

« Le centre des affaires diplomatiques du ministère des affaires étrangères et européennes », (extraits)

### **Le centre des archives diplomatiques du ministère des affaires étrangères et européennes**

#### **PRESENTATION**

*Depuis de nombreuses années, le ministère des affaires étrangères et européennes souhaitait réaliser un nouveau centre pour accueillir les archives diplomatiques. Ce projet vise à faciliter l'exploitation et l'utilisation de ces fonds documentaires d'une grande richesse, aujourd'hui dispersés entre plusieurs sites dont certains insalubres ou inondables. Il s'inscrit également dans une volonté de rationalisation des multiples implantations de cette administration et de réaménagement de l'immeuble historique du quai d'Orsay<sup>24</sup>. Force est toutefois de constater que cette opération aura été marquée par des insuffisances de pilotage. De plus, la formule juridique et financière retenue pour en assurer la réalisation, à savoir une autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT) assortie d'une convention de location, ne manquera pas d'avoir, à terme, de lourdes conséquences sur les comptes de l'Etat, tout en évitant dans l'immédiat de dégrader le déficit budgétaire et la dette publique au regard des critères de Maastricht.*

## I - Une opération en autorisation d'occupation temporaire du domaine public

Pour mener à bien son projet, et après avoir exploré plusieurs localisations possibles, le ministère des affaires étrangères et européennes a acquis en 2001 un terrain de 20 000 m<sup>2</sup> situé à La Courneuve pour un prix relativement avantageux, au regard des conditions du marché, de 1,9 M€. Or, au même moment, les Archives nationales étaient engagées dans un processus de conception et de réalisation d'une nouvelle cité des archives à Pierrefitte. Pour autant, aucune approche globale et coordonnée, n'a été menée par l'Etat sur le sort à réserver à l'ensemble des archives de la Nation. Simultanément, aucune analyse n'a été conduite sur les réutilisations possibles de locaux appartenant à l'Etat disponibles ou ayant vocation à être libérés à brève échéance (Fontainebleau pour les Archives nationales, Nantes pour les archives diplomatiques, etc.).

Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères et européennes a, dans un premier temps et après une procédure anormalement longue, fait le choix d'assurer lui-même la maîtrise d'ouvrage de ce projet. Pourtant, il n'avait alors aucune assurance de disposer des crédits budgétaires nécessaires au financement de l'opération. De plus, son plan de charge immobilier était à l'époque particulièrement lourd (réalisation engagée des ambassades de Pékin et Tokyo) et la contrainte budgétaire qui pesait sur lui très forte. Néanmoins, le ministère a lancé un concours d'architecture, signé un contrat avec l'équipe retenue, financé de nombreux marchés d'études préliminaires, pour finalement, faute de crédits disponibles, renoncer au projet et indemniser de façon coûteuse l'architecte. Il en est résulté, outre un retard de cette opération d'environ 4 ans, des dépenses inutiles pour l'Etat qui peuvent au total être estimées à environ 4,3 M€.

Bien que la réalisation du centre des archives diplomatiques eut, par nature, pu attendre quelques années supplémentaires, le ministère a souhaité maintenir coûte que coûte cette opération. C'est ainsi qu'il s'est engagé, à partir de 2004, dans une formule alternative au financement sur crédits budgétaires, à savoir donner à une entreprise une autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT) constitutive de droits réels, assortie d'une convention de location. En l'espèce, il s'agissait de faire supporter par la société *ICADE* (filiale de la Caisse des dépôts et consignations), la réalisation de la construction et le portage juridique et financier de l'investissement en contrepartie de l'engagement par l'Etat de lui verser un loyer annuel pendant 28,17 années (soit 30 ans moins la période de construction).

## II - Une opération coûteuse à terme

La procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public qui a été retenue pour le portage de ce projet pose une question majeure au regard de son coût global pour les finances publiques.

Les critères et les modalités de fixation du loyer annuel servi à l'opérateur n'ont pas été déterminés de manière claire. Dans un premier temps, le loyer fut calculé comme s'il s'était agi d'une opération en crédit-bail, ce qui en l'espèce était irrégulier. Après une consultation tardive des services fiscaux de la Seine-Saint-Denis, le loyer fut finalement assis sur la valeur locative du marché, conformément au code du domaine de l'Etat. Il s'établit, hors charges locatives<sup>245</sup>, à 3,509 M€ HT par an.

Le coût actualisé de la construction du nouveau centre des archives est estimé par l'opérateur à 39,53 M€ hors taxes. Ce montant n'intègre pas les coûts de conception, de maîtrise d'ouvrage et les intérêts de préfinancement, ni le coût des assurances et des frais bancaires. En revanche, ces différents éléments sont pris en compte par l'opérateur dans le calcul du loyer demandé, alors que l'Etat n'aurait pas eu à en supporter la totalité si l'opération avait été conduite en maîtrise d'ouvrage publique.

Sur ces bases, le coût total des loyers que devra supporter l'Etat pendant 28,17 années est de 98,9 M€ HT. En retenant un taux d'actualisation de 4 %<sup>246</sup>, la valeur actuelle en 2007 de ces annuités est de 58,7 M€ HT. Par comparaison, le coût total d'un financement sur crédits budgétaires (emprunt au taux de 4,47 %<sup>247</sup>) se serait élevé à 71,3 M€, soit en valeur actuelle 41,7 M€.

Ainsi, le cumul des loyers acquittés par l'administration sera supérieur de 41 % au coût d'un financement sur crédits budgétaires et ceci sans même avoir pris en compte la revalorisation annuelle du loyer prévue par la convention.

245) 0,451 M€.

246) Taux recommandé par un rapport du plan en janvier 2005 pour les calculs d'actualisation en monnaie constante (hors inflation).

247) Taux de l'AOT sur 20 ans.

Tableau comparatif des coûts selon le mode de financement

	Coût annuel HT (en M€)	Coût total HT (en M€)
Financement sur ressources budgétaires (c'est-à-dire par un emprunt au taux de 4,47%) <i>Valeur actualisée</i>	2,40	71,30
Financement par une AOT <i>Valeur actualisée</i>	3,509	98,85
		58,70

Par ailleurs, alors que la conclusion d'un contrat de crédit-bail se traduit par l'inscription au bilan, d'une part, de la valeur du bien à l'actif, d'autre part, du montant de la dette envers le bailleur au passif, cette opération, à bien des égards comparables à un crédit bail, n'est pas inscrite au bilan de l'Etat lors de sa conclusion. La direction générale de la comptabilité publique considère en effet que la plupart des risques de réalisation de la construction puis de l'exploitation de l'immeuble incombent à l'entreprise porteuse de l'immeuble. Cette opération ne sera enregistrée dans les comptes de l'Etat que progressivement : chaque année la part des loyers correspondant à l'investissement étant immobilisée, l'autre étant constatée en charge. Il en va de même, selon les normes d'Eurostat : cet engagement conventionnel n'est pas compté dans la dette publique telle que déclarée aux autorités européennes pour s'assurer du respect de l'un des critères du Traité de Maastricht.

Ainsi cette formule de financement, au demeurant plus onéreuse à long terme, présente le double avantage immédiat de ne peser sur le déficit budgétaire que pour le montant annuel du loyer et de ne pas alourdir la dette publique.

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

De manière générale, cette opération pose la question des conséquences budgétaires et financières des opérations de partenariat public-privé notamment dans le cas des autorisations d'occupation temporaire du domaine public. Cette formule apparaît inopportune s'agissant d'un service public non marchand puisqu'en l'absence de recettes elle fait entièrement reposer sur les finances de l'Etat une charge disproportionnée au regard de l'allègement de la charge budgétaire immédiate qu'elle permet sur le montant du déficit comme sur celui de la dette publique.

La Cour invite à une réflexion approfondie sur l'intérêt réel de ces formules innovantes qui n'offrent d'avantages qu'à court terme et s'avèrent finalement onéreuses à moyen et long termes.

## E - Jurisprudence du Conseil constitutionnel

### - Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, cons. 8 à 12 - Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles

(...)

. Quant à la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution :

6. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : "La loi détermine les principes fondamentaux ... de la sécurité sociale" ; qu'au nombre de ces principes fondamentaux relevant de la compétence du législateur figurent notamment ceux relatifs à la création d'un nouveau régime de sécurité sociale, à son organisation et à son champ d'application ; qu'il appartient en particulier au législateur de déterminer les éléments de l'assiette des cotisations sociales, les catégories de personnes assujetties à l'obligation de cotiser, ainsi que les catégories de prestations que comporte le régime en cause ; qu'en revanche, **ressortissent à la compétence du pouvoir réglementaire les modalités d'application de ces principes, à condition de ne pas en dénaturer la portée ;**

7. Considérant qu'en l'espèce relèvent du domaine réglementaire la fixation du montant des cotisations prévues par les articles L. 752-16 et L. 752-17 nouveaux du code rural, la détermination de la fraction des cotisations destinée à alimenter le fonds de réserve institué par l'article L. 752-18 nouveau du code rural, ainsi que les modalités d'application des dispositions législatives du code de la sécurité sociale étendues au nouveau régime par les articles L. 752-4 et L. 752-7 nouveaux du code rural ; que relève également du pouvoir réglementaire la définition des relations entre les caisses de mutualité sociale agricole, chargées de la coordination et du contrôle de la gestion du régime, et le groupement constitué par les autres organismes assureurs ; que cette compétence s'exerce par l'approbation de la convention prévue par l'article L. 752-14 nouveau du code rural ou, faute d'approbation, par l'édition directe de telles règles ; qu'il appartient enfin au pouvoir réglementaire de fixer les conditions auxquelles est soumise la délivrance de l'autorisation que doivent obtenir les organismes assureurs autres que les caisses de mutualité sociale agricole, afin de pouvoir participer à la gestion de ce nouveau régime de sécurité sociale ; que, par suite, en déléguant ces compétences au pouvoir réglementaire, le législateur n'a pas méconnu l'article 34 de la Constitution ;

. Quant à la méconnaissance de l'article 21 de la Constitution :

8. Considérant qu'il est soutenu que certaines dispositions de l'article 1er de la loi sont contraires à l'article 21 de la Constitution en tant qu'elles confient l'exercice du pouvoir réglementaire aux caisses de mutualité sociale agricole et au ministre de l'agriculture ;

**9. Considérant qu'aux termes de l'article 21 de la Constitution : "Le Premier ministre ... assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire ... - Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres."** ;

**10. Considérant que, si ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'Etat autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en oeuvre une loi, c'est à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ;**

11. Considérant, en premier lieu, que l'article L. 752-12 nouveau du code rural se borne à confier aux organismes de mutualité sociale agricole une fonction de coordination et de contrôle afin de garantir le bon fonctionnement du nouveau régime de sécurité sociale ; que ni cet article, ni aucune autre disposition de l'article 1er de la loi ne leur confie l'exercice du pouvoir réglementaire ; que, dans cette mesure, le grief tiré de la violation de l'article 21 de la Constitution manque en fait ;

12. Considérant, en second lieu, que **les articles L. 752-5, L. 752-12, L. 752-16, L. 752-17 et L. 752-18 nouveaux du code rural ne confient au ministre de l'agriculture que le pouvoir de prendre des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu** ; qu'il en est de même de l'article L. 752-14 nouveau du code rural qui le charge d'approuver la convention passée entre la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole et le groupement des organismes assureurs dans le cadre de la gestion du nouveau régime de sécurité sociale ou, à défaut de cette convention ou de son approbation, de fixer lui-même les règles régissant les relations entre les divers gestionnaires de ce régime ; que, dès lors, ces délégations de pouvoir réglementaire ne sont pas contraires à l'article 21 de la Constitution ;

(...)



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

(...)

2. Considérant qu'aux termes de l'article 12 de la loi déferée : " Lorsque les marchés visés par le code des marchés publics font l'objet d'un allotissement et portent, en tout ou partie, sur des prestations susceptibles d'être exécutées par des sociétés coopératives et des associations visant à promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion ou l'esprit d'entreprise indépendante et collective, à lutter contre le chômage ou à protéger l'environnement, un quart des lots fait l'objet d'une mise en concurrence de ces structures coopératives et associatives " ;

3. Considérant que les députés auteurs de la seconde saisine soutiennent que les dispositions précitées sont contraires au principe d'égalité devant la loi garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'ils ajoutent qu'elles sont entachées d'incompétence négative ;

4. Considérant qu'ainsi que le rappelle l'article 1er du nouveau code des marchés publics : " Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les personnes morales de droit public... pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services. - Les marchés publics respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. - L'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics sont assurées par la définition préalable des besoins, le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence ainsi que par le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse " ;

5. Considérant 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 ;

**6. Considérant que le législateur peut, dans le but de concilier l'efficacité de la commande publique et l'égalité de traitement entre les candidats avec d'autres objectifs d'intérêt général inspirés notamment par des préoccupations sociales, prévoir un droit de préférence, à égalité de prix ou à équivalence d'offres, en faveur de certaines catégories de candidats ; que, s'il lui est également loisible, dans le même but, de réserver l'attribution d'une partie de certains marchés à des catégories d'organismes précisément déterminées, il ne saurait le faire que pour une part réduite, pour des prestations définies et dans la mesure strictement nécessaire à la satisfaction des objectifs d'intérêt général ainsi poursuivis ;**

7. Considérant que l'article 12 de la loi déferée prévoit qu'" un quart des lots " des " marchés visés par le code des marchés publics " qui " font l'objet d'un allotissement " et " portent, en tout ou partie ", sur des " prestations susceptibles d'être exécutées " par les structures associatives ou coopératives visant notamment à " promouvoir l'esprit d'entreprise indépendante et collective ", fait l'objet d'une mise en concurrence entre ces structures ; que ces dispositions, tant par leur ampleur que par leur imprécision, portent au principe d'égalité devant la loi une atteinte disproportionnée par rapport à l'objectif d'intérêt général qui s'attache au développement de l'économie sociale ; que, par suite, il y a lieu de déclarer cet article contraire à la Constitution ;

**- Décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002 - Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure**

- SUR L'ARTICLE 3 :

2. Considérant que l'article 3 de la loi déferée 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'État les articles L. 34-3-1 et L. 34-7-1 ; que le nouvel article L. 34-3-1 permet à l'État 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'État 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 déferée 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 ;

### **- Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002 - Loi d'orientation et de programmation pour la justice**

-SUR L'ARTICLE 3 :

2. Considérant que l'article 3 de la loi déferée modifie l'article 2 de la loi susvisée du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire ; que, par dérogation aux articles 7 et 18 de la loi du 12 juillet 1985 susvisée, il autorise l'Etat à passer avec une personne ou un groupement de personnes, de droit public ou de droit privé, un marché unique " portant à la fois sur la conception, la construction et l'aménagement d'établissements pénitentiaires " ; qu'il soumet la passation de ce marché aux procédures prévues par le code des marchés publics ; qu'il permet toutefois à l'Etat, 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 du code des marchés publics ; qu'enfin, il dispose que, dans les établissements pénitentiaires, " Les fonctions autres que celles de direction, de greffe et de surveillance peuvent être confiées à des personnes de droit public ou de droit privé habilitées, dans des conditions définies par un décret en Conseil d'Etat. Ces personnes peuvent être choisies dans le cadre des marchés prévus au deuxième alinéa " ;

3. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions seraient par elles-mêmes contraires au principe d'égalité d'accès à la commande publique, lequel " implique la libre concurrence " ; qu'elles auraient en outre pour effet de défavoriser les petites et moyennes entreprises dans l'accès à la commande publique ; que l'article 3 serait au surplus entaché d'incompétence négative, car, " modifiant le régime de ces marchés particuliers qui touchent à des fonctions régaliennes et à la liberté individuelle des personnes détenues, le législateur devait prévoir toutes les garanties nécessaires " ;

**4. Considérant, en premier lieu, qu'aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'impose de confier à des personnes distinctes la conception, la construction et l'aménagement 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 ;**

5. Considérant que les dispositions critiquées, qui ont pour objet de faciliter et d'accélérer la construction des établissements pénitentiaires, ne portent pas atteinte, par elles-mêmes, au principe d'égalité d'accès à la commande publique ; qu'au demeurant, 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 ;

**6. Considérant que, dans ces conditions, en dérogeant, pour les marchés en cause, aux articles 7 et 18 de la loi du 12 juillet 1985 et à l'article 10 du code des marchés publics, le législateur n'a porté atteinte à aucune règle ni à aucun principe de valeur constitutionnelle ;**

7. Considérant, en second lieu, s'agissant de la conception, de la construction et de l'aménagement des établissements pénitentiaires, que le législateur n'est pas resté en deçà de ses compétences en renvoyant aux procédures prévues par le code des marchés publics l'exécution de la mission confiée au titulaire du marché ; que les exigences propres au service public pénitentiaire seront précisées au titulaire dans le cadre des procédures prévues par ce code ;

8. Considérant que, s'agissant des fonctions mentionnées au dernier alinéa de l'article contesté, dont sont expressément exclues les tâches inhérentes à l'exercice par l'Etat de ses missions de souveraineté, leur délégation fera l'objet d'une habilitation dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ; que le respect des exigences propres au service public pénitentiaire sera dès lors imposé au titulaire dans le cadre de cette habilitation ;

9. Considérant que doit être par suite rejeté le moyen tiré de ce que le législateur n'aurait pas épuisé les compétences que lui confie l'article 34 de la Constitution en ne définissant pas lui-même les obligations de service public que devront respecter les titulaires des marchés auxquels se réfère la disposition contestée ;

#### **- Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 - Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit**

- Sur l'article 6 :

13. Considérant que l'article 6 autorise le Gouvernement à modifier la loi du 12 juillet 1985 susvisée en instituant de nouvelles formes de contrats portant sur "la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation et le financement d'équipements publics, ou la gestion et le financement de services, ou une combinaison de ces différentes missions" ; que pourront être étendues et adaptées les dispositions prévues par l'article 3 de la loi du 29 août 2002 susvisée, qui ouvrent à une personne publique ou à une personne privée chargée d'une mission de service public la faculté de confier à la même personne la conception, la construction et l'aménagement d'un équipement public, de choisir son contractant en portant, en cas d'allotissement, un jugement global sur les offres concernant plusieurs lots, de délivrer à un opérateur privé une autorisation d'occupation temporaire du domaine public en le chargeant de construire des équipements publics qui seront pris à bail avec option d'achat anticipé, ainsi que de financer par crédit-bail de tels équipements ; qu'en vertu de l'habilitation, les ordonnances devront fixer "les règles de publicité et de mise en concurrence relatives au choix du ou des cocontractants, ainsi que les règles de transparence et de contrôle relatives au mode de rémunération du ou des cocontractants, à la qualité des prestations et au respect des exigences du service public" et prévoir "les conditions d'un accès équitable des architectes, des concepteurs, des petites et moyennes entreprises et des artisans" ;

14. Considérant que les requérants font grief à ces dispositions de ne pas préciser suffisamment la finalité de l'habilitation, d'intervenir dans le domaine législatif auquel renvoient les articles 72 et 72-1 de la Constitution, de porter atteinte au principe de continuité du service public et de méconnaître le principe d'égalité applicable au droit de la commande publique et aux services publics ;

15. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des travaux parlementaires que l'habilitation contestée a pour finalité d'alléger les règles régissant la commande publique en vue de rendre plus aisées la conclusion et l'exécution des contrats passés avec des personnes privées pour la réalisation d'équipements

ou la fourniture de services ; qu'ainsi, le grief tiré de ce que les finalités de l'habilitation seraient insuffisamment précises pour satisfaire aux exigences de l'article 38 de la Constitution doit être écarté ;

16. Considérant, en deuxième lieu, que, comme il a été dit ci-dessus, l'article 38 de la Constitution ne s'oppose pas à ce que l'habilitation porte sur le domaine législatif auquel renvoient les articles 72 et 72-1 de la Constitution ;

17. Considérant, en troisième lieu, que l'article 6 dispose expressément que les ordonnances prises sur son fondement devront assurer le respect des exigences du service public ; que, par suite, le grief tiré de ce que cet article méconnaîtrait la continuité du service public manque en fait ;

18. Considérant, en quatrième lieu, qu'aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'impose de confier à des personnes distinctes la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation et le financement d'équipements publics, ou la gestion et le financement de services ; 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 ; que le recours au crédit-bail ou à l'option d'achat anticipé pour préfinancer un ouvrage public ne se heurte, dans son principe, à aucun impératif constitutionnel ; **que, toutefois, la généralisation de telles dérogations au droit commun de la commande publique ou de la domanialité publique serait susceptible de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des deniers publics ; que, dans ces conditions, les ordonnances prises sur le fondement de l'article 6 de la loi déférée devront réserver de semblables dérogations à des situations répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable, ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé ;**

**19. Considérant, enfin, que l'article 6 ne saurait être entendu comme permettant de déléguer à une personne privée l'exercice d'une mission de souveraineté ;**

20. Considérant que, sous les réserves d'interprétation énoncées aux deux considérants précédents, l'article 6 de la loi déférée n'est pas contraire à la Constitution ;

#### **- Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003, cons. 20 et 21 - Loi de programme pour l'outre-mer**

(...)

20. Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

21. Considérant que le dernier alinéa de l'article 60 de la loi déférée renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer "les modalités de répartition de cette dotation entre les collectivités en tenant compte notamment de l'éloignement de chacune d'entre elles avec la métropole ainsi que les modalités d'établissement par chaque collectivité du bilan annuel et des statistiques liées à cette aide qui seront communiqués au représentant de l'État" ; que, s'agissant d'une subvention versée par l'État aux collectivités d'outre-mer pour l'exercice d'une compétence facultative, **le législateur n'est pas resté en deçà de la compétence que lui confère l'article 34 de la Constitution en renvoyant, sous les conditions qu'il a précisées, à un décret en Conseil d'État les modalités de répartition de cette subvention ;**

#### **- Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003 - Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité**

- SUR L'ARTICLE 53 :

87. Considérant que l'article 53 insère dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 un article 35 octies qui, à titre expérimental et dans les conditions qu'il définit, autorise l'Etat à passer avec des personnes de droit public ou privé, agréées en application de la loi du 12 juillet 1983 susvisée, « des marchés relatifs aux transports de personnes retenues en centres de rétention ou maintenues en zones d'attente » ; qu'en vertu du septième alinéa de l'article 35 octies, « un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions

d'application du présent article ainsi que les conditions dans lesquelles les agents de sécurité privée investis des missions prévues par le présent article peuvent, le cas échéant, être armés » ;

88. Considérant que, selon la saisine, ces dispositions conduisent à déléguer à une personne privée une mission de souveraineté incombant par nature à l'Etat ; que, de surcroît, en permettant aux personnels des sociétés attributaires des marchés de transports d'être armés, le législateur aurait adopté une mesure inutile et susceptible de porter atteinte à la liberté individuelle des personnes transportées comme à l'ordre public ;

89. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes mêmes du deuxième alinéa de l'article 35 octies, les marchés en cause « ne peuvent porter que sur la conduite et les mesures de sécurité inhérentes à cette dernière, à l'exclusion de ce qui concerne la surveillance des personnes retenues ou maintenues au cours du transport qui demeure assurée par l'Etat » ; qu'une telle habilitation limite strictement l'objet des marchés à la mise à disposition de personnels compétents, à la fourniture de matériels adaptés ainsi qu'aux prestations de conduite des véhicules ; que, par l'exclusion de toute forme de surveillance des personnes transportées, elle réserve l'ensemble des tâches indissociables des missions de souveraineté dont l'exercice n'appartient qu'à l'Etat ; qu'il s'ensuit que le grief est infondé ;

**90. Considérant, en second lieu, que la possibilité d'être armés donnée aux agents privés chargés des transferts, dans le but d'assurer, en cas de besoin, leur protection personnelle, n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour effet de permettre à ces agents d'exercer des missions de surveillance des personnes transportées ; qu'il reviendra, d'une part, au décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 35 octies et, d'autre part, aux autorités publiques, lors de l'application des dispositions légales et réglementaires en cause, de faire respecter strictement cette limitation ; que, sous cette réserve, l'article 53 de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution ;**

#### **- Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004 - Loi de simplification du droit**

-SUR LE PARAGRAPHE XXII DE L'ARTICLE 78 DE LA LOI DÉFÉRÉE :

9. Considérant que le paragraphe XXII de l'article 78 de la loi déferée ratifie l'ordonnance du 17 juin 2004 susvisée sur les contrats de partenariat, prise en application de l'article 6 de la loi du 2 juillet 2003 susvisée habilitant le Gouvernement à simplifier le droit ; qu'il n'apporte à cette ordonnance qu'une correction formelle qui n'en modifie pas le contenu ;

10. Considérant que les requérants contestent la conformité à la Constitution de tout ou partie des articles 2, 8, 11, 14, 18, 26 et 28 de l'ordonnance ainsi ratifiée ;

. En ce qui concerne la ratification implicite des articles 26 et 28 de l'ordonnance du 17 juin 2004 :

11. Considérant, d'une part, que la ratification de tout ou partie des dispositions d'une ordonnance intervenue à la suite d'une loi d'habilitation prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution peut résulter d'une loi qui, sans avoir cette ratification pour objet direct, l'implique nécessairement ;

12. Considérant, d'autre part, que la conformité à la Constitution des termes d'une loi promulguée ne peut être utilement contestée qu'à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui en modifient le contenu, la complètent ou affectent son domaine d'application ;

13. Considérant, comme l'a relevé le Conseil d'Etat par sa décision n° 269814-271119-271357-271362 du 29 octobre 2004, que l'article 153 de la loi du 9 août 2004 susvisée a implicitement ratifié les articles 3, 4, 6, 7, 9, 21, 22, 26, 27 et 28 de l'ordonnance du 17 juin 2004 ; que le paragraphe XXII de la loi déferée se borne à réitérer la ratification de ces articles sans en modifier le contenu, ni les compléter, ni affecter leur domaine d'application ; que, par suite, les conditions dans lesquelles leur conformité à la Constitution pourrait être utilement contestée devant le Conseil constitutionnel ne sont pas réunies ; qu'il en va ainsi, en particulier, des articles 26 et 28 mis en cause par les requérants ;

. En ce qui concerne l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 et l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de l'article 14 de la même ordonnance :

14. Considérant que l'article 2 de l'ordonnance précise les conditions dans lesquelles l'Etat et ses établissements publics peuvent conclure des contrats de partenariat ; qu'aux termes de cet article : « Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation, à laquelle la personne publique procède avant le lancement de la procédure de passation : - a) Montre ou bien que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir

le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence ; - b) Expose avec précision les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif, qui l'ont conduite, après une analyse comparative, notamment en termes de coût global, de performance et de partage des risques, de différentes options, à retenir le projet envisagé et à décider de lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat. En cas d'urgence, cet exposé peut être succinct. - L'évaluation est réalisée avec le concours d'un organisme expert choisi parmi ceux créés par décret » ;

15. Considérant que l'article 14 de l'ordonnance insère dans le code général des collectivités territoriales un article L. 1414-2 ; que celui-ci reprend les dispositions de l'article 2 de l'ordonnance, afin d'en étendre l'application aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ; que seul diffère de cet article 2 le dernier alinéa de l'article L. 1414-2 aux termes duquel : « L'évaluation mentionnée ci-dessus est présentée à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou à l'organe délibérant de l'établissement public, qui se prononce sur le principe du recours à un contrat de partenariat » ;

16. Considérant que les requérants soutiennent qu'en ratifiant ces dispositions, le Parlement aurait méconnu la réserve d'interprétation émise par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 26 juin 2003 susvisée à propos de l'article 6 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 ; que l'évaluation prévue par l'ordonnance ne constituerait, à cet égard, qu'une garantie purement formelle ; qu'enfin, l'ordonnance aurait dû exiger, pour les collectivités territoriales, que l'organisme chargé de procéder à l'évaluation figure sur une liste établie par décret ;

17. Considérant, en premier lieu, que, par sa décision du 26 juin 2003, le Conseil constitutionnel a déclaré les dérogations au droit de la commande publique prévues par l'article 6 de la loi du 2 juillet 2003 conformes à la Constitution sous la réserve suivante : « les ordonnances prises sur le fondement de l'article 6 de la loi déférée devront réserver de semblables dérogations à des situations répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable, ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé » ;

**18. Considérant qu'il résulte des termes mêmes de cette décision que l'urgence qui s'attache à la réalisation du projet envisagé est au nombre des motifs d'intérêt général pouvant justifier la passation d'un contrat de partenariat, dès lors qu'elle résulte objectivement, dans un secteur ou une zone géographique déterminés, de la nécessité de rattraper un retard particulièrement grave affectant la réalisation d'équipements collectifs ; qu'il en va de même de la complexité du projet, lorsqu'elle est telle que, comme l'énonce le a) des deux articles critiqués, « la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet » ;**

19. Considérant que sont dès lors conformes aux exigences formulées par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée les conditions auxquelles les dispositions dont la ratification est contestée subordonnent la passation des contrats de partenariat ; **que l'évaluation préalable que ces dispositions prévoient a pour but de vérifier que ces conditions sont satisfaites ;**

**20. Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte des dispositions contestées que la légalité de la décision de lancer la procédure de passation d'un contrat de partenariat est soumise non seulement à la réalisation, dans les formes prescrites, de l'évaluation préalable, mais aussi, sous le contrôle du juge, à la condition que le projet envisagé corresponde effectivement à l'une des situations visées au a) de l'article 2 de l'ordonnance et de l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales ; que le juge pourra être saisi, au stade précontractuel, sur le fondement de l'article L. 551-1 du code de justice administrative ;**

21. Considérant, enfin, qu'aucun principe ni aucune règle de valeur constitutionnelle n'impose que la vérification des exigences auxquelles est soumise la passation des contrats de partenariat soit confiée à un organisme figurant sur une liste fixée par décret ;

22. Considérant, par suite, que ni l'article 2 de l'ordonnance, ni l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de l'article 14 de la même ordonnance ne méconnaissent la réserve d'interprétation émise par le Conseil constitutionnel à propos de l'article 6 de la loi du 2 juillet 2003, laquelle est revêtue de l'autorité que confère à ses décisions l'article 62 de la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 8 de l'ordonnance du 17 juin 2004 et les articles L. 1414-9, L. 1414-12 et L. 1414-13 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction issue de l'article 14 de la même ordonnance :

23. Considérant que l'article 8 de l'ordonnance, ainsi que les articles L. 1414-9, L. 1414-12 et L. 1414-13 du code général des collectivités territoriales, fixent la procédure de passation des contrats de partenariat ;

24. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions ne garantissent pas « les conditions d'un accès équitable des architectes, des concepteurs, des petites et moyennes entreprises et des artisans » aux contrats de partenariat, comme l'imposait l'article 6 de la loi du 2 juillet 2003 ; qu'ils estiment, par ailleurs, que « le texte attaqué consacre l'idée que ces acteurs économiques ne peuvent accéder à ces contrats que par la voie de la sous-traitance » ; que serait ainsi méconnu « le principe d'égalité d'accès à la commande publique » ;

25. Considérant, en premier lieu, qu'est inopérant à l'encontre d'une loi de ratification le grief tiré de ce que l'ordonnance ratifiée aurait outrepassé les limites de l'habilitation ;

26. Considérant, en deuxième lieu, que l'article 8 de l'ordonnance prévoit que, parmi les critères d'attribution du contrat de partenariat, doit figurer la part de son exécution « que le candidat s'engage à confier à des petites et moyennes entreprises et à des artisans » ; que l'article L. 1414-9 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction que lui donne l'article 14 de l'ordonnance, comporte la même prescription ; qu'au nombre des clauses devant figurer dans un contrat de partenariat sont mentionnées, aux termes du premier alinéa du f) de l'article 11 de l'ordonnance et de l'article L. 1414-12 du code général des collectivités territoriales, les « modalités de contrôle par la personne publique de l'exécution du contrat, notamment... des conditions dans lesquelles le cocontractant fait appel à d'autres entreprises pour l'exécution du contrat, et notamment des conditions dans lesquelles il respecte son engagement d'attribuer une partie du contrat à des petites et moyennes entreprises et à des artisans » ; que le second alinéa du f) des mêmes articles, qui doit être regardé comme visant les entreprises directement chargées par le titulaire du contrat de partenariat de la construction des ouvrages et équipements, prévoit la constitution obligatoire, au profit de ces entreprises, d'une caution leur garantissant le paiement au fur et à mesure de la réalisation des travaux, dans un délai maximum de quarante-cinq jours à compter de la réception de ceux-ci ; que, compte tenu des caractéristiques particulières des situations dans lesquelles est justifiée la conclusion d'un contrat de partenariat, l'ensemble de ces mesures assure le respect du principe d'égalité ;

27. Considérant qu'en tout état de cause, aucune disposition de l'ordonnance ne fait obstacle à ce qu'une petite ou moyenne entreprise se porte candidate, notamment dans le cadre d'un groupement d'entreprises, à l'attribution d'un contrat de partenariat ;

28. Considérant, en troisième lieu, qu'il ressort des termes mêmes de l'ordonnance que, si la personne publique peut confier tout ou partie de la conception des ouvrages au titulaire du contrat de partenariat, elle n'est pas tenue de le faire ; que, lorsqu'elle ne confie à ce titulaire qu'une partie de la conception, il lui est possible de faire appel à une équipe de maîtrise d'œuvre pour la partie de la conception qu'elle assume ; que, même lorsqu'elle confie toute la conception des ouvrages à son cocontractant, l'article 12 de l'ordonnance, dont les dispositions sont reprises à l'article L. 1414-13 du code général des collectivités territoriales, impose que les offres comportent, pour les bâtiments, un projet architectural ; qu'en vertu des mêmes dispositions, doivent figurer, au nombre des critères d'attribution du contrat, la qualité globale des ouvrages et, parmi les conditions de son exécution, l'obligation d'identifier une équipe de maîtrise d'œuvre chargée de la conception des ouvrages et du suivi de leur réalisation ;

29. Considérant qu'en contribuant ainsi à préserver la spécificité de la fonction de maîtrise d'œuvre et la qualité architecturale des ouvrages, l'ensemble de ces dispositions assure, compte tenu des caractéristiques particulières des situations dans lesquelles est justifiée la conclusion d'un contrat de partenariat, le respect du principe d'égalité ;

30. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le principe d'égalité devant la commande publique n'est pas méconnu par les dispositions contestées ;

. En ce qui concerne les articles 11 de l'ordonnance du 17 juin 2004 et L. 1414-12 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de l'article 14 de la même ordonnance :

31. Considérant que l'article 11 de l'ordonnance, comme l'article L. 1414-12 inséré dans le code général des collectivités territoriales par l'article 14 de la même ordonnance, disposent qu'« un contrat de partenariat comporte nécessairement des clauses relatives : - 1) Aux modalités de prévention et de règlement des litiges et aux conditions dans lesquelles il peut, le cas échéant, être fait recours à l'arbitrage, avec application de la loi française » ;

32. Considérant, en premier lieu, que « le principe de l'interdiction du recours à l'arbitrage par les personnes publiques », invoqué par les requérants, a valeur législative et non constitutionnelle ; que, dès lors, le grief tiré de sa méconnaissance est inopérant devant le Conseil constitutionnel ;

33. Considérant, en second lieu, que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, les dispositions précitées ne portent pas atteinte à l'exigence de bon usage des deniers publics qui découle de l'article 14 de la Déclaration de 1789 ;



. En ce qui concerne l'article 18 de l'ordonnance du 17 juin 2004 :

34. Considérant que l'article 18 de l'ordonnance insère dans le code général des collectivités territoriales un article L. 1615-12 ainsi rédigé : « La collectivité territoriale ou l'établissement public qui a passé un contrat prévu à l'article L. 1414-1 bénéficie du fonds de compensation pour la TVA sur la part de la rémunération versée à son cocontractant correspondant à l'investissement réalisé par celui-ci pour les besoins d'une activité non soumise à la TVA. La part de la rémunération correspondant à l'investissement est celle indiquée dans les clauses du contrat prévues à l'article L. 1414-12. - L'éligibilité au fonds de compensation pour la TVA est subordonnée à l'appartenance du bien au patrimoine de la personne publique ou à la décision de la personne publique d'intégrer le bien dans son patrimoine conformément aux clauses du contrat. - A la fin anticipée ou non du contrat, si l'équipement n'appartient pas au patrimoine de la personne publique, celle-ci reverse à l'Etat la totalité des attributions reçues. - Les attributions du fonds de compensation pour la TVA ajoutée sont versées selon les modalités prévues à l'article L. 1615-6, au fur et à mesure des versements effectués au titulaire du contrat et déduction faite de la part des subventions spécifiques versées toutes taxes comprises par l'Etat à la personne publique » ;

35. Considérant que, selon les requérants, cette disposition empiète sur la compétence du Parlement en matière fiscale et excède ainsi le champ de l'habilitation conférée au Gouvernement par l'article 6 de la loi du 2 juillet 2003 ;

36. Considérant, en premier lieu, qu'est inopérant à l'encontre d'une loi de ratification le grief tiré de ce que l'ordonnance ratifiée aurait outrepassé les limites de l'habilitation ;

37. Considérant, en second lieu, que les dispositions critiquées ont pour seul objet d'assurer que le choix d'une collectivité territoriale de recourir à un contrat de partenariat plutôt que d'assurer elle-même la maîtrise d'ouvrage n'aura pas d'incidence sur l'éligibilité des dépenses d'équipements en cause au fonds de compensation de la TVA ; qu'elles ne méconnaissent ni le principe de l'égalité devant l'impôt, ni les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique et au bon usage des deniers publics, ni la libre administration des collectivités territoriales ;

## II – Sur les articles 8 et 26

### - Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006 - Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social

(...)

- SUR L'ARTICLE 51 :

19. Considérant que l'article 51 de la loi déferée modifie les articles L. 514-1 et L. 51-10-2 du code du travail ; qu'il renvoie au pouvoir réglementaire le soin de fixer la liste des activités liées aux fonctions juridictionnelles des conseillers prud'hommes ainsi que les conditions d'indemnisation de ces activités ; qu'il prévoit également qu'un décret fixera les limites de distance applicables au remboursement des frais de déplacement des conseillers prud'hommes ;

20. Considérant, selon les requérants, que ces dispositions sont contraires à l'article 64 de la Constitution et rompent l'égalité entre juges professionnels et conseillers prud'hommes ; qu'en outre, elles n'apportent pas de garanties suffisantes quant à l'indépendance des juridictions ;

21. Considérant, en premier lieu, que les conseillers prud'hommes ne sont pas régis par le statut des magistrats pris en application de l'article 64 de la Constitution ; qu'exerçant leurs fonctions à temps partiel et pour une durée déterminée dans une juridiction spécialisée, ils ne sont pas dans la même situation que les magistrats régis par ce statut ; que doivent être dès lors écartés les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 64 de la Constitution et du principe d'égalité ;

22. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : " La loi fixe les règles concernant... la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats... - La loi détermine les principes fondamentaux... du droit du travail... " ;

23. Considérant que ni la fixation de la liste des activités prud'homales donnant lieu à autorisation d'absences, ni les modalités d'indemnisation de ces activités ou de remboursement des frais de déplacement ne mettent en cause les règles concernant la création de nouveaux ordres de juridiction ou le statut des magistrats ; qu'elles ne mettent pas davantage en cause les principes fondamentaux du droit du travail ;

**24. Considérant, par ailleurs, que l'article 37 de la Constitution, selon lequel : " Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ", n'a pas pour effet de dispenser le pouvoir réglementaire du respect des exigences constitutionnelles ; qu'en l'espèce, il lui appartient, sous le contrôle du juge administratif, de fixer les modalités d'indemnisation des conseillers prud'hommes dans l'intérêt du bon emploi des deniers publics et d'une bonne administration de la justice, qui découlent des articles 14 et 15 de la Déclaration de 1789, sans porter atteinte à l'impartialité et à l'indépendance de la juridiction garanties par son article 16 ;**

25. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 51 de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution ;

### **III – Sur les articles 14 et 33**

#### **A - Sur la propriété des personnes publiques**

##### **- Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986 - Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social**

(...)

58. Considérant que la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur ; que cette règle découle du principe d'égalité invoqué par les députés auteurs de la saisine ; qu'elle ne trouve pas moins un fondement dans les dispositions de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due ; que cette protection ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques ;

(...)

##### **- Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 - Loi relative à la liberté de communication**

(...)

47. Considérant que la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur ; que cette règle découle du principe d'égalité ; qu'elle ne trouve pas moins un fondement dans les dispositions de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due ; que cette protection ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques ;

(...)

##### **- Décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994 - Loi complétant le code du domaine de l'état et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public**

(...)

3. Considérant d'autre part que les dispositions de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due ne concernent pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques ; qu'elles font obstacle à ce que le domaine public puisse être durablement grevé de droits réels sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine comme aux missions de service public auxquelles il est affecté ; qu'il revient au législateur d'y veiller, dès lors qu'il est compétent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les règles concernant les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ainsi que pour déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété et des droits réels ;

(...)

## **B - Sur le bon emploi des deniers publics**

### **- Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 - Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit**

(...)

18. Considérant, en quatrième lieu, qu'aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'impose de confier à des personnes distinctes la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation et le financement d'équipements publics, ou la gestion et le financement de services ; 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 ; que le recours au crédit-bail ou à l'option d'achat anticipé pour préfinancer un ouvrage public ne se heurte, dans son principe, à aucun impératif constitutionnel ; que, toutefois, la généralisation de telles dérogations au droit commun de la commande publique ou de la domanialité publique serait susceptible de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au **bon usage des deniers publics** ; que, dans ces conditions, les ordonnances prises sur le fondement de l'article 6 de la loi déferée devront réserver de semblables dérogations à des situations répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable, ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé ;

(...)

### **- Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006 - Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social**

(...)

24. Considérant, par ailleurs, que l'article 37 de la Constitution, selon lequel : " Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ", n'a pas pour effet de dispenser le pouvoir réglementaire du respect des exigences constitutionnelles ; qu'en l'espèce, il lui appartient, sous le contrôle du juge administratif, de fixer les modalités d'indemnisation des conseillers prud'hommes dans l'intérêt du **bon emploi des deniers publics** et d'une bonne administration de la justice, qui découlent des articles 14 et 15 de la Déclaration de 1789, sans porter atteinte à l'impartialité et à l'indépendance de la juridiction garanties par son article 16 ;

(...)

## IV – Sur l’article 16

### - Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000 - Loi d'orientation pour l'outre-mer

- SUR L'ARTICLE 14 :

52. Considérant que l'article 14 de la loi substitue à la rédaction actuelle de l'article L. 720-4 du code de commerce la rédaction suivante : " Dans les départements d'outre-mer, sauf dérogation motivée de la Commission nationale d'équipement commercial, l'autorisation demandée ne peut être accordée, que celle-ci concerne l'ensemble du projet ou une partie seulement, lorsqu'elle a pour conséquence de porter au-delà d'un seuil de 25 %, sur l'ensemble du territoire du département ou d'un pays de ce département ou d'une agglomération au sens des articles 25 et 26 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, ou d'augmenter, si elle est supérieure à ce seuil au-delà duquel la demande est automatiquement rejetée, qu'il s'agisse d'un ou de plusieurs transferts, changements d'activité, extensions, ou toute opération de concentration, la surface totale des grandes et moyennes surfaces de détail dans lesquelles sont mis en vente des produits alimentaires, ou la part de son chiffre d'affaires annuel hors taxes incluant toutes les ventes au détail sur place, par correspondance ou par tout autre moyen de communication, et appartenant :

" - soit à une même enseigne ;

" - soit à une même société, ou une de ses filiales, ou une société dans laquelle l'un des associés du groupe possède une fraction du capital comprise entre 10 % et 50 %, ou une société contrôlée par cette même société au sens de l'article L. 233-3 ;

" - soit contrôlée directement ou indirectement par au moins un associé du groupe exerçant sur elle une influence au sens de l'article L. 233-16, ou ayant un dirigeant de droit ou de fait commun. " ;

**53. Considérant que les limitations ainsi apportées par l'article 14 à la liberté d'entreprendre ne sont pas énoncées de façon claire et précise ; qu'il y a lieu par suite de déclarer cet article contraire à l'article 34 de la Constitution ;**

(...)

### - Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003 - Loi portant réforme de l'élection des sénateurs

(...)

SUR L'ARTICLE 7 RELATIF AUX BULLETINS DE VOTE :

20. Considérant qu'il appartient au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution ; qu'il doit, dans l'exercice de cette compétence, respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle et veiller à ce que le respect en soit assuré par les autorités administratives et juridictionnelles chargées d'appliquer la loi ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent, afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

21. Considérant que l'article 7 de la loi déférée complète l'article L. 52-3 du code électoral par trois alinéas ainsi rédigés : "Le libellé et, le cas échéant, la dimension des caractères des bulletins doivent être conformes aux prescriptions légales ou réglementaires édictées pour chaque catégorie d'élection : - pour les élections au scrutin majoritaire, les bulletins de vote ne peuvent comporter aucun nom propre autre que celui du ou des candidats ; - pour les élections au scrutin de liste, les listes présentées dans chacune des circonscriptions départementales ou régionales peuvent prendre une même dénomination afin d'être identifiées au niveau national. Il peut s'agir du nom d'un groupement ou parti politique et, le cas échéant, de celui de son représentant" ;

22. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des travaux parlementaires à l'issue desquels ont été adoptées ces dispositions que l'intention du législateur est de les rendre applicables à l'élection des

sénateurs ; que, toutefois, l'article L. 52-3 ainsi complété figure au titre Ier du livre Ier du code électoral, dont les dispositions ne sont pas relatives à cette élection ;

**23. Considérant, en deuxième lieu, que la portée normative du premier alinéa inséré à l'article L. 52-3 du code électoral est incertaine ;**

**24. Considérant, en troisième lieu, que les notions de "nom propre", de "liste présentée dans une circonscription départementale" et de "représentant d'un groupement ou parti politique" sont ambiguës ;**

25. Considérant, enfin, que le dernier alinéa inséré au même article autorise, dans certains cas, l'inscription sur les bulletins de vote du nom de personnes qui ne sont pas candidates à l'élection ; qu'une telle inscription risquerait de créer la confusion dans l'esprit des électeurs et, ainsi, d'altérer la sincérité du scrutin ;

**26. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 7 de la loi déferée est contraire tant à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi qu'au principe de loyauté du suffrage ;**

(...)

### **- Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 - Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales**

(...)

- SUR L'« ENSEMBLE DES RESSOURCES » ET LA « PART DÉTERMINANTE » :

11. Considérant que l'article 4 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales, définit les ressources des collectivités territoriales auxquelles il convient de rapporter leurs ressources propres afin de mesurer leur degré d'autonomie financière ; qu'il indique, par ailleurs, que, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources est « déterminante », au sens de l'article 72 2 de la Constitution, lorsqu'elle remplit deux conditions cumulatives ; que la première de ces conditions exige que la part déterminante garantisse « la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées » ; que la seconde fixe un seuil minimal correspondant au niveau constaté au titre de l'année 2003 ;

12. 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'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ;

13. Considérant, de plus, qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ;

14. Considérant, enfin, qu'en prévoyant que le législateur organique « fixe les conditions » dans lesquelles la règle relative à la part déterminante des ressources propres est « mise en oeuvre », le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution lui a nécessairement confié, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2003 susvisée, la charge de déterminer précisément une part minimale pour chaque catégorie de collectivités territoriales ;

**15. Considérant que la première des deux conditions prévues par l'article 4 de la loi déferée, relative à la garantie de la libre administration des collectivités territoriales, outre son caractère tautologique, ne respecte, du fait de sa portée normative incertaine, ni le principe de clarté de la loi ni l'exigence de précision que l'article 72-2 de la Constitution requiert du législateur organique ;**

16. Considérant qu'il n'en est pas de même de la seconde condition, relative au seuil minimal ; que celle-ci peut être regardée comme suffisante à satisfaire l'obligation faite à la loi organique, en ce qui concerne la part déterminante, par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

17. Considérant que la définition de l'ensemble des ressources des catégories de collectivités territoriales utilisée pour le calcul de la part des ressources propres ne méconnaît pas la portée de l'habilitation donnée au législateur organique par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de déclarer contraires à la Constitution, au troisième alinéa de l'article 4 de la loi organique, les mots : « est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui lui sont confiées. Elle » ;

(...)

### **- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 - Loi de finances pour 2006**

(...)

#### **- SUR LE PLAFONNEMENT DE CERTAINS AVANTAGES FISCAUX :**

69. Considérant que le I de l'article 78 de la loi de finances pour 2006 insère, dans la section V du chapitre Ier du titre Ier de la première partie du livre Ier du code général des impôts, un II bis intitulé : " Plafonnement de certains avantages fiscaux au titre de l'impôt sur le revenu ", comportant un article 200-0 A ;

70. Considérant que le 1 de l'article 200-0 A détermine en fonction de la composition du foyer fiscal le montant du plafonnement des avantages fiscaux concernés ;

71. Considérant que le 2 du même article soumet à ce plafonnement : " - a) L'avantage en impôt procuré par la déduction au titre de l'amortissement prévue au h du 1° du I de l'article 31, pratiquée au titre de l'année d'imposition ; - b) L'avantage en impôt procuré par la déduction au titre de l'amortissement prévue à l'article 31 bis, pratiquée au titre de l'année d'imposition ; - c) L'avantage en impôt procuré par le montant du déficit net foncier défini à l'article 28, obtenu en application du deuxième alinéa du 3° du I de l'article 156, diminué de 10.700 € et d'une fraction des dépenses effectuées pour la restauration des logements, égale aux trois-quarts pour les immeubles situés dans une zone urbaine sensible définie au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, aux deux-tiers pour les immeubles situés dans un secteur sauvegardé et qui font l'objet des protections prévues au a du III de l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme ou dont la modification est soumise au b du même III, et à la moitié pour les autres immeubles ; - " d) Les réductions et crédits d'impôt sur le revenu, à l'exception de ceux mentionnés aux articles 199 ter, 199 quater B, 199 quater C, 199 quater F, 199 septies, 199 undecies A, 199 undecies B, 199 terdecies-0 B, 199 quindecies, 199 octodecies, 200, 200 quater A, 200 sexies, 200 octies, 200 decies, 238 bis, 238 bis-0 AB, aux 2 à 4 du I de l'article 197, des crédits d'impôt mentionnés à la section II du chapitre IV du présent titre, du crédit correspondant à l'impôt retenu à la source à l'étranger ou à la décote en tenant lieu, tel qu'il est prévu par les conventions internationales " ;

72. Considérant que le 3 de l'article 200-0 A précise : " L'avantage en impôt procuré par les dispositifs mentionnés aux a à c du 2 est égal au produit du montant total des déductions et déficits concernés par le taux moyen défini au 4 " ;

73. Considérant que le 4 du même article définit le taux moyen mentionné au 3 comme étant " égal au rapport existant entre : - a) Au numérateur, le montant de l'impôt dû majoré des réductions et crédits d'impôt imputés avant application des dispositions du 1 et du prélèvement prévu à l'article 125 A ; - b) Au dénominateur, la somme algébrique des revenus catégoriels nets de frais professionnels soumis à l'impôt sur le revenu selon le barème défini à l'article 197 : - diminuée du montant des déficits reportables sur le revenu global dans les conditions prévues au premier alinéa du I de l'article 156, de la fraction de contribution sociale généralisée mentionnée au II de l'article 154 quinquies, des sommes visées aux 2° et 2° ter du II de l'article 156 et de celles admises en déduction en application du I de l'article 163 quatercies ; - majorée des revenus taxés à un taux proportionnel et de ceux passibles du prélèvement mentionné à l'article 125 A " ; qu'il précise, en outre que : " Lorsque le taux déterminé selon les règles prévues aux alinéas précédents est négatif, l'avantage mentionné au 3 est égal à zéro " ;

74. Considérant que le 5 de l'article 200-0 A ajoute : " L'excédent éventuel résultant de la différence entre le montant d'avantage obtenu en application des 2 et 3 et le montant maximum d'avantage défini au 1 est ajouté au montant de l'impôt dû ou vient en diminution de la restitution d'impôt. - En cas de remise en cause ultérieure de l'un des avantages concernés par le plafonnement défini au 1, le montant de la reprise est égal au produit du montant de l'avantage remis en cause par le rapport existant entre le montant du plafond mentionné au 1 et celui des avantages obtenus en application des 2 et 3 " ;

75. Considérant que le II de l'article 78 de la loi de finances détermine les conditions dans lesquelles les investissements outre-mer visés aux articles 199 undecies A et 199 undecies B du code général des impôts, non retenus par la loi déferée, pourront ultérieurement être pris en compte dans le plafonnement prévu à l'article 200-0 A précité ; que son III modifie, après les avoir renumérotés en articles 199 unvicies et 199 duovicies, les articles 163 septdecies et 163 octodecies A du même code, relatifs respectivement aux souscriptions d'actions de sociétés qui ont pour activité exclusive le financement en capital d'oeuvres cinématographiques ou audiovisuelles et aux pertes en capital subies par les créateurs d'entreprise ; qu'en particulier, il transforme ces déductions du revenu global en réductions d'impôt ; que son I procède, par voie de conséquence, à des modifications de divers articles du code général des impôts ; que son V règle l'application dans le temps du plafonnement des divers avantages fiscaux en cause ;

76. Considérant que les requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques ; qu'ils font valoir, d'une part, que le choix des avantages fiscaux soumis au plafonnement ne traduit pas une différence objective de situation entre contribuables ; qu'il se réfèrent notamment aux avantages fiscaux accordés aux investissements outre-mer ; qu'ils exposent que les critères retenus sont flous, ce qui est d'autant plus inacceptable que ce dispositif est appelé à s'appliquer à tout nouveau mécanisme fiscal dérogatoire ; qu'ils ajoutent, d'autre part, que le principe d'une majoration du plafond en fonction du nombre d'enfants à charge ou de personnes membres du foyer âgés de plus de 65 ans ne repose pas sur un motif d'intérêt général en rapport avec l'objet de la loi ;

**77. Considérant que l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration de 1789 et " la garantie des droits " requise par son article 16 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité excessive au regard de l'aptitude de leurs destinataires à en mesurer utilement la portée ;** qu'en particulier, le droit au recours pourrait en être affecté ; que cette complexité restreindrait l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles qui sont déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas " ;

**78. Considérant qu'en matière fiscale, la loi, lorsqu'elle atteint un niveau de complexité tel qu'elle devient inintelligible pour le citoyen, méconnaît en outre l'article 14 de la Déclaration de 1789,** aux termes duquel : " Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée " ;

79. Considérant qu'il en est particulièrement ainsi lorsque la loi fiscale invite le contribuable, comme en l'espèce, à opérer des arbitrages et qu'elle conditionne la charge finale de l'impôt aux choix éclairés de l'intéressé ; qu'au regard du principe d'égalité devant l'impôt, la justification des dispositions fiscales incitatives est liée à la possibilité effective, pour le contribuable, d'évaluer avec un degré de prévisibilité raisonnable le montant de son impôt selon les diverses options qui lui sont ouvertes ;

80. Considérant, toutefois, que des motifs d'intérêt général suffisants peuvent justifier la complexité de la loi ;

81. Considérant que c'est au regard des principes ci-dessus énoncés que doit être appréciée la conformité à la Constitution de l'article 78 de la loi de finances pour 2006 ;

82. Considérant, en premier lieu, que les destinataires des dispositions en cause ne sont pas seulement l'administration fiscale, mais aussi les contribuables, appelés à calculer par avance le montant de leur impôt afin d'évaluer l'incidence sur leurs choix des nouvelles règles de plafonnement ;

83. Considérant qu'un tel calcul impliquerait notamment la conversion en réduction d'impôt des avantages se traduisant par une déduction de l'assiette du revenu imposable ; que cette conversion impliquerait le recours à un taux moyen d'imposition défini par un ratio dont le contribuable devrait évaluer par avance le numérateur et le dénominateur par référence aux nombreuses dispositions auxquelles renvoie l'article 78 ; que le calcul devrait en outre prendre en compte l'incidence des reprises, lorsque des engagements pluriannuels n'ont pu être respectés ; qu'il devrait également tenir compte des particularités que conserveraient certains régimes d'incitation fiscale spécifiques en matière d'investissement dans les entreprises ou dans l'immobilier, qu'il s'agisse des possibilités de report, de l'aménagement de leurs régimes propres incidemment réalisé par l'article 78, de l'existence future de plusieurs plafonds ou de ce qu'une partie de l'avantage échapperait au plafonnement ;

**84. Considérant que la complexité de ces règles se traduit notamment par la longueur de l'article 78, par le caractère imbriqué, incompréhensible pour le contribuable, et parfois ambigu pour le professionnel, de ses dispositions, ainsi que par les très nombreux renvois qu'il comporte à d'autres**



dispositions elles-mêmes imbriquées ; que les incertitudes qui en résulteraient seraient source d'insécurité juridique, notamment de malentendus, de réclamations et de contentieux ;

85. Considérant que la complexité du dispositif organisé par l'article 78 pourrait mettre une partie des contribuables concernés hors d'état d'opérer les arbitrages auxquels les invite le législateur ; que, faute pour la loi de garantir la rationalité de ces arbitrages, serait altérée la justification de chacun des avantages fiscaux correspondants du point de vue de l'égalité devant l'impôt ;

86. Considérant, dans ces conditions, que la complexité de l'article 78 est, au regard des exigences constitutionnelles ci-dessus rappelées, excessive ;

87. Considérant, en second lieu, que le gain attendu, pour le budget de l'Etat, du dispositif de plafonnement des avantages fiscaux organisé par l'article 78 de la loi déferée est sans commune mesure avec la perte de recettes résultant des dispositions de ses articles 74, 75 et 76 ;

88. Considérant, dès lors, que la complexité nouvelle imposée aux contribuables ne trouve sa contrepartie dans aucun motif d'intérêt général véritable ;

89. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la complexité de l'article 78 de la loi de finances pour 2006 est à la fois excessive et non justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ; qu'il y a lieu en conséquence, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs de la saisine, de déclarer cet article contraire à la Constitution ;

(...)

#### **- Décision n° 2008- 564 DC du 19 juin 2008 - Loi relative aux organismes génétiquement modifiés**

(...)

25. Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que **le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques** ; qu'il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ;

(...)

## V – Sur l'article 18

### A - Normes de référence

#### Constitution de 1958

- *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'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

### B - Travaux préparatoires de l'article 72, 5<sup>e</sup> alinéa de la Constitution

➤ *Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République Rapport n° 27 (session 2002-2003) de M. René GARREC, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 23 octobre 2002*

#### **5. La reconnaissance de la notion de collectivité « chef de file » pour l'exercice de compétences croisées**

(...)

La double nécessité de clarifier la répartition des compétences entre collectivités territoriales et de permettre la désignation de collectivités chefs de file pour la mise en oeuvre de compétences croisées fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus.

La mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation a souligné combien, « à l'expérience, il était apparu illusoire de chercher à supprimer toute forme de cofinancements entre collectivités pour la réalisation d'un même projet. Tel est en particulier le cas pour la réalisation de grands équipements, le concours de plusieurs collectivités étant alors souvent indispensable. »

Le cofinancement, s'il s'exerce dans le cadre d'un véritable partenariat, peut également traduire des solidarités et complémentarités en vue d'une plus grande efficacité de l'action publique. Aussi la mission d'information a-t-elle considéré que la notion de collectivité « chef de file », sans remettre en cause le contenu des compétences, pouvait « contribuer à assurer une plus grande cohérence des actions

*communes ainsi conduites » et « apporter une clarification utile dans la mise en oeuvre des partenariats entre collectivités. »*

La proposition n° 19 du rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par notre collègue Pierre Mauroy énonçait ainsi « *qu'une collectivité intervient dans le cadre du bloc de compétences qui lui a été dévolu par la loi. La collectivité principalement compétente peut solliciter des financements d'autres partenaires en tant que chef de file d'un projet*<sup>113(\*)</sup>. ».

Pour autant, votre commission des Lois considère que **la possibilité offerte à une collectivité territoriale de jouer un rôle de « chef de file » pour l'exercice de compétences croisées ne doit pas se traduire par une tutelle sur les autres collectivités.**

Contrairement à d'autres pays comme la République fédérale d'Allemagne, la France s'est refusée, depuis les lois de décentralisation, à instaurer une hiérarchie entre collectivités territoriales<sup>114(\*)</sup>.

Telle est la raison pour laquelle votre commission des Lois vous soumet un **amendement tendant à inscrire dans la Constitution le principe selon lequel une collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre.**

L'inscription de ce principe dans la Constitution ne fera pas obstacle à la possibilité de désigner une collectivité « chef de file ». Elle garantira en revanche que ce rôle se limitera à l'organisation des modalités, à l'animation et à la coordination des actions communes. **L'amendement vise en effet à préciser que la loi pourra autoriser une collectivité territoriale à organiser, et non à fixer, les modalités de l'action commune.**

La rédaction proposée par le présent projet de loi constitutionnelle ne soumet pas la désignation d'une collectivité « chef de file » au consentement préalable des collectivités intéressées. Sans doute est-ce nécessaire pour éviter des situations de blocage. On peut toutefois imaginer que, dans certains cas prévus par la loi, la fonction de « chef de file » ne sera mise en oeuvre que par voie de convention entre des collectivités territoriales volontaires.

**Enfin, s'il ne juge pas opportun de faire figurer les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes dans la Constitution puisque, par définition, il ne s'agit que d'établissements publics créés par les collectivités territoriales, votre commission considère que, dans la mesure où ils agissent par délégation de leurs membres, ces établissements pourraient également se voir confier le rôle de collectivité « chef de file ».**

## **C - Jurisprudence du Conseil constitutionnel**

- *Jurisprudence antérieure à la révision constitutionnelle de 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République*

### **- Décision n° 94-358 du 26 janvier 1995 - Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire**

(...)

57. Considérant en revanche que le deuxième alinéa du II de cet article dispose que « jusqu'à la date d'entrée en vigueur de cette loi, les collectivités territoriales pourront par convention, désigner l'une d'entre elles comme chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales » ; qu'il appartient au législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales de leurs compétences et de leurs ressources ; que par suite, **il ne saurait renvoyer à une convention conclue entre des collectivités territoriales le soin de désigner l'une d'entre elles comme chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant des autres sans définir les pouvoirs et les responsabilités afférents à cette fonction** ; que dès lors, le législateur a méconnu la compétence qu'il tient des articles précités de la Constitution ; que par suite le second alinéa du II de l'article 65 est contraire à celle-ci

(...)

- Jurisprudence postérieure à la révision constitutionnelle de 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République

**- Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 - Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française**

(...)

. En ce qui concerne les compétences des communes de la Polynésie française :

59. Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution " la loi détermine les principes fondamentaux... de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources " ; qu'aux termes des deuxième, troisième et cinquième alinéas de son article 72 : " 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... - **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** " ;

(...)

61. Considérant qu'aux termes de l'article 44 de la loi organique : " Dans les communes où n'existe pas de service d'assainissement assuré par la Polynésie française, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale peuvent être autorisés par la Polynésie française à prescrire ou peuvent être tenus d'admettre le raccordement des effluents privés qui ne satisfont pas aux caractéristiques du cours d'eau récepteur, aux réseaux d'assainissement ou aux installations d'épuration qu'ils construisent ou exploitent " ; que **ces dispositions n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet d'instaurer une tutelle de la Polynésie française sur l'exercice par les communes de la compétence mentionnée au 9° de l'article 43 ; que, sous cette réserve, elles ne sont pas contraires au cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution** ;

(...)

. En ce qui concerne les relations entre collectivités publiques :

64. Considérant que les articles 48, 50, 51 et 55 de la loi organique ont principalement pour objet de permettre à la Polynésie française de déléguer certaines de ses compétences aux communes ; que **cette délégation, subordonnée à l'accord de la commune, ne conduit pas à instaurer une tutelle d'une collectivité sur une autre** ; que, dans ces conditions, ces articles ne sont pas contraires à la Constitution ;

(...)

66. Considérant que l'article 56 de la loi organique prévoit l'avis conforme de l'assemblée de la Polynésie française sur la détermination du domaine initial des communes de la Polynésie française ; que, toutefois, sauf à instaurer une tutelle d'une collectivité sur une autre, le caractère conforme de cet avis doit porter sur le domaine retiré à la collectivité de Polynésie française pour être attribué aux communes et non sur celui appartenant déjà aux communes ; que, sous cette réserve, l'article 56 n'est pas contraire à la Constitution ;

67. Considérant que **les articles 49, 53 et 54 de la loi organique, qui n'instaurent pas non plus de tutelle d'une collectivité sur une autre, sont conformes à la Constitution** ;

(...)

## VI – Sur l’article 45

**- Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007 - Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs**

(...)

**22. Considérant, en deuxième 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 ;**

(...)