

Décision n° 2001-452 DC

du 6 décembre 2001

(Loi portant mesures urgentes
de réformes à caractère
économique et financier)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 21 novembre 2001, par MM. Philippe DARNICHE, Jacques LEGENDRE, Philippe ADNOT, Gérard BAILLY, Roger BESSE, Laurent BÉTEILLE, Jean BIZET, Dominique BRAYE, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Louis de BROSSIA, Michel CALDAGUÈS, Gérard CÉSAR, Jean CHÉRIOUX, Christian COINTAT, Gérard CORNU, Robert Del PICCHIA, Mme Sylvie DESMARESCAUX, MM. Eric DOLIGÉ, Alain DUFAUT, André DULAIT, Hubert DURAND-CHASTEL, Louis DUVERNOIS, Daniel ECKENSPIELLER, Jean-Claude ÉTIENNE, André FERRAND, Hilaire FLANDRE, Bernard FOURNIER, Philippe FRANÇOIS, Yann GAILLARD, Philippe de GAULLE, Patrice GÉLARD, Charles GINÉSY, Alain GOURNAC, Adrien GOUTEYRON, Georges GRUILLOT, Charles GUENÉ, Michel GUERRY, Alain JOYANDET, Roger KAROUTCHI, Gérard LARCHER, André LARDEUX, Jean-René LECERF, Serge LEPELTIER, Max MAREST, Philippe MARINI, Jean-Louis MASSON, Jean-Luc MIRAUX, Paul NATALI, Joseph OSTERMANN, Jacques PELLETIER, Guy PENNE, Ivan RENAR, Henri de RICHEMONT, Mme Janine ROZIER, MM. Jean-Pierre SCHOSTECK, Bernard SEILLIER, Louis SOUVET, René TRÉGOUËT, Maurice ULRICH, Jacques VALADE, Jean-Pierre VIAL, Nicolas ABOUT, Joël BILLARD, Joël BOURDIN, Jean-Pierre CANTEGRIT, Xavier DARCOS, Jacques DOMINATI, Ambroise DUPONT, Jean-Léonce DUPONT, René GARREC, Paul GIROD, Mme Françoise HENNERON, MM. Jean-Philippe LACHENAUD, Gérard LONGUET, Roland du LUART, Christian de LA MALÈNE, Philippe NACHBAR, Mme Nelly OLIN, MM. Michel PELCHAT, Jean PÉPIN, Jean PUECH, Jean-Pierre RAFFARIN, Henri de RAINCOURT, Henri REVOL, Bernard SAUGEY, François TRUCY Alain VASSELLE, Mme Nicole BORVO, MM. Robert BRET, Guy FISCHER, Mmes Hélène LUC, Michelle DEMESSINE, Annie DAVID, Marie-France BEAUFILS, MM. François AUTAIN, Pierre BIARNÈS, Paul LORIDANT, Mme Josiane MATHON, MM. Roland MUZEAU, Jean-Yves AUTEXIER, Gérard LE CAM et Thierry FOUCAUD, sénateurs,

et le 22 novembre 2001, par MM. Jean-Louis DEBRÉ, Philippe DOUSTE-BLAZY, Jean-François MATTEI, Jean-Claude ABRIOUX, Bernard ACCOYER, René ANDRÉ, Philippe AUBERGER, François d'AUBERT, Jean AUCLAIR, Gautier AUDINOT, Mme Martine AURILLAC, MM. Jean BESSON, Bruno BOURG-BROC, Michel BOUVARD, Christian CABAL, Gilles CARREZ, Jean CHARROPPIN, Jean-Marc CHAVANNE, Olivier de CHAZEUX, Charles COVA, Lucien DEGAUCHY, Arthur DEHAINE, Patrick DELNATTE, Yves DENIAUD, Patrick DEVEDJIAN, Laurent DOMINATI, Guy DRUT, Jean-Michel DUBERNARD, Jean-Pierre DUPONT, Christian ESTROSI, Robert GALLEY, Gilbert GANTIER, Henri de GASTINES, Jean-Marie GEVEAUX, Jacques GODFRAIN, Jean-Claude GUIBAL, Lucien GUICHON, François GUILLAUME, Gérard HAMEL, Michel INCHAUSPÉ, Christian JACOB, Jacques KOSSOWSKI, Robert LAMY, Pierre LASBORDES, Jean-Claude LEMOINE, Lionnel LUCA, Alain MARLEIX, Jean MARSAUDON, Jacques MASDEU-ARUS, Mme Jacqueline MATHIEU-OBADIA, MM. Gilbert MEYER, Pierre MORANGE, Renaud MUSELIER, Jacques MYARD, Jean-Marc NUDANT, Patrick OLLIER, Robert PANDRAUD, Jacques PÉLISSARD, Pierre PETIT, Serge POIGNANT, Didier QUENTIN, Jean-Bernard RAIMOND, Jean-Luc REITZER, José ROSSI, André SCHNEIDER, Bernard SCHREINER, Frantz TAITTINGER, Michel TERROT, Georges TRON, Jean UEBERSCHLAG, Léon VACHET, Jean VALLEIX, François VANNON, Mme Marie-Jo ZIMMERMANN, MM. Pierre-Christophe BAGUET, Jean-Louis BERNARD, Mmes Marie-Thérèse BOISSEAU, Christine BOUTIN, MM. Jean-François CHOSSY, René COUANAU, Charles de COURSON, Francis DELATTRE, Germain GENGENWIN, Hubert GRIMAULT, Maurice LEROY, Roger LESTAS, Maurice LIGOT, Christian MARTIN, Pierre MENJUCQ, Arthur PAECHT, Henri PLAGNOL, Marc REYMANN, François ROCHEBLOINE, François SAUVADET, Marc LAFFINEUR, Bernard DEFLESSELLES, François GOULARD, Pascal CLÉMENT, députés, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

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

Vu le code de la construction et de l'habitation ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code monétaire et financier ;

Vu le code des marchés publics ;

Vu l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 concernant la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 29 novembre 2001 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les sénateurs et députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier ; que les sénateurs auteurs de la première saisine contestent son article 27 ; que les députés auteurs de la seconde saisine mettent en cause la conformité à la Constitution de ses articles 12, 24 et 27 ;

- SUR L'ARTICLE 12 :

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 1^{er} 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 ;

- SUR L'ARTICLE 24 :

8. Considérant que l'article 24 de la loi déferée insère dans le code de la construction et de l'habitation un article L. 302-9-1 relatif aux pouvoirs de sanction et de substitution dévolus au préfet à l'égard des communes n'ayant pas atteint l'objectif triennal d'accroissement du nombre de logements sociaux dans les conditions prévues à l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 susvisée ; qu'en application des dispositions contestées, le préfet peut prononcer la carence de la commune par un arrêté motivé ; que, par le même arrêté, il fixe, pour une durée maximale de trois ans, la majoration du prélèvement sur les ressources fiscales de la commune prévu par l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation ; que cette majoration est soumise à deux limites : d'une part, son taux ne peut excéder le rapport entre le nombre des logements sociaux non réalisés et l'objectif triennal de logements défini conformément à l'article L. 302-8 du même code et, d'autre part, le prélèvement, même majoré, reste plafonné à 5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ; qu'en outre, le préfet peut se substituer à la commune en passant une convention avec un organisme pour la construction ou l'acquisition de logements sociaux ; qu'en ce cas, la dépense correspondante est mise à la charge de la commune, dans la limite d'un plafond par logement fixé à 13 000 euros en Ile-de-France et à 5 000 euros dans le reste du territoire ;

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

10. Considérant, en premier lieu, que l'article critiqué confère au préfet un pouvoir d'appréciation pour tirer les conséquences de la carence de la commune ; que cette appréciation devra se fonder sur trois critères : « l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue », les « difficultés rencontrées le cas échéant par la commune » et les « projets de logements sociaux en cours de

réalisation » ; que les dispositions contestées organisent en outre une procédure contradictoire ; qu'en effet, le maire, après avoir été informé par le préfet de son intention, formellement motivée, d'engager la procédure de constat de carence, est invité à présenter ses observations dans les deux mois ; que le maire peut ensuite former un recours de pleine juridiction à l'encontre de l'arrêté préfectoral de carence ; qu'en prévoyant une telle procédure, le législateur a mis le préfet en mesure de prendre en considération, sous le contrôle du juge, la nature et la valeur des raisons à l'origine du retard mis par la commune pour atteindre son objectif triennal ; que les dispositions critiquées n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer au préfet un pouvoir arbitraire ; que les critères qu'elles définissent ont un caractère objectif et rationnel en rapport avec l'objet de la loi ; qu'elles répondent à la prise en compte de situations différentes et, par suite, ne méconnaissent pas le principe d'égalité ;

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

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

13. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que doivent être rejetés les griefs présentés à l'encontre de l'article 24 ;

- SUR L'ARTICLE 27 :

14. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 412-1 du code monétaire et financier : « les personnes qui procèdent à une opération par appel public à l'épargne doivent, au préalable, publier et tenir à la disposition de toute personne intéressée un document destiné à l'information du public, portant sur le contenu et les modalités de l'opération qui en fait l'objet, ainsi que sur l'organisation, la situation financière et l'évolution de l'activité de l'émetteur, dans des conditions prévues par un règlement de la commission des opérations de bourse » ; que les dispositions ajoutées à cet alinéa par le 2° du I de l'article 27 de la loi

déférée ont pour objet de permettre, dans les cas définis par le même règlement de la commission des opérations de bourse, la rédaction de ce document d'information dans une « langue usuelle en matière financière » autre que le français ; que ce « prospectus » doit être alors accompagné d'un résumé rédigé en français, dans les conditions déterminées par ledit règlement ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 621-8 du code monétaire et financier : « Le projet de document mentionné à l'article L. 412-1 est soumis au visa préalable de la commission des opérations de bourse, qui indique les énonciations à modifier ou les informations complémentaires à insérer » ;

15. Considérant que les auteurs des saisines émettent plusieurs griefs à l'encontre du 2° du I de l'article 27 ; qu'ils soutiennent, en premier lieu, qu'il ouvrirait aux personnes privées le droit d'utiliser une langue autre que le français dans leurs relations avec une autorité administrative, en violation de l'article 2 de la Constitution ; que se poserait également, à cet égard, « la question de la langue de référence en cas de contentieux » porté devant une juridiction française ; qu'en deuxième lieu, il méconnaîtrait le principe d'égalité en établissant « une distinction selon l'aptitude des investisseurs potentiels à comprendre une langue étrangère » ; qu'enfin, il porterait au droit des citoyens à l'information une atteinte contraire à l'article 11 de la Déclaration de 1789 ;

16. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution : « La langue de la République est le français » ; qu'en vertu de ces dispositions, l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public ; que les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage ; que l'article 2 de la Constitution n'interdit pas l'utilisation de traductions ;

17. Considérant que le prospectus mentionné par l'article L. 412-1 du code monétaire et financier est établi par des personnes procédant à une opération par appel public à l'épargne et destiné à l'information des investisseurs potentiels ; que ce prospectus s'inscrit ainsi dans des relations de droit privé ; que le pouvoir de réglementation et de contrôle conféré par la loi à la commission des opérations de bourse ne change pas la nature juridique de ce document ; qu'en autorisant, pour son établissement, l'emploi d'une « langue usuelle en matière financière », le législateur, qui a entendu tenir compte des engagements communautaires de la France et des pratiques ayant cours au sein des marchés internationaux,

ne confère pas pour autant aux intéressés le droit d'utiliser une langue autre que le français dans leurs relations avec la commission des opérations de bourse ni, en cas de litige, avec les juridictions nationales ; que, par suite, le grief tiré d'une atteinte à l'article 2 de la Constitution est inopérant ;

18. Considérant, en deuxième lieu, que le 2° du I de l'article 27 de la loi déferée se borne à permettre que le public soit informé, dans les cas et conditions déterminés par la commission des opérations de bourse, par un écrit rédigé dans une langue usuelle en matière financière autre que le français ; qu'il n'est pas par lui-même contraire au principe d'égalité devant la loi ; qu'il appartiendra toutefois à la commission des opérations de bourse, tant dans l'exercice de son pouvoir réglementaire que dans l'octroi de son visa, de veiller au respect de ce principe et, en particulier, en application de l'article L. 412-1 du code monétaire et financier, de s'assurer que le résumé comporte les données essentielles relatives au « contenu » et aux « modalités de l'opération », ainsi qu'à « l'organisation, la situation financière et l'évolution de l'activité de l'émetteur » ;

19. Considérant, enfin, que l'article 11 de la Déclaration de 1789 ne saurait être invoqué s'agissant de l'information des investisseurs sur les opérations par appel public à l'épargne ; que, par suite, le grief ne peut qu'être rejeté ;

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

D É C I D E :

Article premier.- L'article 12 de la loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier est déclaré contraire à la Constitution.

Article 2.- Sont déclarés conformes à la Constitution l'article 24 ainsi que, sous la réserve énoncée dans la présente décision, le 2° du I de l'article 27.

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

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 6 décembre 2001, où siégeaient : MM. Yves GUÉNA, Président, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Pierre JOXE, Pierre MAZEAUD, Mmes Monique PELLETIER, Dominique SCHNAPPER et Simone VEIL.