

Conseil constitutionnel

Décision n° **2002-460 DC** du jeudi 22 août 2002

Loi d'orientation et de programmation

pour la sécurité intérieure

DOSSIER DOCUMENTAIRE

Questions soulevées	4
<i>A- Article 1^{er}</i>	<i>4</i>
<i>B- Article 3-I.....</i>	<i>4</i>
<i>C – Article 3 – II – 1^o</i>	<i>4</i>
<i>D - Article 3 - II - 2^o</i>	<i>5</i>
<i>E – Article 3 – III.....</i>	<i>5</i>
<i>F – Article 7.....</i>	<i>5</i>
Normes de références	6
Déclaration des droits de l’homme et du citoyen	6
<i>Article 4.....</i>	<i>6</i>
<i>Article 5.....</i>	<i>6</i>
<i>Article 6.....</i>	<i>6</i>
<i>Article 13.....</i>	<i>6</i>
<i>Article 14.....</i>	<i>6</i>
<i>Article 16.....</i>	<i>6</i>
Constitution de 1958	7
<i>Article 34 :.....</i>	<i>7</i>
<i>Article 47.....</i>	<i>7</i>
Documentation.....	9
A - Article 1 ^{er}	9
<i>Décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982 – Loi portant réforme de la planification... 9</i>	
<i>Décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986 - Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social</i>	<i>9</i>
<i>Conseil d’État – 5 mars 1999 – Confédération nationale des groupes autonomes de l’enseignement public</i>	<i>10</i>

<i>Conseil d'État – 5 mars 1999 – M. Rouquette, Mme Lipietz et M. du Besset</i>	11
B – Article 3 - I	12
<i>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</i>	12
<i>Code des marchés publics</i>	12
<i>Loi n° 75-1334 du 31 Décembre 1975 relative à la sous-traitance</i>	13
C – Article 3 - II - 1°	14
<i>Code du domaine de l'État, articles L. 34-1 à L. 34-9</i>	14
<i>Code de la construction, article L. 251-1</i>	17
<i>Code des marchés publics, articles 1^{er} et 3</i>	17
<i>Directive 93/37/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux Aux fins de la présente directive, article 1^{er}</i>	18
<i>Décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001 - Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel</i>	18
<i>Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001 - Loi portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles</i>	19
<i>Décision n° 2001-452 DC du 6 décembre 2001 - Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier</i>	19
<i>Conseil d'État – 10 juin 1994 - Commune de Cabourg</i>	20
<i>Conseil d'État - 25 février 1994 - SA SOFAP Marignan Immobilier</i>	21
<i>Conseil d'État – Sections de l'intérieur et des travaux publics réunies - Avis n° 350.960 – 31 janvier 1995</i>	21
D – Article 3 - II – 2°	24
<i>Code monétaire et financier, article L. 313-7</i>	24
<i>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</i>	24
E – Article 3 - III	25
<i>Code rural, article L. 451-1</i>	25
<i>Code général des collectivités territoriales, articles L. 1311-1 à L 1311-4</i>	25
<i>Décision n° 84-185 DC du 18 janvier 1985 - Loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales</i>	26
<i>Conseil d'État . 25/2/94 SA SOFAP Marignan Immobilier</i>	26
F – Article 7	28
<i>Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances</i>	28
<i>Ordonnance 59-2 du 2 Janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances</i>	30
<i>Décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991 - Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme</i>	30
<i>Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990 - Loi de finances pour 1991</i>	30

<i>Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 – Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse.....</i>	<i>31</i>
<i>Décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996 - Loi de finances pour 1997</i>	<i>32</i>

Questions soulevées

A- Article 1^{er}

- Le rapport approuvé par le article 1^{er} a-t-il valeur normative ?
- Quelle est la règle ou le principe qui s'y opposerait ?
- Faut-il soulever ce point d'office ?

Cf.

- Décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982, cons. 10 à 12
- Décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986 - Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social cons. 5 à 8
- Conseil d'État – 5 mars 1999 - Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public
- Conseil d'État – 5 mars 1999 – M. Rouquette, Mme Lipietz et M. du Besset

B- Article 3-I

L'État, maître d'ouvrage, peut-il passer de « marchés globaux » (conception, réalisation et maintenance) pour construire des casernes de gendarmerie ou des commissariats de police sans porter atteinte au principe d'égalité entre les petites et les grandes entreprises ?

Cf.

- 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, articles 7 et 18
- Nouveau code des marchés publics, articles 10 et 51
- Loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance, article 1^{er}

C – Article 3 – II – 1°

L'État peut-il délivrer à des opérateurs privés une autorisation d'occupation temporaire de son domaine public en les chargeant de construire des immeubles pour les services de la justice, de la police ou de la gendarmerie et les prendre ensuite à bail avec option d'achat anticipé, sans porter atteinte au principe d'égalité et de libre-concurrence ?

Cf.

- Code du domaine de l'État L. 34-1 à L. 34-9
- Code de la construction, article L. 251-1
- Nouveau code des marchés publics, articles 1^{er} et 3 (3°)
- Directive 93-37 CEE, article 1^{er}
- Décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001, cons. 10
- Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, cons. 32 à 34
- Décision n° 2001-452 DC du 6 décembre 2001, cons. 2 à 7
- Conseil d'État – 10 juin 1994 - Commune de Cabourg

- Conseil d'État – 25 février 1994 - SA SOFAP Marignan Immobilier
- Conseil d'État - Avis du 31 janvier 1995 (356 960)

D - Article 3 - II - 2°

Permettre le financement de telles constructions par le crédit-bail, est-ce compatible avec les exigences du service public ? Le législateur a-t-il défini avec assez de précision les exigences à respecter ?

Cf.

- Code monétaire et financier, article L. 313-7
- Décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994, cons. 14 et 15

E – Article 3 – III

Les mécanismes juridiques permettant aux collectivités territoriales de participer à la construction ou à la rénovation d'immeubles destinés aux services de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales ne portent-ils pas atteinte au principe d'égalité, en ce que les conditions essentielles du maintien de l'ordre public ne seraient pas identiques sur l'ensemble du territoire national ?

Cf.

- Code rural, article L. 451-1
- Code général des collectivités territoriales, articles L. 1311-1 à L. 1311-4
- Décision n° 84-185 DC du 18 janvier 1985, cdt 17 et 18
- Conseil d'État - 25 février 1994 SA SOFAP Marignan Immobilier

F – Article 7

Une loi ordinaire peut-elle fixer les règles de présentation des lois de finances (dépôt d'un rapport par le Gouvernement) ?

Cf.

- Article 47 de la Constitution
- Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, articles 51, 54 et 67
- Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, article 1^{er}
- Décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991 - Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, cons. 42 à 47
- Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990 - Loi de finances pour 1991, cons. 10
- Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 – Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, cons. 56 à 59
- Décision n°96-385 DC du 30 décembre 1996 - Loi de finances pour 1997, cons. 36

Normes de références

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

(...)

Article 4

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

Article 5

La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société. 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.

Article 6

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

(...)

Article 13

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

Article 14

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.

(...)

Article 16

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

(...)

Constitution de 1958

Article 34 :

La loi est votée par le Parlement.

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense Nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la Défense Nationale ;
- de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmes déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

(...)

Article 47

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

A - Article 1^{er}

Décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982 – Loi portant réforme de la planification

(...)

10. Considérant qu'aux termes de l'article 3, alinéa 4, de la loi déferée au Conseil constitutionnel, le rapport préparé par le Gouvernement et qui doit être approuvé par la première loi de plan "mentionne les domaines où, et les Etats avec lesquels, il serait souhaitable d'engager des négociations en vue de la conclusion d'accords ou de programmes de coopération, en tenant compte de l'action des communautés européennes" ;

11. Considérant qu'à l'encontre de ces dispositions les députés auteurs de la saisine font valoir qu'elles seraient contraires à l'article 52 de la Constitution qui réserve au Président de la République la négociation et la ratification des traités ;

12. Considérant **qu'il résulte des termes mêmes des dispositions ainsi critiquées que la mention dont elles prévoient l'insertion dans le rapport préparé par le Gouvernement pour la première loi de plan a un caractère purement indicatif** et ne met aucune obligation à la charge des organes des pouvoirs publics compétents en matière de conduite des relations extérieures de la France ; que, dès lors, elles ne sauraient être déclarées contraires à l'article 52 de la Constitution ;

(...)

Décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986 - Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social

(...)

- SUR LA PROCEDURE LEGISLATIVE :

. En ce qui concerne l'absence de consultation du Conseil économique et social :

5. Considérant que les députés auteurs de la première saisine soutiennent que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel constitue une loi de programme à caractère économique et social ; qu'il s'ensuit que son adoption par le Parlement aurait dû être précédée, par application de l'article 70 de la Constitution, de la consultation du Conseil économique et social ;

6. Considérant qu'en vertu de l'article 70 de la Constitution "Tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique ou social" est soumis pour avis au Conseil économique et social ; que l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social précise, dans son deuxième alinéa, que ce Conseil "est obligatoirement saisi pour avis des projets de loi de programme ou de plans à caractère économique ou social, à l'exception des lois de finances" et, dans son quatrième alinéa, qu'il peut "être consulté sur tout problème de caractère économique ou social intéressant la République" ; qu'aux termes de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution "Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État" ; que **le dernier alinéa de l'article premier de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant**

loi organique relative aux lois de finances dispose que : "Les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'État que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. Les autorisations de programme peuvent être groupées dans des lois dites "lois de programme"" ;

7. Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que, pour l'application de l'article 70 de la Constitution, on doit entendre par "loi de programme à caractère économique ou social", une loi qui, non seulement définit des objectifs à moyen ou long terme en matière économique et sociale, mais comporte, en outre, des prévisions de dépenses chiffrées pour la réalisation de ces objectifs ;

8. Considérant que, si la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel se réfère à certains objectifs de caractère économique et social proposés par le Gouvernement, elle ne comporte aucune prévision de dépenses chiffrées ; qu'ainsi le vote de ladite loi ne devait pas être obligatoirement précédé de la consultation du Conseil économique et social, même s'il eût été loisible au Gouvernement, en application du quatrième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360, de procéder à la consultation de cet organisme ;

(...)

Conseil d'État – 5 mars 1999 – Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public

(...)

Considérant qu'aux termes de l'article 35 de la **loi d'orientation sur l'éducation** du 10 juillet 1989 susvisée, « **les objectifs de la politique nationale en faveur de l'éducation pour la période de 1989 à 1994 sont énoncés dans le rapport annexé à la présente loi** » ; que ce rapport annexé fait figurer parmi ces objectifs l'augmentation du nombre d'enseignants et la création d'allocations d'enseignement ; qu'il précise que : « les périodes durant lesquelles ont été perçues ces allocations sont prises en compte, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, pour le reclassement des bénéficiaires dans les corps enseignants au sein desquels ils auront été titularisés » ;

Considérant que le décret du 1^{er} septembre 1989 susvisé a institué des allocations d'enseignement, attribuées en fonction du mérite et sous condition de ressources, au profit d'étudiants s'engageant, d'une part, à se présenter à des concours d'accès à certains corps d'enseignants et, d'autre part, à être initiés, au cours de leur préparation, à certaines activités d'enseignement ; que le décret du 25 septembre 1991 attaqué a modifié les statuts des corps des professeurs certifiés, des instituteurs et des professeurs des écoles pour instituer, au bénéfice de ceux des agents recrutés dans ces corps qui avaient bénéficié de telles allocations, une bonification d'ancienneté égale au tiers de la période durant laquelle ils avaient perçu ces allocations ;

Considérant qu'**en instituant cette bonification** pour les seuls agents ayant bénéficié de ces allocations, **le décret** attaqué du 25 septembre 1991 **a porté au principe d'égalité de traitement des fonctionnaires recrutés dans un même corps une atteinte qui n'est pas justifiée par la différence de situation** existant entre les lauréats des concours de recrutement de ces corps selon qu'ils ont ou non perçu des allocations d'enseignement, dès lors du moins que l'initiation à des activités d'enseignement prévue pour les premiers ne les faisait pas participer au service public de l'enseignement ; que, eu égard notamment à la

circonstance que les allocations d'enseignement sont attribuées sous condition de ressources, cette discrimination ne peut davantage trouver un fondement légal dans l'intérêt général s'attachant à l'accroissement du nombre de candidats aux concours ;

Considérant, il est vrai, que **le ministre de l'éducation nationale invoque**, au soutien des dispositions du décret attaqué, **les termes précités du rapport annexé à la loi du 10 juillet 1989** ;

Mais considérant qu'ainsi d'ailleurs que le confirment les débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi du 10 juillet 1989, **le rapport annexé à celle-ci n'est pas revêtu de la valeur normative qui s'attache aux dispositions de la loi** ; qu'ainsi les mentions de ce rapport ne peuvent être regardées comme conférant un fondement légal aux dispositions réglementaires contestées ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public est fondée à demander l'annulation du décret du 25 septembre 1991 ;

(...)

Conseil d'État – 5 mars 1999 – M. Rouquette, Mme Lipietz et M. du Besset

(...)

Sur le moyen tiré de la méconnaissance par le décret attaqué du rapport annexé à la loi du 19 décembre 1997 :

Considérant qu'aux termes de l'article LO 111-3, ajouté au Code de la sécurité sociale par la loi organique du 22 juillet 1996 : « Chaque année, la loi de financement de la sécurité sociale : 1° approuve les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale » ; qu'en vertu de l'article LO 111-4, ajouté au code précité par la même loi, le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un « rapport présentant les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale » ;

Considérant que **les orientations et les objectifs présentés par le rapport accompagnant la loi de financement de la sécurité sociale ne sont pas revêtus de la portée normative qui s'attache aux dispositions de celle-ci** ; que, par suite, M. du Besset ne saurait utilement soutenir que le décret attaqué méconnaîtrait les indications contenues dans le rapport annexé à la loi du 19 décembre 1997 ;

(...)

B – Article 3 - I

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

TITRE II : De la maîtrise d'œuvre.

Article 7

La mission de maîtrise d'œuvre que le maître de l'ouvrage peut confier à une personne de droit privé ou à un groupement de personnes de droit privé doit permettre d'apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme mentionné à l'article 2 .

Pour la réalisation d'un ouvrage, la mission de maîtrise d'œuvre est distincte de celle d'entrepreneur.

(...)

Article 18

(Modifié par Loi 88-1090 1^{er} décembre 1988 art 1 VII JORF 3 décembre 1988).

I - Nonobstant les dispositions du titre II de la présente loi, **le maître de l'ouvrage peut confier par contrat à un groupement de personnes de droit privé** ou, pour les seuls ouvrages d'infrastructure, à une personne de droit privé, **une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux, lorsque des motifs d'ordre technique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage.** Un décret précise les conditions d'application du présent alinéa en modifiant, en tant que de besoin, pour les personnes publiques régies par le code des marchés publics, les dispositions de ce code.

(...)

Code des marchés publics

Article 10

Des travaux, des fournitures ou des prestations de services peuvent être répartis en lots donnant lieu chacun à un marché distinct ou peuvent faire l'objet d'un marché unique.

La personne responsable du marché choisit entre ces deux modalités en fonction des avantages économiques, financiers ou techniques qu'elles procurent.

Pour la détermination des procédures applicables à la passation des marchés comportant des lots, la personne publique contractante évalue le montant du marché conformément aux dispositions de l'article 27.

Les offres sont examinées lot par lot. Les candidats ne peuvent pas présenter des offres variables selon le nombre de lots susceptibles d'être obtenus.

Pour un marché ayant à la fois pour objet la construction et l'exploitation ou la maintenance d'un ouvrage, la construction fait obligatoirement l'objet d'un lot séparé.

(...)

Article 51

I. - **Les entreprises peuvent présenter leur candidature ou leur offre sous forme de groupement solidaire ou de groupement conjoint**, sous réserve du respect des règles relatives à la liberté des prix et à la concurrence.

Le **groupement** est **conjoint** lorsque, l'opération étant divisée en lots, chacun des prestataires membres du groupement s'engage à exécuter le ou les lots qui sont susceptibles de lui être attribués dans le marché.

Le **groupement** est **solidaire** lorsque chacun des prestataires membres du groupement est engagé pour la totalité du marché, que l'opération soit ou non divisée en lots.

(...)

Article 94

Est interdite l'insertion dans un marché de toute clause de paiement différé.

(...)

Loi n° 75-1334 du 31 Décembre 1975 relative à la sous-traitance

Titre I : Dispositions générales.

Article 1

(Modifié par Loi 2001-1168 11 Décembre 2001 art 6 1° JORF 12 décembre 2001.)

Au sens de la présente loi, **la sous-traitance est l'opération par laquelle un entrepreneur confie par un sous-traité, et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant l'exécution de tout ou partie de l'exécution du contrat d'entreprise ou d'une partie du marché public conclu avec le maître de l'ouvrage.**

(...)

C – Article 3 - II - 1°

Code du domaine de l'État, articles L. 34-1 à L. 34-9

(...)

Section III : Occupations constitutives de droits réels

Article L. 34-1

(inséré par Loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 art. 1 Journal Officiel du 26 juillet 1994)

Le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public de l'Etat a, sauf prescription contraire de son titre, un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice d'une activité autorisée par ce titre.

Ce droit confère à son titulaire, pour la durée de l'autorisation et dans les conditions et les limites précisées dans la présente section, les prérogatives et obligations du propriétaire.

Le titre fixe la durée de l'autorisation, en fonction de la nature de l'activité et de celle des ouvrages autorisés, et compte tenu de l'importance de ces derniers, **sans pouvoir excéder soixante-dix ans.**

Article L. 34-2

(inséré par Loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 art. 1 Journal Officiel du 26 juillet 1994)

Les droits, ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier ne peuvent être cédés, ou transmis dans le cadre de mutations entre vifs ou de fusion, absorption ou scission de sociétés, pour la durée de validité du titre restant à courir, y compris dans le cas de réalisation de la sûreté portant sur lesdits droits et biens et dans les cas prévus aux troisième et quatrième alinéas, **qu'à une personne agréée par l'autorité compétente**, en vue d'une utilisation compatible avec l'affectation du domaine public occupé.

Lors du décès d'une personne physique titulaire d'un titre d'occupation constitutif de droits réels, celui-ci peut être transmis, dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, au conjoint survivant ou aux héritiers sous réserve que le bénéficiaire, désigné par accord entre eux, soit présenté à l'agrément de l'autorité compétente dans un délai de six mois à compter du décès.

Les droits, ouvrages, constructions et installations ne peuvent être hypothéqués que pour garantir les emprunts contractés par le titulaire de l'autorisation en vue de financer la réalisation, la modification ou l'extension des ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier situés sur la dépendance domaniale occupée.

Les créanciers chirographaires autres que ceux dont la créance est née de l'exécution des travaux mentionnés à l'alinéa précédent ne peuvent pratiquer des mesures conservatoires ou des mesures d'exécution forcée sur les droits et biens mentionnés au présent article.

Les hypothèques sur lesdits droits et biens s'éteignent au plus tard à l'expiration des titres d'occupation délivrés en application des articles L. 34-1 et L. 34-4, quels qu'en soient les circonstances et le motif.

Article L. 34-3

(inséré par Loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 art. 1 Journal Officiel du 26 juillet 1994)

A l'issue du titre d'occupation, les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier existant sur la dépendance domaniale occupée doivent être démolis, soit par le titulaire de l'autorisation, soit à ses frais, **à moins que leur maintien en l'état n'ait été prévu expressément par le titre d'occupation** ou que l'autorité compétente ne renonce en tout ou partie à leur démolition.

Les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier dont le maintien à l'issue du titre d'occupation a été accepté deviennent de plein droit et gratuitement la propriété de l'Etat, francs et quittes de tous privilèges et hypothèques.

Toutefois, **en cas de retrait de l'autorisation avant le terme prévu, pour un motif autre que l'inexécution de ses clauses et conditions, le titulaire est indemnisé du préjudice direct, matériel et certain né de l'éviction anticipée**. Les règles de détermination de l'indemnité peuvent être précisées dans le titre d'occupation. Les droits des créanciers régulièrement inscrits à la date du retrait anticipé sont reportés sur cette indemnité.

Deux mois au moins avant la notification d'un retrait pour inexécution des clauses et conditions de l'autorisation, les créanciers régulièrement inscrits sont informés des intentions de l'autorité compétente à toutes fins utiles, et notamment pour être mis en mesure de proposer la substitution d'un tiers au permissionnaire défaillant.

Article L. 34-4

(inséré par Loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 art. 1 Journal Officiel du 26 juillet 1994)

Lorsque les ouvrages, constructions ou installations sont nécessaires à la continuité du service public, les dispositions de l'article L. 34-1 ne leur sont applicables que sur décision de l'Etat.

Article L. 34-5

(inséré par Loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 art. 1 Journal Officiel du 26 juillet 1994)

Les dispositions de la présente section sont également applicables aux conventions de toute nature ayant pour effet d'autoriser l'occupation du domaine public.

Lorsque ce droit d'occupation du domaine public résulte d'une concession de service public ou d'outillage public, le cahier des charges précise les conditions particulières auxquelles il doit être satisfait pour tenir compte des nécessités du service public.

Article L. 34-6

(inséré par Loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 art. 1 Journal Officiel du 26 juillet 1994)

Des décrets en Conseil d'Etat fixent les conditions d'application des articles L. 34-1 à L. 34-5.

Article L. 34-7

(inséré par Loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 art. 1 Journal Officiel du 26 juillet 1994)

Dans le cadre des titres d'occupation prévus par les articles L. 34-1 et L. 34-5, **la réalisation des ouvrages, constructions et installations, à l'exclusion de ceux affectés à un service public et aménagés à cet effet ou affectés directement à l'usage du public** ainsi que des travaux exécutés pour une personne publique dans un but d'intérêt général, **peut donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail par le titulaire du droit d'occupation.**

La conclusion de tels contrats de crédit-bail au bénéfice d'organismes dans lesquels l'Etat ou l'établissement public gestionnaire du domaine apporte un concours financier ou détient, directement ou indirectement, une participation financière permettant d'exercer un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion est soumise à un agrément de l'Etat. Cet agrément peut être refusé si l'opération se traduit par un accroissement des charges ou une diminution des ressources de l'Etat. Les modalités de cet agrément sont précisées par décret en Conseil d'Etat.

Article L. 34-8

(inséré par Loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 art. 1 Journal Officiel du 26 juillet 1994)

Les dispositions des articles L. 34-1 à L. 34-7 sont applicables aux établissements publics de l'Etat, tant pour le domaine public de l'Etat qui leur est confié que pour leur domaine propre.

Pour l'application du deuxième alinéa de l'article L. 34-3, les ouvrages, constructions et installations concernés situés sur le domaine propre d'un établissement public deviennent la propriété dudit établissement public.

Des décrets en Conseil d'Etat apportent les adaptations nécessaires aux dispositions relatives à la gestion du domaine public par les établissements publics de l'Etat, et notamment les conditions dans lesquelles les décisions prises par les autorités compétentes de ces établissements sont, dans les cas prévus à l'article L. 34-4, soumises à approbation de leur ministre de tutelle et du ministre chargé du domaine.

Article L. 34-8-1

(Loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997 art. 56 Journal Officiel du 19 novembre 1997)

(Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 102 VI Journal Officiel du 28 février 2002)

Les dispositions de la présente section et de l'article 3 de la loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 complétant le code du domaine de l'Etat et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public sont applicables sur le domaine public de l'Etat compris dans les limites administratives des ports qui relèvent de la compétence des départements et des communes, mis à disposition de ces départements et de ces communes ou ayant fait l'objet à leur profit d'un transfert de gestion.

Les autorisations, décisions et agréments mentionnés aux articles L. 34-1, L. 34-2, L. 34-3 et L. 34-4 sont pris ou accordés, après consultation du représentant de l'Etat, par le président du conseil général ou par le maire selon le cas. Ils peuvent également être pris ou accordés par le concessionnaire, lorsque les termes de la concession le prévoient.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

Article L. 34-9

(inséré par Loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 art. 1 Journal Officiel du 26 juillet 1994)

Les dispositions de la présente section ne sont pas applicables au domaine public naturel.

Code de la construction, article L. 251-1

(Dispositions applicables aux baux de droit privé)

(Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 art. 11 Journal Officiel du 2 juin 1990)

Constitue un bail à construction le bail par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail.

Le bail à construction est consenti par ceux qui ont le droit d'aliéner et dans les mêmes conditions et formes.

Il est conclu pour une durée comprise entre dix-huit et quatre-vingt-dix-neuf ans. Il ne peut se prolonger par tacite reconduction.

Code des marchés publics, articles 1^{er} et 3

Article 1^{er}

I. - Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les personnes morales de droit public mentionnées à l'article 2, 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.

II. - Les **marchés publics de travaux** ont pour objet la réalisation de tous travaux de bâtiment ou de génie civil à la demande d'une personne publique exerçant la maîtrise d'ouvrage.

Les **marchés publics de fournitures** ont pour objet l'achat, la prise en crédit-bail, la location ou la location-vente de produits ou matériels.

Les **marchés publics de services** ont pour objet la réalisation de prestations de services.

Un marché public relevant d'une des trois catégories mentionnées ci-dessus peut comporter, à titre accessoire, des éléments relevant d'une autre catégorie. Lorsqu'un marché public a pour objet à la fois des services et des fournitures, il est un marché de services si la valeur de ceux-ci dépasse celle des produits à fournir.

(...)

Article 3

Les dispositions du présent code ne sont pas applicables :

(...)

3° Aux contrats qui ont pour objet l'acquisition ou la location de terrains, de bâtiments existants ou d'autres biens immeubles, ou qui concernent d'autres droits sur ces biens, sauf s'ils comportent des clauses relatives au financement du prix ;

(...)

Directive 93/37/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux Aux fins de la présente directive, article 1^{er}

(...)

a) les «**marchés publics de travaux**» sont des contrats à titre onéreux, conclus par écrit entre, d'une part, **un entrepreneur** et, d'autre part, **un pouvoir adjudicateur** défini au point b) et **ayant pour objet** soit l'exécution, soit conjointement l'exécution et la conception des travaux relatifs à une des activités visées à l'annexe II ou d'un ouvrage défini au point c), soit **la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage** répondant aux besoins précisés par le pouvoir adjudicateur;

b) sont considérés comme «**pouvoirs adjudicateurs**», **l'État, les collectivités territoriales**, les organismes de droit public et les associations formées par une ou plusieurs de ces collectivités ou de ces organismes de droit public.

(...)

Décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001 - Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel

(...)

10. Considérant que **les dispositions du nouvel article L. 135-10 du code de la sécurité sociale ne portent, par elles-mêmes, aucune atteinte à l'égalité entre les entreprises d'investissement susceptibles de participer aux appels d'offres ouverts dans le cadre de la gestion financière du fonds** ; que ces dispositions précisent au contraire que la gestion administrative du fonds « est indépendante de toute autre activité de la Caisse des dépôts et consignations et de ses filiales » ; que le nouvel article L. 135-13 oblige tout membre du directoire du fonds à « informer le président du conseil de surveillance des intérêts qu'il détient ou vient à détenir et des fonctions qu'il exerce ou vient à exercer dans une activité économique ou financière ainsi que de tout mandat qu'il détient ou vient à détenir au sein d'une personne morale » ; qu'il lui interdit, par ailleurs, en ce qui concerne la mise en oeuvre de la gestion financière, de « délibérer dans une affaire dans laquelle lui-même ou, le cas échéant, une personne morale au sein de laquelle il exerce des fonctions ou détient un mandat a un intérêt » ; qu'il lui est également interdit de « participer à une délibération concernant une affaire dans laquelle lui-même ou, le cas échéant, une personne morale au sein de laquelle il exerce des fonctions ou détient un mandat a représenté une des parties intéressées au cours des dix-huit mois précédant la délibération » ; qu'en outre, le président du conseil de surveillance doit prendre « les mesures appropriées pour assurer le respect de ces obligations et interdictions » ; qu'enfin, le nouvel article L. 135-14 du même code soumet le fonds au contrôle de la Cour des comptes, de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances ; qu'au demeurant, **il appartient tant aux autorités de contrôle qu'au juge compétent saisi par toute personne intéressée de veiller au respect du principe d'égalité qui, en l'espèce, implique la libre concurrence** ;

(...)

Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001 - Loi portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles

(...)

. Quant à l'égalité entre les différents organismes assureurs sur les marchés du secteur concurrentiel :

32. Considérant que les sénateurs requérants reprochent à la loi déferée de violer « le principe d'égalité, qui implique que les personnes physiques ou morales qui entendent accéder au même marché pertinent soient placées dans des conditions garantissant l'absence de discrimination a priori entre elles pour l'accès à ce marché » ; que, selon eux, les attributions confiées aux caisses de mutualité sociale agricole pour la gestion du régime de base seraient de nature à fausser le jeu normal de la concurrence sur le terrain de l'assurance complémentaire ; qu'elles leur permettraient en effet, d'une part, de prendre « des décisions faisant grief aux autres intervenants dans le secteur de la protection sociale », et, d'autre part, de disposer, grâce aux renseignements relatifs aux assurés sociaux qu'elles ont pour mission de centraliser, « d'informations privilégiées qui leur permettraient d'être plus agressives sur le terrain de l'assurance complémentaire » ; que constituerait, en particulier, un avantage déterminant la faculté laissée aux caisses, dans le silence de la loi, d'adresser des bulletins d'adhésion à l'ensemble des personnes relevant du nouveau régime ;

33. Considérant que les dispositions de la loi déferée, et en particulier l'article L.752-12 nouveau du code rural qui définit les attributions des caisses de mutualité sociale agricole dans la gestion du régime de base, ne portent, par elles-mêmes, aucune atteinte au principe d'égalité ; que l'éventualité d'un détournement de la loi, qui pourrait survenir lors de son application, n'entache pas celle-ci d'inconstitutionnalité ;

34. Considérant qu'il appartiendra, en tout état de cause, aux autorités administratives et juridictionnelles compétentes de veiller au respect du principe d'égalité et de la libre concurrence sur les marchés de l'assurance complémentaire ;

(...)

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

(...)

- 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 ;

(...)

Conseil d'État – 10 juin 1994 - Commune de Cabourg

(...)

Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la loi du 3 janvier 1991 auquel se réfère l'article L. 22 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'ordonnance attaquée : "Fait l'objet de mesures de publicité définies par décret en Conseil d'Etat la passation des contrats dont le montant est égal ou supérieur à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances, dont l'objet est défini à l'article 9, et que se proposent de conclure les collectivités territoriales (...) lorsque la rémunération de l'entrepreneur consiste en tout ou partie dans le droit d'exploiter l'ouvrage" ; que, selon l'article 9, l'objet des contrats est "de réaliser, de concevoir et réaliser, ou de faire réaliser, par quelque moyen que ce soit, tous travaux ou ouvrages de bâtiment ou de génie civil" ; que le décret du 31 mars 1992 a défini les mesures de publicité requises pour la passation des contrats visés à l'article 11 de la loi du 3 janvier 1991 ; que l'arrêté du ministre de l'économie, des finances et du budget pris à la même date a fixé à 34 700 000 F hors taxe sur la valeur ajoutée le montant prévu à cet article ;

Considérant que **le projet de convention dite "bail emphytéotique" et le projet de convention de financement de travaux entre la Commune de Cabourg et la société Casa Nostra international**, qui ont été déférés par la société anonyme d'organisation de loisirs et spectacles au président du tribunal administratif de Caen, sur le fondement de l'article L. 22 précité, **sont liés l'un à l'autre et ont pour objet de faire réaliser des travaux**

d'aménagements de l'immeuble communal dit "casino de Cabourg", la rémunération de la société Casa Nostra international consistant dans le droit d'exploiter l'ouvrage pendant une durée de soixante ans dans les conditions prévues par le projet de convention dite "bail emphytéotique" ; que selon les stipulations de ce projet, les constructions qui seront édifiées et les travaux qui seront effectués par la société deviendront la propriété de la commune ; que le montant des travaux prévus dans les projets de conventions est supérieur au montant de 34 700 000 F fixé par l'arrêté ministériel du 31 mars 1992 ; qu'ainsi **lesdites conventions** entrent dans les prévisions de l'article 11 de la loi du 3 janvier 1991 et **doivent faire l'objet des mesures de publicité** prévues par le décret du 31 mars 1992 ;
(...)

Conseil d'État - 25 février 1994 - SA SOFAP Marignan Immobilier

(...)
Considérant d'autre part que, dans l'opération ainsi entreprise, **la ville de Lille n'assurera pas la direction technique des actions de construction, ne deviendra propriétaire des ouvrages qu'au terme du bail, et ne jouera ainsi ni pendant la réalisation desdits ouvrages ni avant le terme fixé, le rôle de maître d'ouvrage** ; que par suite **l'opération en vue de laquelle a été passé le bail contesté ne présente pas**, même si une partie des ouvrages répond aux besoins de la ville de Lille, **le caractère d'une opération de travaux publics** ; que c'est par suite à tort que le tribunal administratif s'est, pour annuler la délibération autorisant la passation du bail, fondé sur ce que ladite opération constituait en réalité un marché de travaux publics et ne pouvait être réalisée sur le fondement de l'article 13 de la loi du 5 janvier 1988 ;
(...)

Conseil d'État – Sections de l'intérieur et des travaux publics réunies - Avis n° 350.960 – 31 janvier 1995

Le Conseil d'État (Section de l'intérieur et Section des travaux publics réunies), saisi par le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire d'une demande d'avis portant sur les questions ci-après:

(...)

2) **L'État peut-il**, en application de l'article 1^{er} de la loi n° 94-631 du 25 Juillet 1994, **accorder à une collectivité territoriale**, un établissement public, une société d'économie mixte ou une société privée, **une autorisation d'occupation temporaire du domaine l'autorisant à construire puis gérer des immeubles de bureaux, et lui accordant sur lesdits immeubles un droit réel ?**

3) En cas de réponse affirmative à la question précédente, **le ministère de l'Intérieur pourrait-il prendre à bail tout ou partie des immeubles de bureaux qui reviendraient en toute propriété à l'État au terme de l'occupation du domaine**, cette occupation étant assortie de la description des éléments de programme nécessaires à l'utilisation par le ministère des locaux à construire pour lui?

4) Dans l'hypothèse ainsi définie, **le titulaire de l'autorisation d'occupation a-t-il juridiquement la qualité de maître de l'ouvrage** dans la mesure où il dispose d'un droit réel sur l'ouvrage, arrête l'enveloppe financière prévisionnelle et assure la totalité du financement de la construction?

5) **Le ministère de l'Intérieur, peut-il valablement insérer dans un contrat de location d'un immeuble où il se propose d'installer ses services une option d'achat aux termes de laquelle le montant des loyers versés serait en tout ou partie déduit du prix de vente** dans l'hypothèse où la vente se réaliserait?

(...)

Est d'avis de répondre dans le sens des observations suivantes:

(...)

— En ce qui concerne la deuxième question:

Il résulte de l'article L 34-1 ajouté au code du domaine de l'État par l'article 1^{er} de la loi du 25 juillet 1994 susvisée que **le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public de l'État a**, sauf prescription contraire de son titre, un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice d'une activité autorisée par ce titre. Toutefois, lorsque les ouvrages, constructions ou installations sont nécessaires à la continuité du service public, l'article L. 34-1 ne leur est applicable que « sur décision de l'état », ainsi que le précise l'article L. 34-4 du code du domaine de l'État.

Dès lors que sont respectées les dispositions combinées des articles L. 34-1 et L 34-4 et sous réserve qu'il ne s'agisse pas de dépendances du domaine public naturel qui sont exclues du champ d'application de la loi du 25 juillet 1994 par l'article L 34-9 du code du domaine de l'État, **le titulaire d'une autorisation d'occupation du domaine public de l'État devient, à compter de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, titulaire d'un droit réel sur des immeubles à usage de bureaux que le gestionnaire du domaine l'autoriserait à construire**, à défaut de prescription de son titre d'occupation y mettant obstacle.

Le régime juridique applicable à ce droit réel exercé sur le domaine public national est défini par la loi du 25 juillet 1994, par le ou les décrets en Conseil d'État nécessaires à son application ainsi que par les dispositions pertinentes du code du domaine de l'État, notamment son article L. 84.

— En ce qui concerne la troisième question :

La loi du 25 juillet 1994, en permettant au titulaire d'une autorisation -temporaire d'occupation du domaine public de l'État de disposer d'un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise « pour l'exercice d'une activité autorisée par ce titre », **n'exclut pas que ce droit réel soit utilisé en vue de la réalisation d'un ouvrage qui serait mis, par voie de bail, à la disposition de la personne gestionnaire du domaine de l'État**. Dans le cadre de l'application de la loi nouvelle, l'occupation du domaine et les droits réels y afférents peuvent être assortis de la description des éléments de programme correspondant aux conditions d'une utilisation adéquate par l'administration gestionnaire du domaine ou toute autre administration publique.

À l'issue du titre d'occupation du domaine public, les biens qui ont été mis entre-temps à la disposition d'une administration, deviennent en principe la propriété de l'État par application

des dispositions de l'article L. 34-3 ajouté au code du domaine de l'État par la loi du 25 juillet 1994.

— En ce qui concerne la quatrième question :

Dans le montage juridique qui est envisagé en réponse à la troisième question, c'est le titulaire de l'autorisation d'occupation du domaine public, une fois investi de la possibilité juridique de réaliser la construction, qui a la qualité de maître de l'ouvrage. Une pareille qualification ne peut être conférée à la collectivité publique preneuse, dès lors que cette collectivité n'assure pas la direction technique des actions de construction et ne devient propriétaire de l'ouvrage qu'au terme du contrat de location. En effet, elle **ne joue, ni pendant la réalisation de l'ouvrage, ni avant le terme fixé, le rôle de maître d'ouvrage.**

— En ce qui concerne la cinquième question :

Aucune disposition législative ou réglementaire non plus qu'aucun principe général ne s'oppose à ce que le ministre de l'Intérieur insère dans un contrat de location d'un immeuble où il se propose d'installer ses services une option d'achat aux termes de laquelle le montant des loyers versés serait totalement ou partiellement déduit du prix de vente au cas où la vente se réaliserait.

Toutefois, la fixation du montant du loyer devrait être effectuée dans le respect des prescriptions du décret n° 86-455 du 14 mars 1956. L'avis du service des domaines serait par suite requis. S'il est envisagé de retenir un montant supérieur à l'estimation domaniale, la décision ne pourrait être prise que par le ministre intéressé en accord avec le ministre chargé du Budget pour des projets dépassant 100000 F en valeur locative et, par le préfet, pour des projets d'un montant inférieur ou égal à cette somme.

En outre, dans le but d'assurer la sauvegarde de l'intérêt public, il serait souhaitable d'insérer une clause de résiliation unilatérale à l'initiative de l'État, dans le contrat de location avec option d'achat, comme pour tout contrat de location.

D – Article 3 - II – 2°

Code monétaire et financier, article L. 313-7

Les opérations de crédit-bail mentionnées par la présente sous-section sont :

(...)

2. Les opérations par lesquelles une entreprise donne en location des biens immobiliers à usage professionnel, achetés par elle ou construits pour son compte, **lorsque ces opérations**, quelle que soit leur qualification, **permettent aux locataires de devenir propriétaires de tout ou partie des biens loués, au plus tard à l'expiration du bail**, soit par cession en exécution d'une promesse unilatérale de vente, soit par acquisition directe ou indirecte des droits de propriété du terrain sur lequel ont été édifiés le ou les immeubles loués, soit par transfert de plein droit de la propriété des constructions édifiées sur le terrain appartenant audit locataire.

(...)

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

(...)

14. Considérant enfin que **si la réalisation des ouvrages**, constructions et installations **peut donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail par le titulaire du droit d'occupation**, l'article L. 34-7 a expressément exclu cette faculté s'agissant de ceux qui sont affectés à un service public ; qu'en outre de tels contrats ne sauraient être de nature à faire obstacle à l'affectation du domaine public ;

15. Considérant que **les règles et garanties ainsi énoncées sont de nature à assurer le fonctionnement des services publics et la protection de la propriété publique** en conformité avec les dispositions et principes à valeur constitutionnelle ci-dessus rappelés ; que si les députés auteurs de la saisine invoquent à l'encontre de l'article 1^{er} de la loi le principe selon eux à valeur constitutionnelle de l'inaliénabilité du domaine public, il ressort des dispositions de cet article qu'aucune d'entre elles n'a pour objet de permettre ou d'organiser l'aliénation de biens appartenant au domaine public ; que par suite le grief invoqué manque en fait ;

(...)

E – Article 3 - III

Code rural, article L. 451-1

(inséré par Décret n° 83-212 du 16 mars 1983 art. 1 Journal Officiel du 22 mars 1983 en vigueur le 1^{er} décembre 1982)

Le bail emphytéotique de biens immeubles confère au preneur un droit réel susceptible d'hypothèque ; ce droit peut être cédé et saisi dans les formes prescrites pour la saisie immobilière.

Ce bail doit être consenti pour plus de dix-huit années et ne peut dépasser quatre-vingt-dix-neuf ans ; il ne peut se prolonger par tacite reconduction.

Code général des collectivités territoriales, articles L. 1311-1 à L 1311-4

Article L. 1311-1

(Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 135 Journal Officiel du 28 février 2002)

- **Les biens du domaine public des collectivités territoriales**, de leurs établissements publics et de leurs groupements **sont inaliénables et imprescriptibles.**

L'occupation ou l'utilisation par des personnes privées des dépendances immobilières de ce domaine **ne confère pas** à ces dernières **de droit réel**, sous réserve des dispositions des articles L. 1311-2 et L. 1311-3.

Article L. 1311-2

(Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 135 Journal Officiel du 28 février 2002)

- **Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet**, en faveur d'une personne privée, **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.

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.

Article L. 1311-3

(Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 135 Journal Officiel du 28 février 2002)

- Les baux passés en application de l'article L. 1311-2 satisfont aux conditions particulières suivantes :

1° **Les droits résultant du bail ne peuvent être cédés, avec l'agrément de la collectivité territoriale**, qu'à une personne subrogée au preneur dans les droits et obligations découlant de ce bail et, le cas échéant, des conventions non détachables conclues pour l'exécution du service public ou la réalisation de l'opération d'intérêt général ;

2° **Le droit réel conféré au titulaire du bail de même que les ouvrages dont il est propriétaire sont susceptibles d'hypothèque uniquement pour la garantie des emprunts contractés** par le preneur en vue de financer la réalisation ou l'amélioration des ouvrages situés sur le bien loué.

Ces emprunts sont pris en compte pour la détermination du montant maximum des garanties et cautionnements qu'une collectivité territoriale est autorisée à accorder à une personne privée.

Le contrat constituant l'hypothèque doit, à peine de nullité, être approuvé par la collectivité territoriale ;

3° Seuls les créanciers hypothécaires peuvent exercer des mesures conservatoires ou des mesures d'exécution sur les droits immobiliers résultant du bail.

La collectivité territoriale a la faculté de se substituer au preneur dans la charge des emprunts en résiliant ou en modifiant le bail et, le cas échéant, les conventions non détachables. Elle peut également autoriser la cession conformément aux dispositions du 1° ci-dessus ;

4° Les litiges relatifs à ces baux sont de la compétence des tribunaux administratifs.

Article L. 1311-4

(Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 135 Journal Officiel du 28 février 2002)

- Les dispositions des articles L. 1311-2 et L. 1311-3 sont applicables aux établissements publics des collectivités territoriales et aux groupements de ces collectivités.

Décision n° 84-185 DC du 18 janvier 1985 - Loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales

(...)

17. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent, en premier lieu, que cette disposition, en tant qu'elle confère à la commune siège de l'école le pouvoir de s'opposer à la conclusion d'un contrat d'association entre l'État et un établissement d'enseignement privé du premier degré permet à la commune de tenir en échec la liberté d'enseignement ; qu'ils estiment, en second lieu, que cette disposition est contraire au principe d'égalité devant la loi, en ce qu'elle place les familles et les enfants dans une situation d'inégalité selon la position adoptée par la commune où ils habitent à l'égard des projets de contrats d'association ;

18. Considérant que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur le point de savoir si les dispositions de l'article 27-2 portent ou non atteinte à la liberté de l'enseignement et à l'égalité, **lesdites dispositions doivent être regardées comme non conformes à la Constitution ; qu'en effet, si le principe de libre administration des collectivités territoriales à valeur constitutionnelle, il ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire ;**

(...)

Conseil d'État . 25/2/94 SA SOFAP Marignan Immobilier

(...)

En ce qui concerne la délibération du 16 décembre 1991,

Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la loi susvisée du 5 janvier 1988 "II. Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet, en faveur d'une personne privée, 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 ..." ; que **ces dispositions, qui étendent aux opérations qu'elles visent la possibilité pour une collectivité de consentir un bail emphytéotique sur les biens appartenant à son domaine privé ou public, n'excluent pas qu'un tel bail soit utilisé en vue de la réalisation d'un ouvrage mis à la disposition de la collectivité elle-même ;**

Considérant, d'une part, qu'il est constant que le bail en cause répond aux conditions posées tant par l'article L. 451-1 du code rural que par les dispositions du paragraphe III de l'article 13 de la loi du 5 janvier 1988 qui définissent les conditions auxquelles doivent satisfaire les baux passés en application du paragraphe II du même article ; qu'il ne ressort pas du dossier que les clauses financières qu'il comporte révéleraient une dénaturation de l'objet d'une telle convention ; que **si, contrairement aux dispositions de l'article L.451-5 du code rural, le bailleur a en l'espèce le droit de résilier unilatéralement la convention dans certaines hypothèses, une telle stipulation, exorbitante du droit commun, peut être insérée dans un bail souscrit en application des dispositions précitées de l'article 13 de la loi du 5 janvier 1988, sans que le contrat ainsi passé perde sa qualité de bail emphytéotique ;** qu'enfin un tel bail peut valablement, compte tenu de l'objet qui lui est assigné par la loi, imposer au preneur des obligations tenant à l'utilisation qu'il fera du bien mis à sa disposition ;

Considérant qu'il suit de là que, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif, le bail dont s'agit constitue, conformément à sa désignation, un bail emphytéotique dont la passation est autorisée par les dispositions précitées de l'article 13 de la loi du 5 janvier 1988 ;

(...)

F – Article 7

Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

Article 51

Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;

2° Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ;

3° Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires et une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

4° Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ;

5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :

a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

b) L'évaluation des dépenses fiscales ;

c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

e) Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ;

7° Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

(...)

Article 54

Sont joints au projet de loi de règlement :

1° Le développement des recettes du budget général ;

2° Des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications de crédits demandées. Elles présentent également l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours ;

3° Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'Etat selon les conventions prévues au 3° de l'article 51 et comportant pour chaque programme, les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses visées au 5° du I de l'article 5 ;

4° Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;

b) La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;

c) La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e du 5° de l'article 51, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ;

5° Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées, Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 4° ;

6° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 27 ;

7° Le compte général de l'Etat, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice.

(...)

Article 67

Sous réserve des dispositions prévues aux articles 61 à 66, l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée est abrogée le 1^{er} janvier 2005. Toutefois, ses dispositions demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures.

Sous réserve des articles 61 à 66 et de la dernière phrase de l'alinéa précédent, la présente loi organique entre en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

(...)

Ordonnance 59-2 du 2 Janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Article 1^{er}

Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent.

Les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou à imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires sont contenues dans les lois de finances.

(...)

Décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991 - Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme

(...)42. Considérant que l'article 12 de la loi comporte deux alinéas ; qu'aux termes du premier alinéa : "Il est créé une contribution égale à 10 p. 100 hors taxes des dépenses de publicité en faveur des boissons alcooliques. A cet effet, une comptabilité séparée des opérations de publicité pour des boissons alcooliques est tenue. Le produit de cette contribution est affecté à un fonds géré, paritairement, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État par des représentants du ministre chargé de la santé et des représentants des organisations professionnelles concernées, pour financer des actions d'éducation sanitaire et de prévention de l'alcoolisme." ; que le second alinéa de l'article 12 dispose que : "Chaque année, le Gouvernement rend compte au Parlement des opérations réalisées par ce fonds et de sa gestion." ;

(...)

44. Considérant que selon le cinquième alinéa de l'article 34, "les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique" ; que le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution dispose que : "Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique" ;

(...)

46. Considérant que l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 réserve, dans son article 1er, alinéa 2, à un texte de loi de finances l'édition des "dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques" ; que ces exigences sont méconnues par les dispositions du second alinéa de l'article 12 de la loi qui font obligation au Gouvernement de rendre compte au Parlement d'opérations portant sur la gestion d'un fonds financé par une ressource publique ;

47. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que **l'article 12 de la loi déferée doit être déclaré contraire à la Constitution pour des motifs tenant**, d'une part, à ce que le législateur est resté en deçà de sa compétence en matière fiscale et, d'autre part, à **l'irrégularité de la procédure suivie pour l'adoption de celles de ses dispositions qui relèvent du domaine exclusif d'intervention des lois de finances** ;

(...)

Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990 - Loi de finances pour 1991

(...)

10. Considérant que l'article 135 de la loi ressortit également au domaine d'intervention d'une loi de finances car la présentation au Parlement, conformément à cet article, d'un

rapport indiquant notamment "l'assiette et le produit de la contribution sociale généralisée" **constitue une mesure destinée à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques** au sens du deuxième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 ;
(...)

Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 – Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse

(...)

56. Considérant que l'article 78 de la loi détermine, dans son paragraphe I, les ressources de la collectivité territoriale de Corse et précise, dans un paragraphe II, la manière dont sont compensées les charges financières résultant pour cette collectivité territoriale des compétences qui lui sont transférées en application de la loi ; qu'il est spécifié que les charges sont compensées par "le transfert d'impôts d'État" et par l'attribution de ressources budgétaires ; qu'aux termes du paragraphe III "il est créé sur un chapitre unique du budget de l'État une dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse qui regroupe les ressources budgétaires mentionnées aux I et II du présent article ; elle comprend en outre la dotation prévue au V du présent article, ainsi que les crédits visés au deuxième alinéa de l'article 68" ; que, de ce dernier chef, sont visés les crédits de subvention versés par l'État à l'office du développement agricole et rural de la Corse et à l'office d'équipement hydraulique de la Corse ; que le paragraphe IV de l'article 78 a trait à la compensation des charges résultant pour la collectivité territoriale de l'exercice de ses compétences en matière de formation professionnelle ; que le paragraphe V institue une "dotation de continuité territoriale" au sein de la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse ; que, selon le paragraphe VI, "un document, publié chaque année en annexe au projet de loi de finances, retrace l'évolution du montant des ressources spécifiques attribuées à la collectivité territoriale de Corse. Ce document précise en outre le montant prévu, au titre de la dotation mentionnée au III, pour la compensation de chacune des charges transférées à la collectivité territoriale de Corse" ;

57. Considérant qu'en vertu du cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution "les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique" ; que le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution dispose que "le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique" ;

58. Considérant que l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances réserve, dans son article 1^{er} alinéa 2, à un texte de loi de finances l'édiction des "dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques" ; que **ces exigences sont méconnues par les dispositions précitées des paragraphes III et VI de l'article 78 de la loi déferée qui fixent des règles ayant pour objet d'organiser l'information du Parlement sur la gestion des finances publiques** ;

59. Considérant dès lors que les paragraphes III et VI de l'article 78 de la loi, qui empiètent sur le domaine exclusif d'intervention des lois de finances, doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

(...)

Décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996 - Loi de finances pour 1997

(...)

. En ce qui concerne l'article 124 de la loi :

36. Considérant que **cet article prévoit le dépôt d'un rapport** du Gouvernement sur le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole et son incidence sur le budget de l'État ; qu'il est ainsi **destiné**, conformément au deuxième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance susvisée portant loi organique relative aux lois de finances, **à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;**

(...)