

Décision n° 2010 – 601 DC

Loi relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2010

Table des matières

I - Normes de référence	2
Neuvième alinéa du préambule de la Constitution de 1946.....	2
Constitution de 1958.....	2
– Article 34.....	2
– Article 73.....	2
II - Jurisprudence du Conseil constitutionnel	3
– <i>Décision n° 87-232 DC du 7 janvier 1988, cons. 30 - Loi relative à la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole.....</i>	<i>3</i>
– <i>Décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996, cons. 5 - Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.....</i>	<i>3</i>
– <i>Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986 - Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social</i>	<i>3</i>
– <i>Décision n° 96-380 DC du 23 juillet 1996 - Loi relative à l'entreprise nationale France télécom.....</i>	<i>4</i>
– <i>Décision n° 2004-501 DC du 5 août 2004 - Loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.....</i>	<i>5</i>
– <i>Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006 - Loi relative au secteur de l'énergie.....</i>	<i>6</i>

I - Normes de référence

Neuvième alinéa du préambule de la Constitution de 1946

(...)

9. Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité.

(...)

Constitution de 1958

– Article 34

La loi est votée par le Parlement.

La loi fixe également les règles concernant : (...)

- les nationalisations d'entreprises et **les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.**

– Article 73

Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

(...)

II - Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 87-232 DC du 7 janvier 1988, cons. 30 - Loi relative à la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole

(...)

30. Considérant que la distribution de prêts bonifiés **n'a pas le caractère d'un service public exigé par la Constitution ; que, par suite, il était loisible au législateur de transférer l'organisme** exerçant cette activité du secteur public au secteur privé ;

(...)

- Décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996, cons. 5 - Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier

(...)

5. Considérant qu'en prévoyant que pourront être transférées au secteur privé sous condition d'approbation de l'autorité administrative, des entreprises dont plus de la moitié du capital est détenue par l'État et qui remplissent à la fois des conditions de taille et de chiffre d'affaires tout en maintenant à leur égard les procédures applicables aux entreprises dont le transfert doit être approuvé par la loi, le législateur a posé des règles qui ne sont contraires à aucun principe de valeur constitutionnelle ; **qu'il appartiendra à l'autorité administrative compétente de s'assurer, sous le contrôle du juge, que ne seront pas concernés des services publics dont l'existence et le fonctionnement seraient exigés par la Constitution** ; que dans ces conditions le grief invoqué par les auteurs de la saisine ne saurait être accueilli ;

(...)

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

(...)

. Quant à la détermination des entreprises visées par l'article 4 et figurant sur la liste annexée à la loi :

52. Considérant que les députés auteurs de la première saisine soutiennent que les dispositions de l'article 4 et les énonciations de la liste d'entreprises annexée à la loi méconnaîtraient les dispositions du neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 aux termes duquel "Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité." ; qu'il suit de là que serait contraire à la Constitution le transfert du secteur public au secteur privé de certaines entreprises figurant sur la liste annexée à la loi et dont l'exploitation revêt les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait ;

53. Considérant que, si la nécessité de certains services publics nationaux découle de principes ou de règles de valeur constitutionnelle, la détermination des autres activités qui doivent être érigées en service public national est laissée à l'appréciation du législateur ou

de l'autorité réglementaire selon les cas ; qu'il suit de là que le fait qu'une activité ait été érigée en service public par le législateur sans que la Constitution l'ait exigé ne fait pas obstacle à ce que cette activité fasse, comme l'entreprise qui en est chargée, l'objet d'un transfert au secteur privé ;

54. Considérant qu'aucune des entreprises qui figurent sur la liste mentionnée à l'article 4 de la loi ne peut être regardée comme exploitant un service public dont l'existence et le fonctionnement seraient exigés par la Constitution ; qu'en particulier, à supposer que le législateur ait, comme le font valoir les députés auteurs de la première saisine, entendu créer par la nationalisation de l'ensemble des banques, un service public du crédit, cette création qui ne procédait d'aucune exigence constitutionnelle n'a pu mettre obstacle à ce que certaines activités de crédit et les banques qui s'y livrent fassent, en vertu d'une nouvelle législation, retour au secteur privé ;

55. Considérant que la notion de monopole de fait visée dans le neuvième alinéa précité du Préambule de la Constitution de 1946 doit s'entendre compte tenu de l'ensemble du marché à l'intérieur duquel s'exercent les activités des entreprises ainsi que de la concurrence qu'elles affrontent dans ce marché de la part de l'ensemble des autres entreprises ; qu'on ne saurait prendre en compte les positions privilégiées que telle ou telle entreprise détient momentanément ou à l'égard d'une production qui ne représente qu'une partie de ses activités ; que, compte tenu de ces considérations, il n'est pas établi, en l'état, que ce soit par une erreur manifeste d'appréciation que les entreprises figurant sur la liste annexée à la loi ainsi que leurs filiales aient été regardées comme ne constituant pas des monopoles de fait ;

56. Considérant, dès lors, que la détermination des entreprises auxquelles s'appliquent les dispositions de l'article 4 de la loi conformément à la liste annexée à cette loi n'est pas contraire à la Constitution ;

(...)

- Décision n° 96-380 DC du 23 juillet 1996 - Loi relative à l'entreprise nationale France télécom

(...)

- SUR L'ARTICLE 1ER :

2. Considérant que l'article 1er de la loi insère dans la loi susvisée du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications un article 1-1 ; que ce dernier dispose que la personne morale de droit public France Télécom est transformée à compter du 31 décembre 1996 en une entreprise nationale dénommée France Télécom dont l'État détient directement plus de la moitié du capital social ; qu'il ajoute notamment que sous réserve de ceux qui sont nécessaires aux missions de service public d'enseignement supérieur des télécommunications, les biens, droits et obligations de la personne morale de droit public France Télécom sont transférés de plein droit à la même date à l'entreprise nationale France Télécom ;

3. Considérant que les députés auteurs de la saisine font valoir que France Télécom constitue un service public national au sens du neuvième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ; qu'ils font grief à la loi de ne comporter aucune garantie quant à l'évolution ultérieure de l'entreprise nationale France Télécom s'agissant de son maintien dans le secteur public qui serait pourtant exigé par cette prescription constitutionnelle ; qu'ils soutiennent que le changement de statut opéré par le législateur met en cause les principes à valeur constitutionnelle régissant le service public ; qu'il en serait de même du déclassement de biens du domaine public de la personne morale de droit public France Télécom ; que celui-ci se heurterait au surplus au principe à valeur constitutionnelle de l'inaliénabilité du domaine public ;

4. Considérant d'une part qu'aux termes du neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : "Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les

caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité" et que l'article 34 de la Constitution confère au législateur compétence pour fixer "les règles concernant... les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé" ; qu'en maintenant à France Télécom sous la forme d'entreprise nationale, les missions de service public antérieurement dévolues à la personne morale de droit public France Télécom dans les conditions prévues par la loi susvisée de réglementation des télécommunications, le législateur a confirmé sa qualité de service public national ; qu'il a garanti conformément au neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 la participation majoritaire de l'État dans le capital de l'entreprise nationale ; que l'abandon de cette participation majoritaire ne pourrait résulter que d'une loi ultérieure ; que par suite le moyen tiré de la méconnaissance des prescriptions constitutionnelles précitées ne saurait être accueilli ;

5. Considérant d'autre part qu'il résulte des termes mêmes de l'article premier de la loi déferée que les biens, droits et obligations de la personne morale de droit public existante ne seront pas transférés à l'entreprise nationale France Télécom sans qu'ils aient été préalablement déclassés ; que dès lors, si les députés auteurs de la saisine invoquent à l'encontre de cette disposition le principe selon eux à valeur constitutionnelle de l'inaliénabilité du domaine public, cet article n'a ni pour objet ni pour effet de permettre ou d'organiser l'aliénation de biens appartenant au domaine public ; que par suite le grief ainsi articulé manque en fait ;

6. Considérant enfin qu'il ne résulte pas des dispositions prises par le législateur quant au statut juridique de France Télécom que celui-ci ait de quelque façon affranchi l'entreprise du respect des prescriptions à valeur constitutionnelle s'attachant à l'accomplissement des missions de service public qui lui incombent ; que d'ailleurs l'article 8 de la loi susvisée du 2 juillet 1990 dispose qu'un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'État fixe les conditions d'exécution des services publics ainsi pris en charge en précisant notamment "les conditions dans lesquelles sont assurées la desserte de l'ensemble du territoire national, l'égalité de traitement des usagers, la neutralité et la confidentialité des services" ; qu'au surplus l'article 4 de la loi déferée insère dans la loi susvisée du 2 juillet 1990 un article 23-1 aux termes duquel "lorsqu'un élément d'infrastructure des réseaux de télécommunications est nécessaire à la bonne exécution par France Télécom des obligations de son cahier des charges, et notamment à la continuité du service public, l'État s'oppose à sa cession ou à son apport en subordonnant la réalisation de la cession ou de l'apport à la condition qu'ils ne portent pas préjudice à la bonne exécution desdites obligations..." ; qu'il appartiendra aux autorités juridictionnelles et administratives de veiller strictement au respect par l'entreprise France Télécom des principes constitutionnels régissant le service public notamment dans la gestion des biens transférés ; que dans ces conditions, les auteurs de la saisine ne sont pas non plus fondés à invoquer la méconnaissance de ces principes ;
(...)

- **Décision n° 2004-501 DC du 5 août 2004 - Loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières**

(...)

- SUR LES ARTICLES 6, 7, 9, 10 et 24 :

11. Considérant que l'article 6 de la loi déferée fixe les règles tendant à assurer l'indépendance des organes de direction des gestionnaires des réseaux de transport d'électricité et de gaz par rapport aux entreprises exerçant des activités de production ou de fourniture de ces énergies ; que l'article 7 confère au gestionnaire du réseau de transport d'électricité la forme de société anonyme dont le capital est détenu par l'Etat, par Electricité de France ou par d'autres entreprises ou organismes du secteur public ; que les articles 9 et 10 prévoient le transfert des ouvrages et des biens liés au transport d'électricité au gestionnaire du réseau ; que l'article 24 procède, quant à lui,

à la transformation d'Electricité de France et de Gaz de France en sociétés dont l'Etat détient plus de 70 % du capital et qui sont régies par les lois applicables aux sociétés anonymes, sauf dispositions législatives contraires ;

12. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent qu'Electricité de France et Gaz de France constituent des services publics nationaux au sens du neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ; qu'ils font grief à la loi de ne comporter aucune garantie quant au maintien de ces entreprises dans le secteur public ; qu'ils estiment qu'elle abandonne aux organes dirigeants des réseaux de transport d'électricité ou de gaz le pouvoir de céder des actifs essentiels ; qu'ils affirment enfin que les articles concernant les transferts d'ouvrages et de biens méconnaissent les exigences de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

13. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité » ; que l'article 34 de la Constitution confère au législateur compétence pour fixer « les règles concernant... les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé » ;

14. Considérant qu'en maintenant aux sociétés nouvellement créées les missions de service public antérieurement dévolues aux personnes morales de droit public Electricité de France et Gaz de France dans les conditions prévues par les lois du 8 avril 1946, du 10 février 2000 et du 3 janvier 2003 susvisées, le législateur a confirmé leur qualité de services publics nationaux ; qu'il a garanti, conformément au neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la participation majoritaire de l'Etat ou d'autres entreprises ou organismes appartenant au secteur public dans le capital de ces sociétés ; que l'abandon de cette participation majoritaire ne pourrait résulter que d'une loi ultérieure ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des prescriptions constitutionnelles précitées ne saurait être accueilli ;

15. Considérant, en second lieu, que le réseau public de transport d'électricité, dont la consistance est déterminée par l'article 12 de la loi du 10 février 2000, est confié à un seul gestionnaire dont le capital appartient en totalité au secteur public ; qu'il résulte des articles 14 et 15 de la même loi que le gestionnaire devra entretenir et développer ce réseau et ne pourra céder des actifs ou des ouvrages qui seraient nécessaires à son bon fonctionnement, à sa sécurité ou à sa sûreté ; que le transfert d'ouvrages constitutifs de ce réseau à un seul gestionnaire n'est de nature à porter atteinte ni à la continuité du service public ni au patrimoine de l'Etat ;

16. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que manquent en fait les griefs tirés de ce que la loi procéderait indirectement à une privatisation et conduirait à une spoliation de la collectivité nationale ;

(...)

– **Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006 - Loi relative au secteur de l'énergie**

(...)

- Quant à la date du transfert au secteur privé de Gaz de France :

26. Considérant que, comme il a été dit ci-dessus, ce n'est qu'au 1er juillet 2007 que Gaz de France perdra sa qualité de service public national ; que, dès lors, le transfert effectif au secteur privé de cette entreprise ne pourra prendre effet avant cette date ;

27. Considérant que, sous la réserve énoncée au considérant précédent, le grief tiré de la violation du neuvième alinéa du Préambule de 1946 doit être écarté ;

(...)