



Décision n° 2019 – 1 RIP

Proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la constitution visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodrômes de paris

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel - 2019

Sommaire

I. Sur la procédure du référendum d'initiative partagée	4
II. Sur la conformité à la Constitution de la proposition de loi référendaire.....	11

Table des matières

I. Sur la procédure du référendum d'initiative partagée	4
A. Normes de référence.....	4
1. Constitution du 4 octobre 1958	4
- Article 11	4
- Article 40	4
- Article 61	4
B. Loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.....	4
- Article 1er	4
- Article 3	5
- Article 4	5
- Article 5	5
- Article 6	5
- Article 7	5
- Article 8	5
C. Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.....	6
- Article 45-1	6
- Article 45-2	6
- Article 45-3	6
- Article 45-4	6
- Article 45-5	6
- Article 45-6	7
- Article 46	7
- Article 47	7
- Article 48	7
- Article 49	7
- Article 50	7
- Article 51	7
D. Code Électoral.....	7
- Article L. 558-37.....	7
- Article L. 558-38.....	8
- Article L. 558-39.....	8
- Article L. 558-40.....	8
- Article L. 558-41.....	9
- Article L. 558-42.....	9
- Article L. 558-43.....	9
E. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	9
- Décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013, Loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution.....	9
- Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale	10
II. Sur la conformité à la Constitution de la proposition de loi référendaire.....	11
A. Norme de référence	11
1. Constitution du 4 octobre 1958	11

- Article 11	11
- Article 61	11
2. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946	11
B. Sur le 9^{ème} Alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.....	11
1. Jurisprudence constitutionnelle	11
- Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social.....	11
- Décision n° 87-232 DC du 7 janvier 1988, Loi relative à la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole	18
- Décision n° 96-380 DC du 23 juillet 1996, Loi relative à l'entreprise nationale France télécom	19
- 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	19
- Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, <i>Loi relative au secteur de l'énergie</i>	21
2. Jurisprudence administrative	22
- Conseil d'État, 27 septembre 2006, n° 290716, <i>Bayrou et Association de défense des usagers des autoroutes publiques de France</i>	22
C. Sur l'exigence constitutionnelle de normativité de la loi.....	22
- Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales	22
- Décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012, Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi.....	23
- Décision n° 2012-657 DC du 29 novembre 2012, Loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc	24
- Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages	24
Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique	24
- Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté	25
- Décision n° 2018-766 DC du 21 juin 2018, Loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen	25

I. Sur la procédure du référendum d'initiative partagée

A. Normes de référence

1. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 11

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.

Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.

Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.

- Article 40

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique

- Article 61

Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

B. Loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution

Chapitre Ier : Dispositions relatives aux propositions de loi présentées en application de l'article 11 de la Constitution

- Article 1er

Une proposition de loi présentée par des membres du Parlement en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution est déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat en vue de sa transmission au Conseil constitutionnel.

La proposition de loi est transmise au Conseil constitutionnel par le président de l'assemblée saisie. Aucune signature ne peut plus être ajoutée ou retirée.

Chapitre III : Dispositions relatives au recueil des soutiens

- Article 3

Le ministre de l'intérieur met en œuvre, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, le recueil des soutiens apportés à une proposition de loi présentée en application de [l'article 11](#) de la Constitution.

- Article 4

I. — L'ouverture de la période de recueil des soutiens intervient dans le mois suivant la publication de la décision par laquelle le Conseil constitutionnel déclare que la proposition de loi présentée en application de [l'article 11](#) de la Constitution satisfait aux dispositions de [l'article 45-2](#) de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, à une date fixée par décret.

II. — La durée de la période de recueil des soutiens est de neuf mois.

III. — Si une élection présidentielle ou des élections législatives générales sont prévues dans les six mois qui suivent la décision du Conseil constitutionnel, la période de recueil des soutiens débute le premier jour du deuxième mois qui suit le déroulement des dernières élections prévues ou intervenues.

IV. — En cas de dissolution de l'Assemblée nationale, de vacance de la présidence de la République ou d'empêchement définitif du Président de la République constaté par le Conseil constitutionnel, la période de recueil des soutiens est suspendue à compter de la publication du décret de convocation des électeurs. Cette période reprend à compter du premier jour du deuxième mois qui suit le déroulement des élections.

- Article 5

Les électeurs inscrits sur les listes électorales peuvent apporter leur soutien à une proposition de loi présentée en application de [l'article 11](#) de la Constitution.

Ce soutien est recueilli sous forme électronique.

Un soutien ne peut être retiré.

Les électeurs sont réputés consentir à l'enregistrement de leur soutien aux seules fins définies par la présente loi organique.

- Article 6

Des points d'accès à un service de communication au public en ligne permettant aux électeurs d'apporter leur soutien à la proposition de loi présentée en application de [l'article 11](#) de la Constitution par voie électronique sont mis à leur disposition au moins dans la commune la plus peuplée de chaque canton ou au niveau d'une circonscription administrative équivalente et dans les consulats.

Pour l'application du premier alinéa, tout électeur peut, à sa demande, faire enregistrer électroniquement par un agent de la commune ou du consulat son soutien présenté sur papier.

- Article 7

La liste des soutiens apportés à une proposition de loi peut être consultée par toute personne. A l'issue d'un délai de deux mois à compter de la publication au Journal officiel de la décision du Conseil constitutionnel déclarant si la proposition de loi a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, les données collectées dans le cadre des opérations de recueil des soutiens sont détruites.

- Article 8

Les modalités d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'Etat, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés lorsqu'elles sont relatives aux traitements de données à caractère personnel.

C. Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel

Chapitre VI bis : De l'examen d'une proposition de loi déposée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution

- Article 45-1

Lorsqu'une proposition de loi lui est transmise par le président d'une assemblée en vue du contrôle prévu au quatrième alinéa de l'article 11 de la Constitution, le Conseil constitutionnel en avise immédiatement le Président de la République, le Premier ministre et le président de l'autre assemblée.

- Article 45-2

Le Conseil constitutionnel vérifie, dans le délai d'un mois à compter de la transmission de la proposition de loi :
Que la proposition de loi est présentée par au moins un cinquième des membres du Parlement, ce cinquième étant calculé sur le nombre des sièges effectivement pourvus à la date d'enregistrement de la saisine par le Conseil constitutionnel, arrondi au chiffre immédiatement supérieur en cas de fraction ;

Que son objet respecte les conditions posées aux troisième et sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution, les délais qui y sont mentionnés étant calculés à la date d'enregistrement de la saisine par le Conseil constitutionnel ;
Et qu'aucune disposition de la proposition de loi n'est contraire à la Constitution.

- Article 45-3

(Le Conseil constitutionnel statue par une décision motivée, qui est publiée au *Journal officiel*.)

S'il déclare que la proposition de loi satisfait aux dispositions de l'article 45-2, la publication de sa décision est accompagnée de la publication du nombre de soutiens d'électeurs à recueillir.

- Article 45-4

Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de recueil des soutiens à une proposition de loi. Il examine et tranche définitivement toutes les réclamations. Il peut être saisi par tout électeur durant la période de recueil des soutiens ou dans un délai de dix jours suivant sa clôture.

Les réclamations sont examinées par une formation composée de trois membres désignés pour une durée de cinq ans par le Conseil constitutionnel, sur proposition de son président, parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou les membres des juridictions administratives, y compris honoraires.

Dans un délai de dix jours suivant la notification de la décision de la formation, l'auteur de la réclamation peut contester la décision devant le Conseil assemblé.

Dans le cas où, saisi d'une contestation mentionnée à l'avant-dernier alinéa ou saisi sur renvoi d'une formation, le Conseil constate l'existence d'irrégularités dans le déroulement des opérations, il lui appartient d'apprécier si, eu égard à la nature et à la gravité de ces irrégularités, il y a lieu soit de maintenir lesdites opérations, soit de prononcer leur annulation totale ou partielle.

- Article 45-5

Le Conseil constitutionnel peut ordonner toute enquête et se faire communiquer tout document ayant trait aux opérations de recueil des soutiens à une proposition de loi. Le ministre de l'intérieur communique au Conseil constitutionnel, à sa demande, la liste des soutiens d'électeurs recueillis.

Le Conseil constitutionnel fait appel, pour l'exercice de ses fonctions, aux services compétents de l'État.

Il peut désigner des rapporteurs adjoints choisis parmi les maîtres des requêtes du Conseil d'État et les conseillers référendaires à la Cour des comptes. Les rapporteurs adjoints n'ont pas voix délibérative.

Il peut désigner des délégués parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou les membres des juridictions administratives, y compris honoraires, ainsi que des experts, afin de l'assister dans ses fonctions.

Il peut commettre un de ses membres ou un délégué pour recevoir sous serment les déclarations des témoins ou pour diligenter sur place d'autres mesures d'instruction.

- **Article 45-6**

Le Conseil constitutionnel déclare si la proposition de loi a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Sa décision est publiée au *Journal officiel*.

Chapitre VII : De la surveillance des opérations du référendum et de la proclamation des résultats

- **Article 46**

Le Conseil constitutionnel est consulté par le Gouvernement sur l'organisation des opérations de référendum. Il est avisé sans délai de toute mesure prise à ce sujet.

- **Article 47**

Le Conseil constitutionnel peut présenter des observations concernant la liste des organisations habilitées à user des moyens officiels de propagande.

- **Article 48**

Le Conseil constitutionnel peut désigner un ou plusieurs délégués choisis, avec l'accord des ministres compétents, parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif et chargés de suivre sur place les opérations.

- **Article 49**

Le Conseil constitutionnel assure directement la surveillance du recensement général.

- **Article 50**

Le Conseil examine et tranche définitivement toutes les réclamations.

Dans le cas où le Conseil constitutionnel constate l'existence d'irrégularités dans le déroulement des opérations, il lui appartient d'apprécier si, eu égard à la nature et à la gravité de ces irrégularités, il y a lieu soit de maintenir lesdites opérations, soit de prononcer leur annulation totale ou partielle.

- **Article 51**

Le Conseil constitutionnel proclame les résultats du référendum. Mention de la proclamation est faite dans le décret portant promulgation de la loi adoptée par le peuple.

D.Code Électoral

Livre VI ter : Dispositions applicables aux opérations référendaires²

Titre Ier : Recueil des soutiens à une proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la constitution

Chapitre Ier : Financement des actions tendant à favoriser ou défavoriser le recueil des soutiens

- **Article L. 558-37**

Modifié par : Loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 – art.1 er ; [LOI n°2017-1339 du 15 septembre 2017 - art. 26](#)

Les dons consentis par une personne physique dûment identifiée pour le financement d'actions tendant à favoriser ou défavoriser le recueil des soutiens à une proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution ne peuvent excéder 4 600 €.

Tout don de plus de 150 € consenti à un parti ou groupement politique en vue du financement d'actions tendant à favoriser ou défavoriser le recueil des soutiens doit être versé par chèque, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire. Le parti ou groupement politique délivre un reçu pour chaque don.

Le montant global des dons en espèces faits au parti ou groupement politique en vue du financement d'actions tendant à favoriser ou défavoriser le recueil des soutiens ne peut excéder 20 % du total des fonds récoltés.

Les personnes physiques peuvent consentir des prêts pour le financement d'actions tendant à favoriser ou défavoriser le recueil des soutiens dès lors que ces prêts ne sont pas effectués à titre habituel.

La durée de ces prêts ne peut excéder cinq ans. Un décret en Conseil d'Etat fixe le plafond et les conditions d'encadrement du prêt consenti pour garantir que ce prêt ne constitue pas un don déguisé.

Le parti ou groupement politique bénéficiaire du prêt en vue du financement d'actions tendant à favoriser ou défavoriser le recueil des soutiens fournit au prêteur les informations concernant les caractéristiques du prêt s'agissant du taux d'intérêt applicable, du montant total du prêt, de sa durée ainsi que de ses modalités et de ses conditions de remboursement.

Le parti ou groupement politique bénéficiaire du prêt informe le prêteur des conséquences liées à la défaillance de l'emprunteur.

L'ensemble des opérations financières conduites par un parti ou groupement en vue de la campagne de collecte de soutiens fait l'objet d'une comptabilité annexe et détaillée dans les comptes de ce parti ou groupement politique.

A l'exception des partis ou groupements politiques, les personnes morales ne peuvent participer au financement d'actions tendant à favoriser ou défavoriser le recueil des soutiens à une proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution ni en consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en fournissant des biens, services ou autres avantages, directs ou indirects, à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.

Les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent consentir des prêts en vue du financement de telles actions.

Aucun Etat étranger ou personne morale de droit étranger ne peut participer, directement ou indirectement, au financement de telles actions.

La violation du présent article est passible des peines prévues au III de l'article L. 113-1.

Chapitre II : Dispositions pénales

- **Article L. 558-38**

(Loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 – art. 2)

Le fait, pour toute personne participant aux opérations de recueil des soutiens à une proposition de loi présentée au titre de l'article 11 de la Constitution, d'usurper l'identité d'un électeur inscrit sur la liste électorale ou de tenter de commettre cette usurpation est puni de deux ans d'emprisonnement et 30 000 € d'amende.

- **Article L. 558-39**

(Loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 – art. 2)

Le fait, dans le cadre des mêmes opérations, de soustraire ou d'altérer, de manière frauduleuse, les données collectées ou de tenter de commettre cette soustraction, cet ajout ou cette altération est puni de cinq ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende.

Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende lorsque les faits mentionnés au premier alinéa sont commis avec violence.

- **Article L. 558-40**

(Loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 – art. 2)

Le fait, dans le cadre des mêmes opérations, de déterminer ou tenter de déterminer un électeur à apporter son soutien ou à s'en abstenir à l'aide de menaces, violences, contraintes, abus d'autorité ou abus de pouvoir est puni de deux ans d'emprisonnement et 15 000 € d'amende.

- **Article L. 558-41**

(Loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 – art. 2)

Le fait, dans le cadre des mêmes opérations, de proposer, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques afin de déterminer l'électeur à apporter son soutien ou à s'en abstenir est puni de deux ans d'emprisonnement et 15 000 € d'amende.

) Le fait d'agréer ou de solliciter ces mêmes offres, promesses, dons, présents ou avantages quelconques est puni des mêmes peines.

- **Article L. 558-42**

(Loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 – art. 2)

Le fait, dans le cadre des mêmes opérations, de reproduire des données collectées à d'autres fins que celles de vérification et de contrôle ou de tenter de commettre cette reproduction est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.

- **Article L. 558-43**

(Loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 – art. 2)

Les personnes coupables de l'une des infractions prévues au présent chapitre peuvent être également condamnées à :

L'interdiction des droits civiques suivant les modalités prévues aux 1° et 2° de l'article 131-26 du code

L'affichage ou la diffusion de la décision mentionné à l'article 131-35 et au 9° de l'article 131-39 du même code.

E. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013, Loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution**

SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX PROPOSITIONS DE LOI PRÉSENTÉES EN APPLICATION DU TROISIÈME ALINÉA DE L'ARTICLE 11 DE LA CONSTITUTION :

5. Considérant que l'article 1er est relatif à la présentation des propositions de loi déposées en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution ;

6. Considérant que le premier alinéa de cet article prévoit qu'une proposition de loi présentée par des membres du Parlement en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution est déposée sur le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat en vue de sa transmission au Conseil constitutionnel ; que son second alinéa prévoit que la proposition de loi est transmise au Conseil constitutionnel par le président de l'assemblée saisie et qu'aucune signature d'un membre du Parlement ne peut plus être ajoutée ou retirée ;

7. Considérant, en premier lieu, que le mode de présentation spécifique de la proposition de loi portant sur un objet mentionné au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution et à laquelle est applicable la procédure prévue aux troisième à sixième alinéas de l'article 11 permet à des membres d'une assemblée, en s'associant, le cas échéant, avec des membres de l'autre assemblée, de signer et déposer de telles propositions de loi sur le Bureau de l'assemblée qu'ils choisissent ; qu'en instaurant un tel mode de présentation, le législateur organique a mis en oeuvre les dispositions du troisième alinéa de l'article 11 en vertu desquelles « un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement » et « cette initiative prend la forme d'une proposition de loi » ;

8. Considérant, en deuxième lieu, d'une part, qu'aux termes de l'article 40 de la Constitution : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou

l'aggravation d'une charge publique » ; qu'il s'ensuit que la recevabilité des propositions de loi au regard de cet article doit être examinée systématiquement lors de leur dépôt ; qu'il ne saurait être dérogé à cette exigence pour le dépôt des propositions de loi présentées en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution ; que d'autre part, la transmission de la proposition de loi au Conseil constitutionnel a pour effet de suspendre la procédure parlementaire d'examen de la proposition de loi ; que, par suite, le Conseil constitutionnel sera appelé à se prononcer, dans les conditions fixées par l'article 2 de la présente loi organique, sur la conformité à la Constitution d'une telle proposition de loi avant toute discussion devant les assemblées ; qu'il lui appartiendra d'examiner à ce stade sa conformité à l'article 40 de la Constitution même si la question de sa recevabilité financière n'a pas été soulevée au préalable ;

9. Considérant, en troisième lieu, qu'il ressort de ces dispositions que la transmission au Conseil constitutionnel d'une proposition de loi présentée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution a pour effet de mettre en oeuvre la procédure prévue par ses troisième à sixième alinéas ; qu'aucune disposition de la Constitution ne permet aux parlementaires qui ont déposé une telle proposition de loi de dessaisir le Conseil constitutionnel de l'examen de cette proposition ni, à la suite de cet examen, de faire obstacle aux opérations de recueil des soutiens des électeurs inscrits sur les listes électorales ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant 8, les dispositions de l'article 1er doivent être déclarées conformes à la Constitution

– Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale

50. Considérant, d'autre part, que l'article 124-4 interdit le dépôt d'une motion de renvoi en commission à l'encontre d'une proposition de loi présentée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, que cette proposition de loi ait été enregistrée à l'Assemblée nationale ou au Sénat ;

51. Considérant qu'il ressort des dispositions du cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution qu'une proposition de loi présentée en application du troisième alinéa de cet article et ayant obtenu le soutien d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales est soumise à référendum par le Président de la République si elle n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai que l'article 9 de la loi organique du 6 décembre 2013 a fixé à six mois à compter de la publication au Journal officiel de la décision du Conseil constitutionnel déclarant que cette proposition de loi a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales ;

52. Considérant qu'en vertu du cinquième alinéa de l'article 48 de la Constitution, un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition et des groupes minoritaires ; que l'article 124-4 du règlement supprime toute faculté de déposer, discuter et adopter une motion de renvoi en commission ; qu'ainsi cet article a pour effet de permettre à un groupe de faire obstacle au droit reconnu à chaque assemblée, par le cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution, d'obtenir l'organisation d'un référendum en s'abstenant d'examiner une proposition de loi prévue au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution et ayant recueilli le soutien d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales ; que, par suite, l'article 124-4 apporte aux modalités de mise en oeuvre du cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution une restriction d'une ampleur telle qu'elle en méconnaît la portée ; que cet article doit être déclaré contraire à la Constitution ;

II. Sur la conformité à la Constitution de la proposition de loi référendaire

A. Norme de référence

1. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 11**

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.

- **Article 61**

Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

2. Préambule de la Constitution du 27 octobre 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.

B. Sur le 9^{ème} Alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

1. Jurisprudence constitutionnelle

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

- SUR LE FOND :

13. Considérant que, s'il est spécifié à l'alinéa 1er de l'article 38 de la Constitution précité que c'est pour l'exécution de son programme que le Gouvernement se voit attribuer la possibilité de demander au Parlement l'autorisation de prendre, par voie d'ordonnances pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi, ce texte doit être entendu comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre et leurs domaines d'intervention ;

14. Considérant que les dispositions d'une loi d'habilitation ne sauraient avoir ni pour objet ni pour effet de dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en application de l'article 38 de la Constitution, du respect des règles et principes de valeur constitutionnelle ;

15. Considérant qu'il appartient au Conseil constitutionnel, d'une part, de vérifier que la loi d'habilitation ne comporte aucune disposition qui permettrait de méconnaître ces règles et principes, d'autre part, de n'admettre la conformité à la Constitution de la loi d'habilitation que sous l'expresse condition qu'elle soit interprétée et appliquée dans le strict respect de la Constitution ;

16. Considérant que les auteurs de l'une et de l'autre saisine élèvent des griefs d'inconstitutionnalité à l'encontre de chacun des articles 1 à 7 de la loi ;

. En ce qui concerne l'article 1er de la loi :

17. Considérant que l'article 1er de la loi est ainsi conçu : "Pour assurer aux entreprises une plus grande liberté de gestion et définir un nouveau droit de la concurrence, le Gouvernement est autorisé, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi et dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à modifier ou abroger certaines dispositions de la législation économique relatives aux prix et à la concurrence, notamment celles des ordonnances n° 45-1483 du 30 juin 1945 relative aux prix et n° 45-1484 du 30 juin 1945 relative à la constatation, la poursuite et la répression des infractions à la législation économique.- Dans la définition du nouveau droit de la concurrence, il assortit de garanties au profit des agents économiques l'exercice des compétences dont dispose l'autorité publique et assure le caractère contradictoire des procédures" ;

18. Considérant que les députés auteurs de la première saisine font valoir, en premier lieu, au soutien du grief d'inconstitutionnalité invoqué contre ces dispositions que la finalité des mesures que le Gouvernement se propose de prendre est définie de manière manifestement imprécise ; qu'il n'est même pas établi que le Gouvernement la connaisse lui-même comme en témoigne le fait qu'au cours de la discussion parlementaire il a déclaré qu'un haut fonctionnaire serait chargé d'élaborer des propositions tendant à définir un nouveau droit de la concurrence ;

19. Considérant qu'en second lieu les députés auteurs de la première saisine font valoir que l'abrogation, annoncée par le Gouvernement dans la discussion parlementaire, des ordonnances du 30 juin 1945 aurait pour effet, en cas de crise économique ou financière, de priver le Gouvernement de tout moyen d'action immédiat sur les prix ; qu'ainsi la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel permet la suppression d'une garantie correspondant au respect d'exigences constitutionnelles telles que l'égalité et la solidarité des Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ou la continuité de la vie nationale ;

20. Considérant que les sénateurs auteurs de la seconde saisine formulent en substance des critiques analogues en insistant sur le caractère imprécis des termes prétendant définir les finalités de l'habilitation et le domaine ainsi ouvert aux ordonnances ;

. Quant au grief tiré du défaut de précision des termes de l'habilitation :

21. Considérant que, si le Gouvernement doit définir avec précision les finalités de l'habilitation qu'il demande en vue de la réalisation de son programme, il n'est pas tenu de faire connaître la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation et qu'il ne lui est pas interdit de faire dépendre cette teneur des résultats de travaux et d'études dont il ne connaîtra que plus tard les conclusions ;

22. Considérant que, si l'article 1er de la loi assigne comme finalité aux ordonnances qu'il autorise le Gouvernement à prendre la définition d'un nouveau droit de la concurrence et la recherche d'une plus grande liberté de gestion aux entreprises, il n'autorise pas pour autant le Gouvernement à modifier ou à abroger l'ensemble des règles de droit civil, commercial, pénal, administratif ou social intéressant la vie économique ; qu'il résulte de ses termes, éclairés par les travaux préparatoires et, notamment, par les déclarations du Gouvernement devant le Parlement, que l'habilitation demandée vise la modification ou l'abrogation des dispositions spécifiques de la législation économique relatives au contrôle des concentrations, à la concurrence et aux prix ainsi qu'à la répression des infractions économiques contenues dans les ordonnances du 30 juin 1945, dans la loi n° 77-806 du 19 juillet 1977 et dans les dispositions législatives particulières sur les prix ; que dans ces limites, l'habilitation accordée par l'article 1er n'est pas contraire aux termes de l'article 38 de la Constitution

23. Considérant que la précision apportée par l'alinéa 2 de l'article 1er sur les garanties au profit des agents économiques et sur le caractère contradictoire des procédures ne saurait être entendue comme excluant les autres garanties résultant des principes et règles de valeur constitutionnelle et en particulier celles relatives au contrôle juridictionnel et aux droits de la défense ; qu'elle ne saurait davantage être comprise comme excluant des garanties les personnes physiques ou morales n'ayant pas la qualité d'agents économiques ;

24. Considérant de même que les ordonnances ne sauraient être contraires, en méconnaissance de l'article 55 de la Constitution, aux obligations internationales de la France ;

. Quant à la constitutionnalité de l'abrogation éventuelle des ordonnances du 30 juin 1945 relatives aux prix :

25. Considérant qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'exige que le législateur édicte des textes de portée permanente conférant au Gouvernement des pouvoirs particuliers en cas de circonstances éventuelles ; que, d'ailleurs, l'article 1er de la loi, s'il autorise la modification ou l'abrogation des ordonnances du 30 juin 1945 relatives aux prix, ne permet pas que soient modifiés ou abrogés les règles ou les principes actuellement en vigueur

donnant compétence au Gouvernement ou aux agents de l'autorité publique en cas de crise, de circonstances exceptionnelles ou de calamité nationale ;

. Quant à l'ensemble de l'article 1er :

26. Considérant que, dans les limites et sous la réserve de l'interprétation qui viennent d'être énoncées, l'article 1er de la loi n'est pas contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 2 de la loi :

27. Considérant que l'article 2 de la loi dispose : "Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans les conditions indiquées à l'article 1er de la présente loi, les mesures nécessaires au développement de l'emploi. A cet effet, le Gouvernement peut : - 1° Prendre toutes dispositions, notamment d'exonération de charges sociales, confortant l'emploi des jeunes de seize à vingt-cinq ans et favorisant leur embauche, en utilisant les dispositifs de formations professionnelles en alternance et tout autre dispositif existant ou à créer en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes. Les exonérations de charges sociales constituant une mesure d'incitation générale à l'embauche pourront concerner les embauches intervenues à compter du 1er mai 1986.- La limite d'âge prévue à l'alinéa précédent est augmentée d'un an par enfant né vivant avant que leur mère ait atteint l'âge de vingt-cinq ans.- 2° Apporter aux dispositions des titres Ier et IIIe du livre IIIe du code du travail les modifications propres à améliorer le placement des demandeurs d'emploi ; - 3° Apporter aux dispositions du code du travail les modifications permettant, d'une part, de lever certains obstacles au recours au contrat de travail à durée déterminée et au travail temporaire et, d'autre part, de favoriser l'exercice du travail à temps partiel ; - 4° Apporter aux dispositions du code du travail relatives à la durée du travail et à l'aménagement du temps de travail les modifications permettant, compte tenu des négociations entre les partenaires sociaux, d'adapter les conditions de fonctionnement des entreprises aux variations de leur niveau d'activité et aux conditions économiques générales ; - 5° En vue d'inciter à la création d'emplois, consentir, pour une période limitée, aux entreprises situées dans certaines zones où la situation de l'emploi est particulièrement grave, des exonérations ou des réductions d'impôts d'État ou de cotisations sociales, ou encore, modifier, pour une période limitée, les règles d'assiette des impôts d'État auxquels ces entreprises sont assujetties." ;

. Quant au grief tiré du défaut de précision de l'habilitation :

28. Considérant que les députés auteurs de la première saisine font valoir que la généralité et l'imprécision des dispositions précitées sont de nature à faire douter de leur conformité aux exigences de l'article 38 de la Constitution ; que les sénateurs auteurs de l'autre saisine relèvent le caractère indéterminé qui s'attache à nombre de termes du texte tels que "modifications propres à améliorer le placement des demandeurs d'emploi", "certains obstacles", "certaines zones", "période limitée" ;

29. Considérant que ces critiques ne sauraient être accueillies ; qu'en effet, la finalité de l'autorisation accordée au Gouvernement par l'article 2 et le domaine dans lequel les ordonnances pourront intervenir sont définis avec une précision suffisante pour satisfaire aux exigences de l'article 38 de la Constitution ;

. Quant au grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité :

30. Considérant que les sénateurs auteurs de la seconde saisine allèguent divers chefs de violation du principe d'égalité, notamment en ce que l'article 2 avantage, selon un critère tiré de l'âge, certains travailleurs par rapport aux autres, certaines entreprises employant de jeunes travailleurs par rapport à celles employant des travailleurs plus âgés ; que l'égalité est également méconnue du fait de la discrimination entre les diverses zones d'emploi ;

31. Considérant qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de prendre des mesures propres à venir en aide à des catégories de personnes défavorisées ; que le législateur pouvait donc, en vue d'améliorer l'emploi des jeunes, autoriser des mesures propres à cette catégorie de travailleurs ; que les différences de traitement qui peuvent résulter de ces mesures entre catégories de travailleurs ou catégories d'entreprises répondent à une fin d'intérêt général qu'il appartenait au législateur d'apprécier et ne sont, dès lors, pas contraires à la Constitution ;

32. Considérant que, d'ailleurs, les dispositions de l'article 2 n'autorisent ni la méconnaissance du droit au travail ni celle des obligations internationales de la France ;

33. Considérant que, pareillement, les sénateurs auteurs de la seconde saisine critiquent les dispositions du dernier alinéa du 1° de l'article 2 de la loi ; qu'en effet, selon eux, en réservant le bénéfice du report de limite d'âge aux mères d'enfants nés vivants, ces dispositions frapperaient d'une discrimination injustifiée les mères d'enfants morts ;

34. Considérant qu'en réservant le bénéfice du report de la limite d'âge aux mères d'enfants nés vivants, le législateur ne s'est pas fondé sur une appréciation discriminatoire de la situation des mères intéressées mais sur la nécessité de définir de façon claire et objective le critère auquel est attaché le report de la limite d'âge ; qu'ainsi le principe d'égalité n'a pas été méconnu ;

. Quant au grief tiré de la méconnaissance du principe de non-rétroactivité :

35. Considérant que le principe de non-rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle, en vertu de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 qu'en matière répressive ; que, dès lors, les dispositions du 1° de l'article 2, qui permettent d'attacher une portée rétroactive aux exonérations de charges sociales autorisées par la loi, ne sont pas contraires à la Constitution ;

. Quant au grief tiré de la violation de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances :

36. Considérant qu'il est fait grief à l'article 2 de la loi d'avoir méconnu les dispositions du quatrième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance n° 59-2 aux termes duquel "lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé, tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance" ; qu'en effet, les charges qui découleront nécessairement de l'application de la loi n'ont fait l'objet, avant le vote de celle-ci, d'aucune prévision, évaluation ou autorisation ;

37. Considérant que la prohibition portée par le quatrième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance n° 59-2 est limitée aux mesures législatives ou réglementaires qui, lors de leur application, auraient pour conséquence de compromettre l'équilibre financier par des charges nouvelles dont l'incidence n'aurait pu, au préalable, être appréciée et prise en compte dans une loi de finances ;

38. Considérant que les charges financières éventuelles que pourront entraîner les mesures prises en vertu de l'article 2 de la loi ne naîtront de ces mesures que lorsqu'elles seront appliquées ; qu'il y aura certes lieu, avant qu'elles n'entrent en vigueur, de faire application de la règle susmentionnée posée par le quatrième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance n° 59-2, mais qu'en revanche la loi d'habilitation elle-même peut autoriser le Gouvernement à prendre de telles mesures sans que les charges qui, éventuellement, découleront de celles-ci soient dès maintenant prévues, évaluées et autorisées ;

. Quant à l'ensemble de l'article 2 :

39. Considérant qu'ainsi les dispositions de l'article 2 ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 3 :

40. Considérant que l'article 3 de la loi dispose : "Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans les conditions indiquées à l'article 1er de la présente loi, les mesures nécessaires au développement de la participation des salariés à l'entreprise.- A cet effet, le Gouvernement peut :- 1° Modifier les dispositions du code du travail et du code général des impôts relatives à l'intéressement, à la participation et à l'actionnariat des salariés en vue de favoriser la participation de ceux-ci au capital et aux résultats de l'entreprise ; - 2° Modifier la législation sur les sociétés commerciales afin d'offrir aux sociétés anonymes la faculté d'introduire dans leurs statuts des dispositions prévoyant que des représentants du personnel salarié siègeront avec voix délibérative au sein du conseil d'administration ou du conseil de surveillance" ;

. Quant au grief tiré du défaut de précision de l'habilitation :

41. Considérant que les députés auteurs de la première saisine font valoir que la généralité et l'imprécision des dispositions précitées sont de nature à faire douter de leur conformité aux exigences de l'article 38 de la Constitution ; que les sénateurs auteurs de la seconde saisine formulent une critique analogue en relevant en particulier l'impropriété des termes : "la participation des salariés à l'entreprise"

42. Considérant que ces critiques ne sauraient être accueillies ; qu'en effet, la finalité de l'autorisation accordée au Gouvernement par l'article 3 de la loi et le domaine dans lequel les ordonnances pourront intervenir sont définis avec une précision suffisante pour satisfaire aux exigences de l'article 38 de la Constitution ;

. Quant au grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité :

43. Considérant que les sénateurs auteurs de la seconde saisine font valoir qu'en autorisant que des avantages soient accordés aux salariés de certaines entreprises sans être accordés aux salariés de toutes les entreprises, l'article 3 de la loi méconnaît le principe d'égalité ; que ce principe est également méconnu du fait que les avantages des mesures favorisant la participation des salariés aux résultats des entreprises seront inégaux et variables d'entreprise à entreprise ;

44. Considérant que, d'une part, si le 2° de l'article 3 de la loi prévoit que la législation sur les sociétés anonymes pourra être modifiée en vue de permettre éventuellement à des représentants des salariés de siéger avec voix délibérative au sein du conseil d'administration ou au sein du conseil de surveillance et si des dispositions analogues ne sont pas prévues pour les sociétés d'une autre forme ou pour les entreprises individuelles, cette différence de traitement qui se justifie par les différences de régime juridique des entreprises n'est pas contraire au principe d'égalité ;

45. Considérant, d'autre part, que, s'il est exact que la participation des salariés aux résultats de l'entreprise peut entraîner des avantages inégaux ou variables, cette circonstance qui ne résulte pas d'une discrimination arbitraire

et qui est la conséquence nécessaire de tout système de participation ne saurait être regardée comme correspondant à une violation du principe d'égalité ;

. Quant à l'ensemble de l'article 3 :

46. Considérant dès lors que l'article 3 de la loi n'est pas contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne les articles 4 et 5 de la loi et la liste annexée à la loi :

47. Considérant que l'article 4 de la loi est ainsi conçu : "Sera transférée du secteur public au secteur privé, au plus tard le 1er mars 1991, la propriété des participations majoritaires détenues directement ou indirectement par l'État dans les entreprises figurant sur la liste annexée à la présente loi.- Ces transferts seront effectués par le Gouvernement conformément aux règles définies par les ordonnances mentionnées à l'article 5." ;

48. Considérant que l'article 5 de la loi dispose : "Le Gouvernement est habilité, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi et dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution :- 1° A fixer, pour le transfert des entreprises figurant sur la liste mentionnée à l'article 4 et pour la délivrance de l'autorisation administrative relative aux opérations mentionnées au second alinéa du paragraphe II de l'article 7 : - les règles d'évaluation des entreprises et de détermination des prix d'offre ; - les modalités juridiques et financières de transfert ou de cession et les conditions de paiement ; - les modifications des dispositions restreignant l'acquisition ou la cessibilité des droits tenus sur les entreprises concernées ; - les conditions de la protection des intérêts nationaux ; - les conditions de développement d'un actionariat populaire et d'acquisition par le personnel de chaque société et de ses filiales d'une fraction du capital ; - le régime fiscal applicable à ces transferts et cessions ; - 2° A définir, pour les autres cas visés à l'article 7, les conditions de délivrance de l'autorisation administrative ; - 3° A définir les conditions de régularisation des opérations intervenues préalablement à l'entrée en vigueur de la présente loi." ;

49. Considérant que, sur la liste annexée à la loi et mentionnée à l'article 4 de celle-ci figurent soixante-cinq entreprises relevant du secteur public ;

. Quant au principe des transferts du secteur public au secteur privé :

50. Considérant que l'article 34 de la Constitution place dans le domaine de la loi "les règles concernant... les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé" ;

51. Considérant que, si cette disposition laisse au législateur l'appréciation de l'opportunité des transferts du secteur public au secteur privé et la détermination des biens ou des entreprises sur lesquels ces transferts doivent porter, elle ne saurait le dispenser, dans l'exercice de sa compétence, du respect des principes et des règles de valeur constitutionnelle qui s'imposent à tous les organes de l'État ;

. 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 ;

. Quant aux conditions et au prix auxquels seront transférées au secteur privé les entreprises visées à l'article 4 de la loi :

57. Considérant que les députés auteurs de la saisine font valoir qu'il serait inadmissible que les entreprises du secteur public devant être transférées au secteur privé fussent cédées à un prix inférieur à leur valeur réelle ; que la cession à un tel prix méconnaîtrait fondamentalement le principe d'égalité en procurant aux acquéreurs de ces entreprises un avantage injustifié au détriment de l'ensemble des citoyens ; que, cependant, aucune des dispositions de la loi d'habilitation n'apporte de garanties contre la cession à des prix insuffisants des entreprises visées par l'article 4 de la loi ; qu'en outre l'obligation inconditionnelle faite au Gouvernement de procéder au transfert de la totalité des participations majoritaires de l'État dans ces entreprises avant le 1er mars 1991 peut, si cet apport massif excède comme on peut le penser la capacité du marché, avoir pour effet la cession à vil prix de portions importantes du patrimoine national sans exclure la possibilité de transferts à des mains étrangères préjudiciables à l'indépendance nationale ;

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

59. Mais considérant que l'article 4 de la loi prévoit, dans son deuxième alinéa, que les transferts seront effectués par le Gouvernement conformément aux règles définies par les ordonnances mentionnées à l'article 5 ; que l'article 5 de la loi prévoit que, par voie d'ordonnance, seront fixées les règles d'évaluation des entreprises et la détermination des prix d'offre, ce qui interdit de transférer les entreprises visées à l'article 4 de la loi lorsque le prix auquel elles pourraient être cédées serait inférieur à leur valeur réelle ; qu'il résulte des travaux préparatoires que le Gouvernement s'est engagé à faire procéder à des évaluations par des experts indépendants et à ne pas céder les entreprises visées à l'article 4 de la loi à un prix inférieur à leur valeur ; que les garanties qui doivent préserver l'indépendance nationale résulteront également des ordonnances prévues par l'article 5 de la loi ;

60. Considérant qu'il ressort de ce qui précède que l'article 4 de la loi doit se comprendre comme ne prévoyant la date limite du 1er mars 1991 que pour la réalisation des transferts à un prix conforme aux intérêts patrimoniaux de l'État, et dans le respect de l'indépendance nationale, étant entendu que les transferts qui, à cette date, n'auraient pas été engagés ou terminés ne pourraient avoir lieu ou s'achever qu'en vertu d'une nouvelle disposition législative ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ;

61. Considérant, de même, que les dispositions de l'article 5 auxquelles renvoie le deuxième alinéa de l'article 4 doivent se comprendre comme imposant au Gouvernement de prendre par voie d'ordonnance des dispositions selon lesquelles l'évaluation de la valeur des entreprises à transférer sera faite par des experts compétents totalement indépendants des acquéreurs éventuels ; qu'elle sera conduite selon les méthodes objectives couramment pratiquées en matière de cession totale ou partielle d'actifs de sociétés en tenant compte, selon une pondération appropriée à chaque cas, de la valeur boursière des titres, de la valeur des actifs, des bénéfices réalisés, de l'existence des filiales et des perspectives d'avenir ; que, de même, l'ordonnance devra interdire le transfert dans le cas où le prix proposé par les acquéreurs ne serait pas supérieur ou au moins égal à cette évaluation ; que le choix des acquéreurs ne devra procéder d'aucun privilège ; que l'indépendance nationale devra être préservée ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ;

. Quant au grief tiré de ce que les transferts visés à l'article 4 pourraient être opérés sans que soient intervenues les ordonnances qui devront être prises en vertu de l'article 5 :

62. Considérant que les sénateurs auteurs de la seconde saisine font valoir que, dans le cas où, pour une raison quelconque, les ordonnances qui doivent être prises en vertu de l'article 5 n'interviendraient pas en temps utile, les transferts visés à l'article 4 ne devraient pas moins intervenir en raison du caractère impératif de la date limite du 1er mars 1991 ; que cette situation dans laquelle les transferts seraient opérés sans qu'aucune règle préside à leur réalisation, notamment en ce qui concerne l'évaluation de la valeur des entreprises, serait contraire à la Constitution ;

63. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 4 de la loi "Ces transferts seront effectués par le Gouvernement conformément aux règles définies par les ordonnances mentionnées à l'article 5" ; qu'il suit de ces dispositions que le Gouvernement ne peut opérer aucun des transferts visés à l'article 4 sans que les ordonnances visées au 1° de l'article 5 aient été prises ; qu'ainsi le moyen manque en fait ;

. Quant au grief tiré de ce que la combinaison des articles 5 et 7 de la loi permettrait au Gouvernement de s'affranchir de la règle constitutionnelle selon laquelle les transferts du secteur public au secteur privé ne peuvent résulter que de la loi :

64. Considérant que ce grief formulé par les députés auteurs de la première saisine doit être réservé pour être joint à ceux concernant l'article 7 ;

. En ce qui concerne l'article 6 :

65. Considérant que l'article 6 de la loi dispose : "Dans les entreprises mentionnées à l'article 10 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public et figurant sur la liste mentionnée à l'article 4 de la présente loi, il sera procédé à la désignation par décret en conseil des ministres, du président du conseil d'administration ou du président-directeur général, selon le cas. Dès cette nomination, le mandat des membres des conseils d'administration désignés, le cas échéant, en application du 2° de l'article 5 de ladite loi et actuellement en fonction prendra fin." ;

66. Considérant que les sénateurs auteurs de la seconde saisine font valoir à l'encontre des dispositions précitées que la décision de mettre fin, dans les conditions qu'elles prévoient et pour les entreprises qu'elles visent, au mandat du président du conseil d'administration ou du président-directeur général selon le cas, ainsi qu'à ceux des membres désignés des conseils d'administration procéderait de la volonté d'évincer, en raison de leurs opinions, les personnes ainsi visées ; que, dès lors, l'article 6, contraire tout à la fois à l'article 6 de la Déclaration de 1789 et au cinquième alinéa du Préambule de 1946, ne saurait être regardé comme conforme à la Constitution ;

67. Considérant que, s'agissant d'entreprises dont l'activité ne touche pas à l'exercice des libertés publiques, il était loisible au législateur, en vue de l'application de la loi présentement examinée, d'ouvrir la possibilité de changements dans l'administration de ces entreprises, sans pour autant méconnaître un principe ou une règle de valeur constitutionnelle ;

68. Considérant que les sénateurs auteurs de la seconde saisine font également valoir que les dispositions de l'article 6 seraient difficiles à harmoniser voire inconciliables avec celles d'autres textes législatifs concernant la gestion des entreprises publiques et particulièrement avec la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public ; que ce grief, même s'il était fondé, ne serait pas de nature à faire regarder l'article 6 de la loi comme contraire à la Constitution ;

69. Considérant qu'ainsi l'article 6 doit être déclaré non contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 7 de la loi :

70. Considérant que l'article 7 de la loi présentement examinée dispose : "I.- Sont approuvés par la loi les transferts au secteur privé de la propriété : - des entreprises dont l'État détient directement plus de la moitié du capital social ; - des entreprises qui sont entrées dans le secteur public en application d'une disposition législative.- II.- Les opérations ayant pour effet de réaliser un transfert du secteur public au secteur privé de propriété d'entreprises autres que celles mentionnées au paragraphe I ci-dessus, sont soumises à l'approbation de l'autorité administrative, dans les conditions fixées par les ordonnances mentionnées à l'article 5.- Nonobstant toute disposition législative contraire, toute prise de participation du secteur privé au capital social d'une entreprise dont l'État détient directement plus de la moitié du capital social et qui n'a pas pour effet de transférer sa propriété au secteur privé, est soumise aux conditions d'approbation mentionnées à l'alinéa précédent." ;

71. Considérant que les auteurs de l'une et de l'autre saisines font grief à l'article précité de méconnaître sous des formes diverses les dispositions de l'article 34 de la Constitution qui placent dans le domaine de la loi les règles concernant les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ;

72. Considérant que l'article 34 de la Constitution n'impose pas que toute opération impliquant un transfert du secteur public au secteur privé soit directement décidée par le législateur ; qu'il appartient à celui-ci de poser des règles dont l'application incombera aux autorités ou aux organes désignés par lui ; qu'il ne lui est cependant pas loisible d'attribuer aux seuls organes des entreprises concernées un pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision soustrait à tout contrôle et d'une étendue excessive ;

73. Considérant que les sénateurs auteurs de l'une des saisines font grief au législateur de n'avoir pas englobé dans le critère des transferts devant être déterminés cas par cas par la loi les participations indirectes de l'État et celles des personnes publiques autres que l'État ;

74. Considérant que ce grief ne saurait être retenu ; qu'en effet, s'il n'est pas permis au législateur d'exclure de telles participations dans la détermination des entreprises appartenant au secteur public au sens de l'article 34 de la Constitution, aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne lui impose de prévoir des modalités de transfert identiques entre les entreprises dans lesquelles l'État détient directement une partie du capital social et les autres entreprises y compris celles où la majorité des participations directes et indirectes appartient à l'État ou aux personnes publiques ;

75. Considérant que les députés auteurs de la première saisine font valoir que les dispositions de l'article 7 laissent le Gouvernement et même les entreprises maîtres de déterminer si le transfert de celles-ci au secteur privé relève ou non de la loi ; qu'à cet égard les entreprises dans lesquelles l'État détient la majorité du capital social et qui, à ce titre, ne pourraient être transférées que par l'effet d'une loi les visant individuellement comme le veut le paragraphe I de l'article 7, pourraient sans difficulté échapper à cette contrainte en cédant à d'autres personnes publiques un nombre suffisant de parts pour que l'État ne détienne plus directement la majorité du capital social, ce qui aurait pour effet de placer ces entreprises sous le régime du paragraphe II de l'article 7 et d'en permettre le transfert sous la seule condition d'une autorisation administrative ;

76. Considérant que l'éventualité d'un détournement de procédure ou d'un abus dans l'application d'une loi ne saurait la faire regarder comme contraire à la Constitution ; que d'ailleurs, il appartiendrait aux juridictions compétentes de paralyser et, le cas échéant, de réprimer de telles pratiques ;

77. Considérant que les députés auteurs de la première saisine font valoir qu'en ne prenant pas le soin de déterminer lui-même la nature de l'autorité administrative devant approuver les opérations de transfert visées au paragraphe II de l'article 7, le législateur a opéré une subdélégation non permise par la Constitution ;

78. Considérant que ce grief ne saurait davantage être retenu ; qu'en effet, une loi d'habilitation a pour objet normal de confier à une ou plusieurs ordonnances le soin de poser des règles de compétence, de procédure ou de fond en vue de la réalisation des finalités qu'elle énonce ; que tel est précisément l'objet du 2° de l'article 5 de la loi qui prévoit que seront définies par voie d'ordonnance les conditions juridiques des transferts visés par le paragraphe II de l'article 7, ce qui implique nécessairement la détermination des autorités compétentes ;

79. Considérant qu'ainsi, les dispositions de l'article 7 de la loi présentement examinée ne sont pas contraires à la Constitution ; que, cependant, pour être conforme aux exigences de l'article 34 de la Constitution telles qu'elles ont été rappelées plus haut, l'ordonnance prévoyant les conditions de délivrance de l'autorisation administrative visée au paragraphe II de l'article 7 devra, non seulement respecter les prescriptions précédemment énoncées relatives aux conditions de transfert mais également comporter des dispositions qui, d'une part, tiendront compte de l'incidence sur le prix du transfert, des charges qui demeureront pour le secteur public après la cession et, d'autre part, seront de nature à garantir un contrôle effectif de la régularité et de la finalité des transferts selon des procédures et par des autorités appropriées ; qu'en outre, pour les transferts qui concernent des entreprises dans lesquelles des collectivités territoriales ont des intérêts, les dispositions dont il s'agit devront respecter le principe de libre administration de ces collectivités posé par l'article 72 de la Constitution ; qu'enfin, devront être respectées les dispositions du neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 relatives à la nationalisation des entreprises dont l'exploitation présente les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait ;

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

- **En ce qui concerne le transfert au secteur privé d'un service public doté d'un monopole :**

29. Considérant que les députés auteurs d'une des saisines font valoir qu'il résulte des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 8 de la loi que la Caisse nationale de crédit agricole est, tant que la distribution des prêts bonifiés lui est réservée, détentrice d'un monopole et investie d'une mission de service public national ; que cette double caractéristique a pour effet d'interdire au législateur d'en transférer la propriété au secteur privé ;

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** ;

31. Considérant que, si les textes en vigueur réservent à la Caisse nationale la distribution de prêts bonifiés destinés à l'agriculture, il existe également des prêts bonifiés destinés à d'autres secteurs et dont la distribution relève d'autres organismes ; que, d'ailleurs, si la distribution des prêts bonifiés constitue une activité importante de la Caisse nationale, elle est loin d'en être l'activité unique ; que, **par suite, les dispositions de l'alinéa 9 du Préambule de la Constitution de 1946 relatives aux monopoles de fait ne s'opposent point au transfert de la Caisse nationale au secteur privé** ;

32. Considérant dès lors que les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 8 de la loi ne sont pas contraires à la Constitution ;

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

- SUR L'ARTICLE 1ER :

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 déférée 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 déférée 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 L'ARTICLE 1er :

2. Considérant qu'en vertu de l'article 1er de la loi déférée, les objectifs et les modalités de mise en oeuvre des missions de service public assignées à Electricité de France et à Gaz de France « font l'objet » d'un contrat avec l'État ; que cet article prévoit, par ailleurs, que l'État « peut » conclure avec les autres entreprises du secteur de l'électricité et du gaz exerçant des missions de service public des contrats précisant ces missions ;

3. Considérant que, selon les requérants, la conclusion de « contrats de mission de service public » devrait être une « obligation pour les opérateurs privés » ; que son caractère facultatif entraînerait « une violation des principes d'égalité et de continuité du service public » ;

4. Considérant, en premier lieu, que les missions de service public dans le secteur de l'électricité et du gaz sont essentiellement assurées par Electricité de France et Gaz de France ; que les autres opérateurs participant à leur exécution ne sont pas placés dans la même situation ;

5. Considérant, en deuxième lieu, que, s'agissant de ces autres opérateurs, la décision des autorités publiques tendant à conclure ou à ne pas conclure un contrat précisant les modalités de mise en oeuvre des missions de service public devra reposer sur des critères objectifs et rationnels ; qu'en particulier, l'État prendra en compte l'importance de ces entreprises ainsi que les missions qui leur sont confiées ; que, dans ces conditions, le principe d'égalité n'est pas davantage méconnu ;

6. Considérant, enfin, que la circonstance que des entreprises assurant des missions de service public n'aient pas conclu de contrat avec l'Etat est sans effet sur l'obligation de respecter les principes d'égalité et de continuité inhérents au service public ;

7. Considérant que, par suite, les griefs dirigés contre l'article 1er doivent être rejetés ;

- SUR L'ARTICLE 4 :

8. Considérant que le I de l'article 4 de la loi déferée complète le III de l'article 15 de la loi du 10 février 2000 susvisée par les deux alinéas suivants : « Le gestionnaire du réseau public de transport peut conclure des contrats de réservation de puissance avec les consommateurs raccordés au réseau public de transport, lorsque leurs capacités d'effacement de consommation sont de nature à renforcer la sûreté du système électrique, notamment dans les périodes de surconsommation. Les coûts associés sont répartis entre les utilisateurs du réseau et les responsables d'équilibre dans le cadre du règlement des écarts. - La totalité de la puissance non utilisée techniquement disponible sur chacune des installations de production raccordées au réseau public de transport est mise à disposition du gestionnaire de ce réseau par les producteurs dans leurs offres sur le mécanisme d'ajustement. Le ministre chargé de l'énergie peut demander aux producteurs de justifier que leurs installations de production ne sont pas disponibles techniquement » ; que le II du même article 4 modifie l'avant-dernier alinéa de l'article 41 de la loi 10 février 2000 susvisée afin d'habiliter le ministre chargé de l'énergie à sanctionner les producteurs qui ne respecteraient pas l'obligation de mise à disposition de la puissance non utilisée ;

9. Considérant que les députés requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent le principe de continuité du service public ;

10. Considérant que les dispositions précitées ont pour objet, en période de surconsommation ou de sous-production d'énergie électrique, d'assurer la sécurité de l'approvisionnement et de maintenir la qualité du service rendu en incitant certains utilisateurs à réduire leur consommation et en obligeant les producteurs à mettre à la disposition du gestionnaire du réseau la puissance dont ils disposent mais qu'ils n'utilisent pas ; que, loin de porter atteinte à la continuité du service public, ces dispositions ont pour objet de la conforter ; que, par suite, le grief invoqué manque en fait ;

- 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**

SUR L'ARTICLE 39 :

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 :

12. Considérant que, selon les requérants, le neuvième alinéa du Préambule de 1946 fait obstacle au transfert de la société Gaz de France au secteur privé ; qu'ils font valoir, d'une part, que cette société conserve les caractéristiques d'un service public national en raison des missions qui lui sont confiées et notamment de l'obligation permanente qui lui est faite de fournir du gaz naturel à un tarif réglementé ; qu'ils estiment, d'autre part, que Gaz de France continue à bénéficier d'un monopole de fait tant en matière de transport que de distribution ; qu'ils soutiennent, à titre subsidiaire, que son transfert au secteur privé ne saurait en tout état de cause intervenir avant le 1er juillet 2007, date de l'ouverture à la concurrence du marché de la fourniture de gaz naturel aux clients domestiques ;

13. Considérant qu'aux termes du neuvième alinéa du Préambule 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 » ;

- Quant à l'existence d'un service public national :

14. Considérant que, si la nécessité de certains services publics nationaux découle de principes ou de règles de valeur constitutionnelle, il appartient au législateur ou à l'autorité réglementaire, selon les cas, de déterminer les autres activités qui doivent être ainsi qualifiées, en fixant leur organisation au niveau national et en les confiant à une seule entreprise ; que le fait qu'une activité ait été érigée en service public national sans que la Constitution l'ait exigé ne fait pas obstacle au transfert au secteur privé de l'entreprise qui en est chargée ; que, toutefois, ce transfert suppose que le législateur prive ladite entreprise des caractéristiques qui en faisaient un service public national ;

15. Considérant que, par sa décision du 5 août 2004 susvisée, le Conseil constitutionnel a constaté que Gaz de France conservait la qualité d'un service public national par détermination de la loi ; qu'en effet, le législateur avait maintenu à cette seule entreprise les missions de service public qui lui étaient antérieurement dévolues en ce qui concerne la fourniture de gaz naturel aux particuliers ; que le neuvième alinéa du Préambule de 1946 était respecté dès lors que la participation de l'État ou d'autres entreprises ou organismes appartenant au secteur public restait majoritaire dans le capital de cette société ; que l'abandon de cette participation majoritaire ne pouvait résulter que d'une loi ultérieure privant Gaz de France de son caractère de service public national ;

16. Considérant, en premier lieu, que l'article 3 de la loi déferée, combiné avec son article 44, met fin, à compter du 1er juillet 2007, à l'exclusivité dont bénéficiait Gaz de France pour la fourniture de gaz naturel aux particuliers ;

17. Considérant, en deuxième lieu, que les obligations de service public définies par l'article 16 de la loi du 3 janvier 2003 susvisée s'imposent non seulement à Gaz de France, mais encore à l'ensemble des entreprises concurrentes intervenant dans le secteur du gaz naturel ; qu'il en est ainsi en ce qui concerne les obligations de service public fixées par la loi, au niveau national, sur chacun des segments de ce secteur d'activité ;

18. Considérant que, si l'article 29 de la loi déferée impose à Gaz de France des sujétions en termes de péréquation, en ce qui concerne les tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution, l'activité de distribution du gaz naturel constitue un service public local et non national ; qu'en outre, en vertu du même article, l'obligation de péréquation des tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution « à l'intérieur de la zone de desserte de chaque gestionnaire » s'impose non seulement à Gaz de France, mais aussi aux distributeurs non nationalisés ;

19. Considérant, enfin, que le grief tiré de ce que le législateur aurait conservé à Gaz de France son caractère de service public national en obligeant cette société à proposer à titre permanent un tarif réglementé de vente doit être écarté compte tenu de la censure des dispositions précitées de l'article 66-1 inséré dans la loi du 13 juillet 2005 susvisée par l'article 17 de la loi déferée ;

20. Considérant qu'il ressort de ce qui précède que la loi déferée fait perdre à Gaz de France, à compter du 1er juillet 2007, son caractère de service public national ;

- Quant à l'existence d'un monopole de fait :

21. Considérant que la notion de monopole de fait mentionnée au neuvième alinéa du Préambule 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 sur 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 ;

22. Considérant que les activités de transport de gaz naturel ont été exclues de la nationalisation et ouvertes à tout opérateur par la loi du 2 août 1949 portant modification de la loi du 8 avril 1946 susvisée ;

23. Considérant que les activités de distribution ont été confiées non seulement à Gaz de France, mais aussi à des distributeurs non nationalisés par la loi du 8 avril 1946 ; que, depuis la loi du 13 juillet 2005 susvisée, ces activités sont ouvertes, en dehors des zones de desserte historique de ces opérateurs, à la concurrence de l'ensemble des entreprises agréées ;

24. Considérant, par ailleurs, qu'ont également été exclues de la nationalisation en 1949 les activités de production de gaz naturel ainsi que celles de stockage et d'exploitation d'installations de gaz naturel liquéfié ; que les monopoles d'importation et d'exportation du gaz naturel ont été supprimés par la loi du 3 janvier 2003 susvisée ; que, depuis le 1er juillet 2004, les utilisateurs de gaz autres que les clients domestiques peuvent s'adresser au fournisseur de leur choix ; que la loi déferée met fin, à compter du 1er juillet 2007, à tout monopole de fourniture de gaz, y compris pour les clients domestiques ; qu'enfin, le gaz naturel constitue une énergie substituable ;

25. Considérant, dans ces conditions, que la société Gaz de France ne peut être regardée comme une entreprise dont l'exploitation constitue un monopole de fait au sens du neuvième alinéa du Préambule de 1946 ;

2. Jurisprudence administrative

- **Conseil d'État, 27 septembre 2006, n° 290716, Bayrou et Association de défense des usagers des autoroutes publiques de France**

Considérant, en deuxième lieu, que le Préambule de la Constitution de 1946, auquel renvoie le Préambule de la Constitution de 1958, prévoit en son neuvième alinéa que 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 20 de la loi du 6 août 1986 modifiée rappelle en conséquence, en son deuxième alinéa, que les opérations de transfert qu'il régit ne peuvent concerner les entreprises visées par ces dispositions ; que l'exploitation d'une entreprise ne peut avoir les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait au sens de ces textes que si elle est exercée à l'échelon national ; qu'en l'espèce, aucune des sociétés dont s'agit, chargées de la construction et de l'exploitation de réseaux autoroutiers selon le régime prévu à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, ne s'est vu attribuer de concession, à l'échelon national, pour l'ensemble des autoroutes ; qu'il ne résulte d'aucun principe, d'aucune règle de valeur constitutionnelle, ni d'aucune loi que l'exploitation des concessions autoroutières doive être érigée en service public national ; que, par suite, l'ASSOCIATION DE DEFENSE DES USAGERS ET DE SAUVEGARDE DU PATRIMOINE AUTOROUTIER n'est pas fondée à soutenir que le Premier ministre a, par les décrets attaqués, méconnu la portée des dispositions précitées ;

C. Sur l'exigence constitutionnelle de normativité de la loi

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

12. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, **la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative** ;

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

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

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

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

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

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

- **Décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012, Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi**

4. Considérant que, d'une part, aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ;

5. Considérant que, d'autre part, aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi » ; que l'article 34 de la Constitution dispose : « La loi fixe les règles concernant... les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » ; que, sur ce fondement, il est loisible au législateur d'édicter des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, d'écrire et d'imprimer ; qu'il lui est également loisible, à ce titre, d'instituer des incriminations réprimant les abus de l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui portent atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers ; que, toutefois, la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés ; que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi ;

6. Considérant qu'une **disposition législative ayant pour objet de « reconnaître » un crime de génocide ne saurait, en elle-même, être revêtue de la portée normative qui s'attache à la loi** ; que, toutefois, l'article 1er de la loi déferée réprime la contestation ou la minimisation de l'existence d'un ou plusieurs crimes de génocide « reconnus comme tels par la loi française » ; qu'en réprimant ainsi la contestation de l'existence et de la qualification juridique de crimes qu'il aurait lui-même reconnus et qualifiés comme tels, le législateur a porté une atteinte inconstitutionnelle à l'exercice de la liberté d'expression et de communication ; que, dès lors, et sans qu'il soit

besoin d'examiner les autres griefs, l'article 1er de la loi déferée doit être déclaré contraire à la Constitution ; que son article 2, qui n'en est pas séparable, doit être également déclaré contraire à la Constitution,

- **Décision n° 2012-657 DC du 29 novembre 2012, Loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc**

1. Considérant que les sénateurs et députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc ; qu'ils mettent en cause les conditions d'examen de la proposition de loi au Parlement, qui ne respecteraient pas les articles 3, 24, 25, 27, 39 et 45 de la Constitution non plus que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que les députés requérants contestent également l'absence de portée normative de la loi déferée et la méconnaissance de son domaine de compétence par le législateur ainsi que de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

(...)

3. Considérant, d'autre part, que l'article 1er de la loi déferée institue « une journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc » ; que, selon son second article, cette journée « ni fériée ni chômée, est fixée au 19 mars, jour anniversaire du cessez-le-feu en Algérie » ; que ces dispositions, qui ne sont pas entachées d'inintelligibilité, ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle,

- **Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages**

9. En premier lieu, selon l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... ». Il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative.

10. Les dispositions contestées énoncent un principe d'amélioration constante de la protection de l'environnement, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. Ce principe s'impose, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire. Contrairement à ce que soutiennent les sénateurs requérants, ces dispositions ne sont donc pas dépourvues de portée normative.

Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

- **Sur l'article 134 :**

96. L'article 134 complète l'article L. 225-18 du code de commerce afin d'indiquer que l'assemblée générale ordinaire d'une société anonyme peut désigner un administrateur chargé du suivi des questions d'innovation et de transformation numérique.

97. Les sénateurs requérants soutiennent que cet article est dépourvu de portée normative et, par suite, inconstitutionnel.

98. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... ». Il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative.

99. Les dispositions de l'article 134 de la loi déferée, qui se bornent à conférer à l'assemblée générale ordinaire d'une société anonyme le pouvoir de confier à un administrateur la charge de suivre des évolutions technologiques, sont dépourvues de portée normative. Dès lors, cet article est contraire à la Constitution.

– **Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté**

- Sur les dispositions dont la portée normative est contestée :

135. Les sénateurs requérants soutiennent que les articles 33, 45, 55, 187, 190 et 223 de la loi déferée sont dépourvus de portée normative.

136. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale ... ». Il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative.

137. L'article 33 prévoit que, dans le cadre de l'enseignement moral et civique, les collégiens et les lycéens sont incités à participer à un projet citoyen au sein d'une association d'intérêt général.

138. L'article 55 permet à une collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération intercommunale de créer un « conseil de jeunes » pour émettre un avis sur les décisions relevant notamment de la politique de la jeunesse.

139. L'article 187 insère, dans le code de l'éducation, un article L. 124-2-1 imposant à chaque académie de comporter au moins un pôle de stage afin d'accompagner les élèves des classes de troisième dans la recherche de stages.

140. L'article 190 impose au recteur d'académie de présenter devant le conseil départemental de l'éducation nationale l'évolution de la mixité sociale et scolaire de tous les établissements scolaires de chaque district.

141. Les articles 33, 55, 187 et 190 ne sont pas dépourvus de portée normative. Le grief tiré de la méconnaissance de l'exigence de normativité de la loi doit donc être écarté.

142. L'article 223 modifie l'article 140 de la loi du 29 juillet 1998 mentionnée ci-dessus pour favoriser le départ en vacances des personnes en situation d'exclusion et pour permettre aux programmes d'action concertés pour l'accès aux pratiques artistiques et culturelles, d'une part, de prendre en compte les pratiques sportives et, d'autre part, de mettre en place des actions spécifiques à destination des personnes en situation d'exclusion.

143. Aux termes du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État ». Les dispositions de l'article 223, qui fixent des objectifs à l'action de l'État dans le domaine social, appartiennent à cette catégorie. Il s'ensuit que le grief tiré d'un défaut de portée normative ne peut être utilement soulevé à leur rencontre.

144. Compte tenu de la déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 45 mentionnée au paragraphe 190 de la présente décision, il n'est pas besoin d'examiner le grief tiré de son absence de portée normative.

(...)

- Sur la portée normative d'autres dispositions :

167. L'article 68 de la loi déferée se borne à prévoir : « La Nation reconnaît le droit de chaque jeune atteignant à compter de 2020 l'âge de dix-huit ans à bénéficier, avant ses vingt-cinq ans, d'une expérience professionnelle ou associative à l'étranger ». Dépourvu de portée normative, cet article est contraire à la Constitution.

– **Décision n° 2018-766 DC du 21 juin 2018, Loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen**

- Sur certaines dispositions de l'article 9 :

2. Le premier alinéa de l'article 9 précise que la loi déferée entre en vigueur au lendemain de sa publication au Journal officiel, « sans préjudice de l'application des dispositions prises par les autorités compétentes de l'Union européenne organisant, le cas échéant, l'élection de représentants au Parlement européen sur des listes transnationales au sein d'une circonscription européenne ».

3. Les requérants font valoir que, dans la mesure où l'adoption par l'Union européenne de dispositions instaurant des listes transnationales pour les prochaines élections européennes serait insusceptible de se produire avant l'organisation de ce scrutin, la référence qui y est ainsi faite par la loi est dépourvue de portée normative, en violation des articles 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 34 de la Constitution.
4. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale ... ». Il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative.
5. L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques. Il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi.
6. En premier lieu, en vertu du premier alinéa de l'article 10 de la Constitution : « Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée ». Si les dispositions contestées indiquent que l'entrée en vigueur de la loi déférée s'effectuera « sans préjudice » des éventuelles dispositions adoptées par les autorités européennes prévoyant le recours à des listes transnationales aux élections européennes, cet événement, ainsi que l'attestent les travaux parlementaires eux-mêmes, est insusceptible de se produire avant l'entrée en vigueur de la loi. Dès lors, ces dispositions ne constituent pas une condition d'entrée en vigueur de la loi.
7. En second lieu, dans la mesure où les dispositions contestées font référence à une éventuelle modification des règles européennes dont la teneur n'est pas connue, elles ne peuvent non plus avoir pour objet de préciser les conséquences qu'il conviendrait d'en tirer pour l'application de la loi déférée.
8. Il résulte de tout ce qui précède que, sans que le Conseil constitutionnel ait à se prononcer sur le bien-fondé des dispositions contestées, celles-ci, qui, d'ailleurs, ont pour effet de nuire à l'intelligibilité du reste du premier alinéa de l'article 9, sont dépourvues de portée normative. Elles sont donc contraires à la Constitution.