

Décision n° 2012-281 QPC du 12 octobre 2012

Syndicat de défense des fonctionnaires

(Maintien de corps de fonctionnaires dans l'entreprise France Télécom)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 23 juillet 2012 par le Conseil d'État, (décision n^{os} 356381 et 356386 du même jour) sur le fondement des dispositions de l'article 61-1 de la Constitution d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par le Syndicat de défense des fonctionnaires, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles 1^{er}-1, 29, 29-1 et 29-2 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom et des articles 2 et 8 de la loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom.

Mme Jacqueline de Guillenchmidt et M. Renaud Denoix de Saint Marc ont estimé devoir s'abstenir de siéger.

Dans sa décision n° 2012-281 QPC du 12 octobre 2012, le Conseil constitutionnel a jugé les dispositions des articles 29, 29-1 et 29-2 de la loi du 2 juillet 1990 susvisée conformes à la Constitution.

I. – Dispositions contestées

A. – L'historique des dispositions contestées

– La loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications a créé à compter du 1^{er} janvier 1991, « *sous l'appellation commune d'exploitant public* », deux personnes morales de droit public, La Poste et France Télécom¹, fixé leurs missions² notamment leurs missions de service public, les modalités de leur organisation et prévu le statut de leur personnel³.

S'agissant de France Télécom, qui était seule en cause dans la QPC n° 2012-281, l'article 3 de la loi du 2 juillet 1990 précisait qu'elle « *a pour objet, selon les règles propres à chacun de ses domaines d'activité, contenues notamment dans le code des postes et télécommunications : D'assurer tous*

¹ Article 1^{er} de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990.

² Chapitre I^{er}.

³ Chapitre VII.

services publics de télécommunications dans les relations intérieures et internationales et, en particulier, d'assurer l'accès au service du téléphone à toute personne qui en fait la demande (...) ». Et, en vertu de l'article 29 de la loi, les personnels de France Télécom⁴ sont régis par des statuts particuliers, pris en application de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

Cette loi du 2 juillet 1990 n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel.

– Le statut de France Télécom a ensuite été modifié par la loi n° 96-660 du 26 juillet 1996⁵ dont l'article 1^{er} a inséré dans la loi du 2 juillet 1990 un article 1^{er}-1 qui disposait, notamment :

« La personne morale de droit public France Télécom mentionnée à l'article 1^{er} est transformée à compter du 31 décembre 1996 en une entreprise nationale dénommée France Télécom, dont l'État détient directement plus de la moitié du capital social.

« Cette entreprise est soumise aux dispositions de la présente loi en tant que celle-ci concerne l'exploitant public France Télécom et, dans la mesure où elles ne sont pas contraires à la présente loi, aux dispositions législatives applicables aux sociétés anonymes (...) ».

L'article 5 de la loi du 26 juillet 1996 insère dans la loi du 2 juillet 1990 un article 29-1 aux termes duquel, en particulier, *« au 31 décembre 1996, les corps de fonctionnaires de France Télécom sont rattachés à l'entreprise nationale France Télécom et placés sous l'autorité de son président qui dispose des pouvoirs de nomination et de gestion à leur égard. Les personnels fonctionnaires de l'entreprise nationale France Télécom demeurent soumis aux articles 29 et 30 de la présente loi ».* Le même article prévoit que l'entreprise peut procéder, jusqu'au 1^{er} janvier 2002, à des recrutements externes de fonctionnaires pour servir auprès d'elle en position d'activité. L'article 7 de la loi fixe des mesures favorisant le départ à la retraite des agents en fonction à France Télécom.

Le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision n° 96-380 DC du 23 juillet 1996 que les articles 1^{er} et 7 de la loi, qui étaient contestés, n'étaient pas contraires à la Constitution⁶.

– La loi n° 2003-290 du 31 mars 2003⁷, non déférée au Conseil constitutionnel, est venue modifier l'article 1^{er}-1 de la loi du 2 juillet 1990 en insérant, après le

⁴ Comme ceux de La Poste.

⁵ Loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom.

⁶ Infra.

mot « directement », les mots « ou indirectement ». France Télécom est donc une entreprise nationale dont l'État détient directement ou indirectement plus de la moitié du capital social. Pour reprendre les termes de M. Jean Proriol, rapporteur au nom de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale sur le projet de loi, ce projet était « *minuscule pour un problème gigantesque : il est minuscule, car il ne vise qu'à ajouter deux mots dans la loi : la conjonction « ou » et l'adverbe « indirectement » ; il concerne un problème gigantesque, car il s'agit de la dette de France Télécom de 68 milliards d'euros* »⁸.

Ce texte, ainsi qu'il résulte du communiqué du conseil des ministres du 5 mars 2003, devait permettre à l'État de transférer à l'Entreprise de recherches et d'activités pétrolières (ERAP), établissement public national à caractère industriel et commercial, l'intégralité de sa participation dans le capital de France Télécom et de participer, le cas échéant, à une augmentation de celui-ci, conformément au plan d'action qui avait été annoncé par le Gouvernement quelques mois plus tôt.

– Puis la loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom, qui n'a pas non plus été déférée au Conseil constitutionnel, a supprimé la participation majoritaire obligatoire de l'État dans le capital de l'entreprise France Télécom en donnant une nouvelle rédaction de l'article 1^{er}-1 de la loi du 2 juillet 1990 : « *L'entreprise France Télécom est soumise aux dispositions législatives applicables aux sociétés anonymes dans la mesure où elles ne sont pas contraires à la présente loi* »⁹.

Dans son titre I^{er} (articles 1 à 3), cette loi, qui définit les obligations de service public des télécommunications et modifie en conséquence le code des postes et télécommunications¹⁰, a eu pour objet de transposer la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002, concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques. Ainsi que le rappelait M. Gérard Larcher dans son rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques du Sénat sur le projet de loi, « *la notion de service universel des télécommunications introduite en droit européen et français au cours des années 1990, a été consolidée par l'adoption de la directive du 7 mars 2002 (...). L'article 3 de la directive définit le service universel comme la mise à disposition d'un bloc de services* » à tous les utilisateurs sur leur territoire, indépendamment de leur

⁷ Loi n° 2003-290 du 31 mars 2003 modifiant l'article 1er-1 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications.

⁸ Rapport n° 691, XII^{ème} législature, 12 mars 2003.

⁹ Article 7 de la loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom.

¹⁰ Devenu le code des postes et communications électroniques.

position géographique, à un niveau de qualité spécifique et, compte tenu de circonstances nationales particulières, à un prix abordable " (...) Une des principales évolutions portées par le projet de loi réside (...) dans la nécessité pour la France de renoncer à une procédure discrétionnaire où : – d'une part la puissance publique imposait un cahier des charges à l'opérateur qui souhaitait fournir le service universel ; – d'autre part France Télécom était en vertu même de la loi " l'opérateur public chargé du service universel ". De fait, France Télécom étant chargée par la loi de délivrer le service universel, la possibilité théorique ouverte aux autres opérateurs de l'assurer également n'a pas en l'état actuel de droit positif de traduction concrète. Une telle organisation conforme au droit européen en 1996 n'est plus possible au vu des orientations de la nouvelle directive " service universel ". L'évolution proposée par le projet de loi consiste à mettre en place un appel à candidature face auquel tous les opérateurs seront en situation d'égalité juridique pour formuler leur offre (...) »¹¹.

Le titre II (articles 4 à 6) de la loi est consacré aux conditions d'emploi des fonctionnaires de France Télécom et son titre III (articles 7 et 8) traite du statut de France Télécom¹².

Cette loi du 31 décembre 2003 apporte de nombreuses modifications à la loi du 2 juillet 1990¹³ et notamment, dans ses articles 2 et 8, abroge les dispositions qui confiaient directement à France Télécom l'exercice de missions de service public dans le domaine des télécommunications.

B. – Le litige à l'origine de la QPC et la question renvoyée par le Conseil d'État

– Le Syndicat de défense des fonctionnaires a saisi le Conseil d'État de recours pour excès de pouvoir dirigés contre onze décrets du 29 novembre 2011 relatifs à des statuts particuliers de fonctionnaires de France Télécom¹⁴. Le même

¹¹ Rapport n° 21 (2003-2004) de M. Gérard Larcher, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 15 octobre 2003.

¹² Le titre IV de la loi du 31 décembre 2003 est relatif aux dispositions transitoires et finales.

¹³ Dont elle modifie l'intitulé. La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 s'intitule désormais loi « relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom » et non plus loi « relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications »

¹⁴ Décret n° 2011-1669 relatif au statut particulier du corps des agents d'exploitation du service général de France Télécom ; décret n° 2011-1670 relatif au statut particulier du corps des aides-techniciens des installations de France Télécom ; Décret n° 2011-1671 relatif au statut particulier du corps des contrôleurs de France Télécom ; décret n° 2011-1672 relatif au statut particulier du corps des contrôleurs divisionnaires de France Télécom ; décret n° 2011-1673 relatif au statut particulier du corps des techniciens des installations de France Télécom ; décret n° 2011-1674 relatif au statut particulier du corps des ouvriers d'État de France Télécom et du corps des contremaîtres de France Télécom ; décret n° 2011-1675 relatif aux statuts particuliers des corps du service des lignes de France Télécom ; décret n° 2011-1676 relatif aux statuts particuliers du corps des dessinateurs de France Télécom et du corps des dessinateurs-projeteurs de France Télécom ; décret n° 2011-1677 relatif aux statuts particuliers des corps du service automobile de France Télécom ; décret n° 2011-1678 relatif au statut particulier du corps des infirmiers et infirmières médicaux de France Télécom ; décret n° 2011-1679 relatif au statut particulier du corps des inspecteurs de France Télécom.

syndicat a également présenté un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de deux autres décrets du même jour, l'un portant classement hiérarchique de certains grades des personnels de France Télécom et l'autre fixant l'échelonnement indiciaire de certains grades de France Télécom¹⁵.

Ce syndicat, qui conteste les modifications successives du statut de France Télécom, a soulevé une QPC à l'encontre des dispositions des articles 1^{er}-1, 29, 29-1, 29-2 et 44 de la loi du 2 juillet 1990 dans leur rédaction issue de la loi du 31 décembre 2003, ainsi que des articles 2 et 8 de la loi du 31 décembre 2003, en tant que ces articles ont supprimé les missions de service public dont France Télécom avait la charge.

– Le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel l'ensemble des dispositions contestées, à l'exclusion de l'article 44 de la loi du 2 juillet 1990 dont l'objet transitoire a été de rattacher à La Poste et à France Télécom les personnels en activité au 31 décembre 1990 au sein de la direction générale de la poste et de la direction générale des télécommunications et qui « *ne tient pas lieu de fondement aux décrets du 29 novembre 2011 dont le syndicat requérant demande l'annulation et n'est, par suite, pas applicable aux litiges dont le Conseil d'État est saisi* ».

Il a jugé, en revanche, que les autres dispositions législatives contestées, dans leur rédaction applicable à la date des décrets du 29 novembre 2011, dont la combinaison a pour effet de maintenir le rattachement de corps des fonctionnaires à une entreprise qui est régie par les dispositions applicables aux sociétés anonymes et n'est plus investie par la loi de missions de service public, sont applicables aux litiges au sens et pour l'application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1957 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Le Conseil d'État retient qu'à l'appui des QPC soulevées le syndicat de défense des fonctionnaires se prévaut « *notamment d'un principe de valeur constitutionnelle en vertu duquel des corps de fonctionnaires ne pourraient être constitués et maintenus qu'en vue de pourvoir à l'exécution de missions de service public* » et « *que ce moyen soulève une question nouvelle au sens et pour l'application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958* ».

Le principe constitutionnel dont se prévaut le syndicat de défense des fonctionnaires a été dégagé par le Conseil d'État dans un avis du 18 novembre 1993, à propos de la modification du statut de France Télécom¹⁶. « *Il convient d'examiner une (...) question qui est celle de savoir s'il est constitutionnellement possible de placer des corps de fonctionnaires de l'État*

¹⁵ Respectivement, décrets n^{os}2011-1682 et 2011-1683.

¹⁶ CE, Assemblée générale, avis n^o 355-255 du 18 novembre 1993, *Les Grands avis du Conseil d'État*, Dalloz, 3^{ème} édition, 2008, n^o 24, , commentaire Laurent Richer, p. 275 et s.

auprès d'une société anonyme, personne morale de droit privé. À cet égard, on doit prendre en considération non seulement les dispositions de la Constitution relatives à l'administration et aux fonctionnaires, mais aussi les diverses lois qui, traditionnellement dans notre droit ont posé les règles spéciales relatives au statut de la fonction publique et énoncé les garanties fondamentales reconnues aux fonctionnaires, et qui ont eu pour objet essentiel d'assurer la neutralité et la continuité des services publics, reconnues comme des conditions indispensables de la bonne exécution de ceux-ci. On peut en déduire un principe constitutionnel selon lequel des corps de fonctionnaires de l'État ne peuvent être constitués et maintenus qu'en vue de pourvoir à l'exécution de missions de service public. Il en résulte que ce principe ferait obstacle à ce que des corps de fonctionnaires de l'État puissent se trouver placés auprès d'organismes dont l'objet essentiel ne serait pas d'assurer l'exécution de telles missions (...) ».

En 1997, à propos de la transformation de la Caisse nationale de prévoyance (CNP) en société anonyme, le Conseil d'État a relevé que *« la Caisse nationale de prévoyance n'étant investie d'aucune mission de service public, le principe constitutionnel, selon lequel des corps de fonctionnaires de l'État ne peuvent être constitués et maintenus qu'en vue de pourvoir à l'exécution de missions de service public, fait obstacle à ce que les agents des corps concernés puissent se trouver directement placés auprès de cette société. La réaffirmation éventuelle de l'appartenance de la Caisse nationale de prévoyance au secteur public n'est pas de nature à modifier la situation de la Caisse nationale de prévoyance au regard du principe constitutionnel susrappelé »*¹⁷.

Dans son commentaire de l'avis du 18 novembre 1993, le Professeur Laurent Richer remarquait que *« ce principe constitutionnel qui vient s'ajouter aux principes du service public précédemment consacrés par le Conseil constitutionnel (...) est construit, en apparence, selon la technique des " principes fondamentaux reconnus par les lois de la République " (...). Il paraît conforme au bon sens le plus élémentaire de considérer que les règles de la fonction publique sont instaurées dans l'intérêt du service public ; mais on peut être moins convaincu par la démarche qui a conduit à la définition du principe constitutionnel. L'avis ne se réfère à aucun texte précis, alors qu'il formule une norme précise qui ne porte pas sur l'application des règles de la fonction publique en général, mais seulement sur la création d'un corps de la fonction publique. Le passage des textes généraux mentionnés de manière imprécise au principe de portée limitée qui est consacré n'est pas explicité ; le raisonnement paraît assez intuitif »*¹⁸.

¹⁷ Conseil d'État, Section des finances, avis n° 360829 du 23 septembre 1997.

¹⁸ *Les Grands avis du Conseil d'État*, Dalloz, 3^{ème} édition, 2008, p. 284-285.

Le Président Genevois émettait de son côté des doutes sur l'appartenance du principe ainsi dégagé aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République « *car il est malaisé de le rattacher aux droits et libertés de l'homme et du citoyen. Il s'agirait donc d'un principe de valeur constitutionnelle procédant d'une interprétation constructive de la Constitution. La même remarque vaut également pour l'affirmation du principe de l'indépendance et de la neutralité de l'armée auquel il est arrivé aux formations administratives de se référer* »¹⁹.

En 2003, saisi du projet de loi relatif aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom, le Conseil d'État a admis un régime de maintien de fonctionnaires en activité à France Télécom ainsi que la gestion de ceux-ci par le président de l'entreprise transférée au secteur privé, sous réserve toutefois du prononcé des sanctions disciplinaires du quatrième groupe (révocation et mise à la retraite d'office). Pour ce faire, il « *a tenu compte de la nécessité de concilier les impératifs de la privatisation avec les particularités résultant du statut des fonctionnaires intéressés en nombre important, et il s'est fondé sur le caractère transitoire de la période au cours de laquelle ce régime serait appliqué, sur la décroissance progressive et certaine du nombre de fonctionnaires présents dans l'entreprise France Télécom dont la part, au terme d'une période transitoire d'environ 15 ans, serait résiduelle ainsi que sur les missions de service universel et de sécurité demeurant confiées à France Télécom* »²⁰.

II. – Examen de constitutionnalité des dispositions contestées

Le Syndicat de défense des fonctionnaires invoquait la méconnaissance du principe constitutionnel selon lequel des corps de fonctionnaires de l'État ne peuvent être constitués et maintenus qu'en vue de pourvoir à l'exécution de missions de service public à l'encontre de l'ensemble des dispositions législatives renvoyées par le Conseil d'État. À l'encontre des dispositions des articles 29-1 et 29-2 de la loi du 2 juillet 1990, il soutenait également qu'elles étaient inconstitutionnelles au regard de l'article 13 de la Constitution.

Comme il l'a fait à plusieurs reprises déjà²¹, le Conseil constitutionnel a tout d'abord précisé la portée de la QPC. Si le syndicat requérant déplore le fait que

¹⁹ Bruno Genevois, « Une catégorie de principes de valeur constitutionnelle : les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », *RFDA* 1998, p. 477.

²⁰ Rapport public du Conseil d'État, *EDCE* 2004, p. 55.

²¹ Pour ne citer que quelques exemples récents : décisions n^{os} 2011-218 QPC du 3 février 2012, *M. Cédric S. (Condamnation d'un officier de carrière et perte de grade entraînant la cessation d'office de l'état militaire)* cons. 4 ; 2012-238 QPC du 20 avril 2012, *Société anonyme Paris Saint-Germain football (Impôt sur les spectacles)*, cons. 4 ; 2012-266 QPC du 20 juillet 2012, *M. Georges R. (Perte de l'indemnité prévue en cas de décision administrative d'abattage d'animaux malades)* cons. 3 ; 2012-271 QPC du 21 septembre 2012, *Association Comité radicalement anti-corrída Europe et autre (Immunité pénale en matière de courses de taureaux)*, cons. 3 ; 2012-274 QPC du 28 septembre 2012, *Consorts G (Calcul de l'indemnité de réduction due par le donataire ou le légataire d'une exploitation agricole en Alsace-Moselle)*, cons. 3.

l'entreprise France Télécom ne soit plus directement investie par la loi d'une mission de service public, il ressort de ses griefs qu'étaient seuls contestés les articles portant sur le maintien de corps de fonctionnaires dans cette entreprise. Aussi le Conseil constitutionnel a-t-il relevé que la QPC portait sur les articles 29, 29-1 et 29-2 de la loi du 2 juillet 1990 (cons. 9).

A. – Sur le grief tiré de la méconnaissance de l'article 13 de la Constitution

Ce grief n'était invoqué qu'à l'encontre des dispositions des articles 29-1 et 29-2 de la loi du 2 juillet 1990 dont il résulte que les corps de fonctionnaires de France Télécom sont rattachés à l'entreprise nationale France Télécom et placés sous l'autorité de son président qui dispose des pouvoirs de nomination et de gestion à leur égard. Le président peut déléguer ses pouvoirs de nomination et de gestion et en autoriser la subdélégation dans les conditions de forme, de procédure et de délai qu'il détermine (article 29-1). En outre, durant une période transitoire, liée à la présence de fonctionnaires dans l'entreprise, les pouvoirs nécessaires à la nomination et à la gestion des fonctionnaires présents dans l'entreprise sont conférés au président de France Télécom désigné par le conseil d'administration (article 29-2).

Selon le syndicat requérant, *« le gouvernement ne dispose plus du pouvoir de désignation du président de France Télécom qui est désormais l'apanage du conseil d'administration de l'entreprise »*. Ce président ne constituant plus une *« autorité subordonnée »*, *« il n'est donc constitutionnellement plus possible qu'il dispose du pouvoir de nomination et de gestion à l'égard des fonctionnaires. Assurément, cette règle s'explique par la circonstance qu'un fonctionnaire, dont l'action doit être entièrement tournée vers l'intérêt général, ne peut voir sa carrière gérée par une personnalité dont l'action est entièrement tournée vers la satisfaction d'intérêts purement privés »*. Ce raisonnement s'appuyait sur l'avis du Conseil d'État du 18 novembre 1993, déjà cité.

Selon les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 13 de la Constitution, *Le Président de la République « nomme aux emplois civils et militaires de l'État.– Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des Comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des ministres.– Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom »*.

Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions constitutionnelles n'instituent aucun droit ou liberté dont la méconnaissance pourrait être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution. À l'instar de la dernière phrase du troisième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution²², du dernier alinéa de son article 72-2²³ ou de son article 75-1²⁴, l'article 13 de la Constitution énonce une norme constitutionnelle qui ne peut être invoquée à l'appui d'une QPC. Le grief ne pouvait donc qu'être écarté (cons. 10).

B. – Sur le grief tiré de la méconnaissance d'un principe constitutionnel selon lequel des corps de fonctionnaires de l'État ne peuvent être constitués et maintenus qu'en vue de pourvoir à l'exécution de missions de service public

Pour le Conseil constitutionnel, il existe des principes constitutionnels qui s'attachent à l'accomplissement de missions de service public, en particulier l'égalité devant le service public qui découle de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789²⁵ et le principe de continuité du service public, qu'il ne rattache à aucune disposition constitutionnelle précise²⁶.

En 1996, lors du contrôle de la loi relative à l'entreprise nationale France Télécom, il avait jugé « *qu'il ne résulte pas des dispositions prises par le législateur quant au statut juridique de France Télécom que celui-ci ait de quelque façon affranchi l'entreprise du respect des prescriptions à valeur constitutionnelle s'attachant à l'accomplissement des missions de service public qui lui incombent ; que d'ailleurs l'article 8 de la loi susvisée du 2 juillet 1990 dispose qu'un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'État fixe les conditions d'exécution des services publics ainsi pris en charge en précisant notamment " les conditions dans lesquelles sont assurées la desserte de l'ensemble du territoire national, l'égalité de traitement des usagers, la neutralité et la confidentialité des services " ; qu'au surplus l'article 4 de la loi déferée insère dans la loi susvisée du 2 juillet 1990 un article 23-1 aux termes duquel " lorsqu'un élément d'infrastructure des réseaux de télécommunications est nécessaire à la bonne exécution par France Télécom des obligations de son cahier des charges, et notamment à la continuité du service public, l'État*

²² Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque (Fusion de communes)*, cons. 3.

²³ Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre (Instruction CNI et passeports)*, cons. 5.

²⁴ Décision n° 2011-130 QPC du 20 mai 2011, *Mme Cécile L. et autres (Langues régionales)*, cons. 3.

²⁵ Notamment : décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, *Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, cons. 2.

²⁶ Notamment : décisions n°93-337 DC du 27 janvier 1994, *Loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature*, cons. 19 et 20 ; 2004-501 DC du 5 août 2004, *Loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières (EDF-GDF)*, cons. 4 à 6 et cons. 10 ; 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie (GDF-Suez)*, cons. 32 à 36 ; 2009-584 DC du 16 juillet 2009, *précitée*, cons. 6.

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 »²⁷.

Le Conseil constitutionnel n'a jamais reconnu l'existence d'un principe constitutionnel en vertu duquel des corps de fonctionnaires de l'État ne peuvent être constitués et maintenus qu'en vue de pourvoir à l'exécution de missions de service public. En 1996, lors du contrôle de la loi relative à l'entreprise nationale France Télécom, il ne s'était pas prononcé sur l'article 5 de la loi qui insérait dans celle du 2 juillet 1990 un article 29-1 sur le rattachement à l'entreprise nationale France Télécom des corps de fonctionnaires de France Télécom²⁸. Dans sa décision n° 2010-601 DC du 4 février 2010, *Loi relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales*, il ne s'est pas davantage prononcé sur l'existence de ce principe et n'avait d'ailleurs aucune raison de le faire puisque la transformation de la personne morale La Poste en société anonyme ne pouvait « avoir pour conséquence de remettre en cause le caractère de service public national de La Poste »²⁹.

Le Conseil constitutionnel a jugé que la Constitution, qui fait référence aux « agents publics » ou aux « emplois civils et militaires de l'État », ne consacre pas un principe de valeur constitutionnelle garantissant aux fonctionnaires de l'État le droit de toujours exercer leur mission dans le cadre du service public.

Un tel principe ne se déduit pas davantage des lois antérieures à la Constitution de 1946. Les textes établissant un lien explicite entre fonction publique et missions de service public sont pour l'essentiel postérieurs, seule la loi du 19 octobre 1946 définissant les fonctionnaires de l'État comme « *les personnes qui, nommées dans un emploi permanent, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des cadres d'une administration centrale de l'État, des services extérieurs en dépendant ou d'établissements publics de l'État* ».

Le Conseil a donc jugé que les dispositions contestées des articles 29, 29-1 et 29-2 de la loi du 2 juillet 1990 ne portent atteinte à aucun principe constitutionnel applicable aux fonctionnaires ni à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit et les a déclarées conformes à la Constitution (cons. 11).

²⁷ Décision n° 96-380 DC du 23 juillet 1996, *Loi relative à l'entreprise nationale France Télécom*, cons. 6.

²⁸ Les requérants s'étaient bornés, comme il a été dit plus haut, à contester les articles 1^{er} et 7 de la loi.

²⁹ Article 1-2 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 inséré par la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.