N° 391841
Syndicat réunionnais des exploitants
de stations-service et autres

QPC

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies
Séance du 21 septembre 2015
Lecture du 30 septembre 2015

CONCLUSIONS

Mme Suzanne von COESTER, rapporteur public

Les dispositions du code de l'énergie dont la constitutionnalité est aujourd'hui mise en cause sont issues de la loi n°2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises. Elles sont spécifiques aux collectivités d'outre-mer et concernent les entreprises du secteur des produits pétroliers, soumis dans ces collectivités à une réglementation des prix en application de l'article L.410-2 du code de commerce.

L'article L.671-2 encadre les conditions dans lesquelles les entreprises soumises à cette réglementation des prix peuvent ou non interrompre leur activité de distribution, dans le secteur du gros comme du détail. Il rend obligatoire l'édition, par le représentant de l'Etat, d'un plan de prévention des ruptures d'approvisionnement.

Le recours en excès de pouvoir sur lequel se greffe la QPC est dirigé contre le plan adopté en février dernier par le préfet de la Réunion.

En vertu de la loi, le plan « garantit la livraison de produits pétroliers pour au moins un quart des détaillants de son réseau de distribution », en cas d'interruption volontaire de la distribution de gros. La liste de ces détaillants peut être mise à jour chaque année et retient une répartition sur le territoire qui assure « au mieux les besoins de la population et de l'activité économique. »

Or, cette liste des stations service bénéficiant d'une garantie de livraison vaut aussi liste des points de vente qui ne peuvent pas interrompre leur activité, même en cas de décision concertée de fermeture des stations service.

Autrement dit, la loi garantit l'approvisionnement mais aussi l'ouverture d'au moins un quart des détaillants du réseau de distribution. A cet effet, en cas de méconnaissance du plan de prévention des ruptures d'approvisionnement, l'Etat dispose du pouvoir de réquisition des distributeurs récalcitrants, aussi bien à l'égard des distributeurs en gros qu'à l'égard des détaillants.

Les premiers sont en outre passibles d'une amende de 50.000 euros, en vertu de l'article L.671-3 qui a aussi été introduit dans le code en 2014 et fait aussi l'objet de la question prioritaire de constitutionnalité. Vous pourrez l'écarter comme non applicable au litige, les requérants étant seulement des exploitants de station service détaillants.

A l'appui de leur question sur la constitutionnalité de l'article L.671-2, qui les prive de la liberté d'interrompre leur activité dans le cadre d'une décision concertée, les requérants invoquent à la fois le droit de grève et la liberté d'entreprendre.

Le droit de grève s'applique à l'égard des gérants de stations-service qui ont le statut de salarié, comme à Mayotte où tous sont salariés de Total ; mais aussi sans doute à l'égard des locataires-gérants qui, en vertu de la jurisprudence de la Cour de cassation, se trouvent dans un lien de dépendance à l'égard de leur « employeur-fournisseur », ce qui conduit à les qualifier de « gérants-salariés » (*Cass. soc, 13 janv. 1972 : D. 1972, jurispr. p. 425*), et à les faire bénéficier du droit du travail, sur le fondement de l'article L.781-1 de ce code, issu d'une loi du 21 mars 1941.

La liberté d'entreprendre est aussi invoquée, pour couvrir la situation des autres exploitants de stations-service.

Les requérants soutiennent que l'atteinte portée à ces droits ne répond pas à un but d'intérêt général suffisant et est en tout état de cause excessive.

Sur le premier point, l'intérêt général susceptible de justifier une atteinte au droit de grève, il faut rappeler qu'il ne s'applique pas seulement dans la sphère publique. D'autres motifs d'intérêt général que la continuité du service public peuvent conduire à restreindre le droit de grève dans le secteur privé ; voyez, pour reprendre un exemple ancien mais célèbre, les nécessités du ravitaillement en pain, cf. Section, 28 octobre 1949, *Syndicat départemental des maîtres artisans boulangers, boulangers et pâtisseries du Gard*, n°89008, p.447.

Ici, les requérants estiment que la volonté d'assurer au mieux les besoins de la population et de l'activité économique, inscrite dans la loi même, ne caractérise pas un intérêt général justifiant qu'il soit porté atteinte à des droits constitutionnels.

De fait, le tribunal administratif de Melun a suspendu en référé-liberté, par une ordonnance n° 1007329/6 du 22 octobre 2010, un arrêté préfectoral ordonnant la réquisition du personnel d'une raffinerie, parce que « l'arrêté a eu pour effet d'instaurer un service normal ... et non le service minimum que requièrent les seules nécessités de l'ordre et de la sécurité publics ».

Sans revenir sur les ordonnances rendues en sens contraire par d'autres juges des référés, notamment au Conseil d'Etat (cf. l'ordonnance n°343966 du 27 octobre 2010), il faut rappeler que la question de constitutionnalité se pose en des termes différents de ceux présidant à l'appréciation des conditions d'urgence et de menace pour l'ordre public qui encadrent le pouvoir de réquisition du préfet, en vertu de l'article L.2215-1 du code général des collectivités territoriales.

Caractériser un intérêt général justifiant des restrictions par voie législative au droit de grève et à la liberté d'entreprendre n'exige pas de démontrer une quelconque urgence ni même une menace pour l'ordre public.

En l'espèce, un intérêt général indéniable nous semble ressortir des travaux parlementaires : il tient à la continuité du ravitaillement en carburant des particuliers et des entreprises outre-mer, dans un contexte insulaire et de soutien de l'activité économique, alors d'une part que les transports en commun y sont beaucoup moins développés qu'en métropole et, d'autre part, que la régulation administrative des prix à la pompe n'est pas sans susciter de fortes tensions dans ces territoires.

S'agissant du caractère prétendument excessif de l'atteinte portée au droit de grève et à la liberté d'entreprendre, il nous semble également dépourvu de sérieux.

L'interdiction de fermer des stations-service n'affecte que certains points de vente : ceux bénéficiant d'une garantie de livraison, en principe de l'ordre d'un quart. Ceux-ci sont désignés selon leur répartition sur le territoire, de façon à couvrir au mieux les besoins, selon les critères objectifs énoncés par la loi. La liste peut au demeurant être révisée tous les ans.

L'arrêté fixant cette liste pourra certainement être contesté, notamment en cas de détournement de pouvoir. Mais le principe même d'une liste de stations-service devant assurer un ravitaillement minimum de l'île en cas de décision concertée de fermeture des points de vente nous semble à l'abri des critiques.

Il nous semble d'ailleurs que les dispositions de l'article L.671-2 réservent l'hypothèse d'une grève des salariés de la station-service, veillant donc à ne pas porter atteinte à leur propre droit de grève.

Enfin, si l'interdiction affecte la capacité de nuisance collective des exploitants de station-service, dans leur rapport de force avec l'Etat sur la fixation du prix du carburant à la pompe, elle ne compromet pas pour autant de façon excessive leur capacité de négociation inhérente à la liberté d'entreprendre, ni ne prive de tout effet une décision concertée de fermer les stations service (la plupart d'entre elles pourront bien l'être).

La question ne nous paraît donc pas suffisamment sérieuse pour justifier une transmission au Conseil constitutionnel.

Tel est le sens de nos conclusions.