

Décision n° 2023-859 DC
du 21 décembre 2023

(Loi relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic, sous le n° 2023-859 DC, le 23 novembre 2023, par Mmes Mathilde PANOT, Nadège ABOMANGOLI, MM. Laurent ALEXANDRE, Gabriel AMARD, Mmes Ségolène AMIOT, Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, Mme Clémentine AUTAIN, MM. Ugo BERNALICIS, Christophe BEX, Carlos Martens BILONGO, Manuel BOMPARD, Idir BOUMERTIT, Louis BOYARD, Aymeric CARON, Sylvain CARRIÈRE, Florian CHAUCHE, Mme Sophia CHIKIROU, MM. Hadrien CLOUET, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Jean-François COULOMME, Mme Catherine COUTURIER, MM. Hendrik DAVI, Sébastien DELOGU, Mmes Alma DUFOUR, Karen ÉRODI, Martine ÉTIENNE, M. Emmanuel FERNANDES, Mmes Sylvie FERRER, Caroline FIAT, M. Perceval GAILLARD, Mmes Raquel GARRIDO, Clémence GUETTÉ, M. David GUIRAUD, Mmes Mathilde HIGNET, Rachel KEKE, MM. Andy KERBRAT, Bastien LACHAUD, Maxime LAISNEY, Arnaud LE GALL, Antoine LÉAUMENT, Mmes Élise LEBOUCHER, Charlotte LEDUC, M. Jérôme LEGAVRE, Mmes Sarah LEGRAIN, Murielle LEPVRAUD, Pascale MARTIN, Élisabeth MARTIN, MM. William MARTINET, Frédéric MATHIEU, Damien MAUDET, Mmes Marianne MAXIMI, Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mmes Danièle OBONO, Nathalie OZIOL, MM. François PIQUEMAL, Thomas PORTES, Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Sébastien ROME, François RUFFIN, Aurélien SAINTOUL, Michel SALA, Mmes Danielle SIMONNET, Ersilia SOUDAIS, Anne STAMBACH-TERRENOIR, Andrée TAURINYA, M. Matthias TAVEL, Mme Aurélie TROUVÉ, MM. Paul VANNIER, Léo WALTER, René PILATO, Boris VALLAUD, Joël AVIRAGNET, Christian

BAPTISTE, Mme Marie-Noëlle BATTISTEL, MM. Mickaël BOULOUX, Philippe BRUN, Elie CALIFER, Alain DAVID, Arthur DELAPORTE, Stéphane DELAUTRETTE, Inaki ECHANIZ, Olivier FAURE, Guillaume GAROT, Jérôme GUEDJ, Johnny HAJJAR, Mmes Chantal JOURDAN, Marietta KARAMANLI, Fatiha KELOUA-HACHI, MM. Gérard LESEUL, Philippe NAILLET, Bertrand PETIT, Mmes Anna PIC, Christine PIRÈS BEAUNE, M. Dominique POTIER, Mmes Valérie RABAULT, Claudia ROUAUX, M. Hervé SAULIGNAC, Mmes Mélanie THOMIN, Cécile UNTERMAIER, MM. Roger VICOT, André CHASSAIGNE, Mme Soumya BOUROUAHA, M. Pierre DHARRÉVILLE, Mme Elsa FAUCILLON, MM. Sébastien JUMEL, Jean-Paul LECOQ, Yannick MONNET, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Nicolas SANSU, Jean-Marc TELLIER, Hubert WULFRANC, Jean-Victor CASTOR, Steve CHAILLOUX, Mmes Émeline K BIDI, Karine LEBON, MM. Tematai LE GAYIC, Frédéric MAILLOT, Marcellin NADEAU, Mme Mereana REID ARBELOT, MM. Davy RIMANE, Jiovanny WILLIAM, Mmes Cyrielle CHATELAIN, Christine ARRIGHI, M. Julien BAYOU, Mme Lisa BELLUCO, MM. Karim BEN CHEIKH, Charles FOURNIER, Mme Marie-Charlotte GARIN, MM. Jérémie IORDANOFF, Hubert JULIEN-LAFERRIÈRE, Mme Julie LAERNOES, M. Benjamin LUCAS, Mme Francesca PASQUINI, M. Sébastien PEYTAVIE, Mme Marie POCHON, M. Jean-Claude RAUX, Mmes Sandra REGOL, Sandrine ROUSSEAU, Eva SAS, Sabrina SEBAIHI, M. Aurélien TACHÉ, Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN et M. Nicolas THIERRY, députés.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE ;
- le code général de la fonction publique ;
- le code pénal ;
- le code du travail ;

– la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés ;

– le règlement du 11 mars 2022 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations produites par M. Vincent CAPO-CANELLAS, sénateur, enregistrées le 29 novembre 2023 ;

– les observations du Gouvernement, enregistrées le 11 décembre 2023 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIIT :

1. Les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à la prévisibilité de l’organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l’adéquation entre l’ampleur de la grève et la réduction du trafic. Ils contestent la conformité à la Constitution de son article unique.

2. L’article unique de la loi déférée insère au sein du code général de la fonction publique un nouvel article L. 114-5-1 afin d’encadrer l’exercice du droit de grève dans les services de la navigation aérienne.

3. Les députés requérants reprochent à ces dispositions d’obliger les agents des services de la navigation aérienne à informer l’autorité administrative de leur intention de participer à un mouvement de grève quarante-huit heures à l’avance. Or, selon eux, elles ne répondraient à aucune nécessité dès lors que d’autres dispositions imposent déjà un délai de préavis de cinq jours aux organisations syndicales avant toute cessation concertée du travail et prévoient la mise en place d’un service minimum destiné à assurer la continuité du service public. Il en résulterait une atteinte disproportionnée au droit de grève, garanti par le septième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

4. Les députés requérants reprochent également à ces dispositions de ne pas préciser la durée de conservation des informations communiquées par les agents ayant déclaré leur intention de faire grève, ce qui permettrait à l'administration d'en faire un usage à d'autres fins que celles prévues par la loi. Il en résulterait une méconnaissance du droit au respect de la vie privée.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance du droit de grève :

5. Aux termes du septième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « *Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* ». En édictant cette disposition, les constituants ont entendu marquer que le droit de grève est un principe de valeur constitutionnelle mais qu'il a des limites et ont habilité le législateur à tracer celles-ci en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la sauvegarde de l'intérêt général, auquel la grève peut être de nature à porter atteinte. En ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle.

6. En application de l'article L. 2512-2 du code du travail, applicable aux agents publics de l'État en vertu de l'article L. 114-2 du code général de la fonction publique, la cessation concertée du travail est précédée d'un préavis émanant d'une organisation syndicale représentative, qui précise notamment la durée de la grève, et doit parvenir cinq jours francs avant le déclenchement de celle-ci. En cas de cessation concertée du travail dans les services de la navigation aérienne, l'article L. 114-4 du code général de la fonction publique détermine la liste des missions qui doivent être assurées en toute circonstance.

7. Les dispositions contestées prévoient que, dans le cas où un préavis de grève est déposé dans les conditions prévues à l'article L. 2512-2 du code du travail, certains agents des services de la navigation aérienne doivent, sous peine de sanctions disciplinaires, informer dans un certain délai l'autorité administrative de leur intention de participer à celle-ci et, le cas échéant, de renoncer à y participer. Elles fixent également les conditions d'utilisation des informations issues des déclarations individuelles de ces agents.

8. En premier lieu, il ressort des travaux préparatoires que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu améliorer l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de cessation concertée du travail, pour limiter les conséquences de la réduction du trafic aérien en résultant et permettre l'information des entreprises de transport aérien ainsi que de leurs passagers. Ce faisant, il a entendu assurer non seulement la continuité du service public mais aussi le bon ordre et la sécurité des personnes dans les aérodromes et, par suite, l'objectif de valeur constitutionnelle de préservation de l'ordre public.

9. En deuxième lieu, d'une part, l'obligation de déclaration préalable de participation à la grève instituée par les dispositions contestées ne s'applique qu'aux agents assurant des fonctions de contrôle, d'information et d'alerte et dont l'absence est de nature à affecter directement les vols.

10. D'autre part, dès lors que le préavis de grève doit parvenir cinq jours francs avant le déclenchement de celle-ci, ces dispositions, qui imposent à ces agents de déclarer leur intention de participer à la grève au plus tard à midi l'avant-veille de chaque journée de grève, leur laissent un délai suffisant pour en informer l'autorité administrative.

11. Par ailleurs, une telle obligation n'interdit pas à un de ces agents de rejoindre un mouvement de grève déjà engagé et auquel il n'avait pas initialement l'intention de participer, ou auquel il aurait cessé de participer, dès lors qu'il en informe l'autorité administrative dans ce même délai.

12. En dernier lieu, les sanctions disciplinaires encourues en cas de méconnaissance des dispositions contestées ont pour seul objet de réprimer l'inobservation de l'obligation pour l'agent de déclarer son intention de participer à la grève ou le manquement répété à l'obligation de déclarer son intention de renoncer à y participer ou de reprendre son service. La méconnaissance de ces formalités ne confère pas à l'exercice du droit de grève un caractère illicite.

13. Il résulte de ce qui précède que les aménagements ainsi apportés aux conditions d'exercice du droit de grève ne sont pas disproportionnés au regard de l'objectif poursuivi par le législateur. Le grief tiré de la méconnaissance du septième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 doit donc être écarté.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée :

14. Aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression* ». La liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée.

15. Il résulte des termes mêmes des dispositions contestées que les informations issues des déclarations individuelles des agents ne peuvent être utilisées que pour l'organisation de l'activité des services de la navigation aérienne durant la grève, pour informer les passagers des adaptations du trafic aérien consécutives au mouvement de grève et, anonymisées, pour l'information des organisations syndicales. Elles sont couvertes par le secret professionnel. Leur utilisation à d'autres fins ou leur communication à toute autre personne est passible des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal.

16. Par ailleurs, si les informations issues des déclarations individuelles de ces agents sont susceptibles de faire l'objet d'un traitement automatisé de données à caractère personnel, le législateur, en adoptant ces dispositions, n'a pas entendu déroger aux garanties apportées par le règlement du 27 avril 2016 mentionné ci-dessus et la loi du 6 janvier 1978 mentionnée ci-dessus, relatives notamment à la durée de conservation des données, qui s'appliqueront au traitement en cause.

17. Le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée doit donc être écarté.

18. Par conséquent, les dispositions contestées, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – L'article L. 114-5-1 du code général de la fonction publique, dans sa rédaction issue de l'article unique de la loi relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement

social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic, est conforme à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 21 décembre 2023, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Jacqueline GOURAULT, M. Alain JUPPÉ, Mmes Corinne LUQUIENS, Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Rendu public le 21 décembre 2023.