

Paris, le 11 décembre 2023

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT
sur 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

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'un recours d'au moins soixante députés contre 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. Ce recours, qui critique l'article unique de cette loi, appelle, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

L'article L. 114-1 du code général de la fonction publique dispose : « *Les agents publics exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent* ».

L'article L. 114-2 du même code rend applicables aux agents publics de l'Etat les dispositions des articles L. 2512-2 à L. 2512-4 du code du travail, relatifs à la cessation concertée du travail. L'article L. 2512-2 de ce code prévoit que, lorsque les personnels mentionnés à l'article L. 2512-1 du même code, lesquels comprennent les personnels de l'Etat, exercent le droit de grève, la cessation concertée du travail est précédée d'un préavis émanant d'une organisation syndicale représentative et précisant les motifs du recours à la grève. Ce préavis doit parvenir cinq jours francs avant le déclenchement de la grève à l'autorité hiérarchique. Il mentionne le champ géographique et l'heure du début ainsi que la durée limitée ou non, de la grève envisagée.

Les articles L. 114-4 et L. 114-5 du code général de la fonction publique instaurent un service minimum applicable aux services de la navigation aérienne.

L'article L. 114-4 prévoit ainsi qu'en cas de cessation concertée du travail dans les services de la navigation aérienne, « *doivent être assurés en toute circonstance : / 1° La continuité de l'action gouvernementale et l'exécution des missions de la défense nationale ; / 2° La préservation des intérêts ou besoins vitaux de la France et le respect de ses engagements internationaux, notamment le droit de survol du territoire ; / 3° Les missions nécessaires à la sauvegarde des personnes et des biens ; / 4° Le maintien de liaisons destinées à éviter l'isolement de la Corse et des collectivités ultra-marines ; / 5° La sauvegarde des installations et du matériel de ces services* ».

Un décret en Conseil d'Etat dresse la liste des services de la navigation aérienne nécessaires à l'exécution de ces missions¹.

¹ Décret n° 85-1332 du 17 décembre 1985 portant application de la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 abrogeant certaines dispositions des lois n° 64-650 du 2 juillet 1964 relative à certains personnels de la navigation aérienne et n° 71-458 du 17 juin 1971 relative à certains personnels de l'aviation civile et relative à l'exercice du droit de grève dans les services de la navigation aérienne.

L'article L. 114-5 prévoit quant à lui que le ministre chargé de l'aviation civile désigne par arrêté les agents indispensables à l'exécution des missions qui, en application de l'article L. 114-4, doivent être assurées en toute circonstance, en précisant les modalités de mise en œuvre de ces désignations. Les agents ainsi désignés doivent demeurer en fonction.

L'article unique de la loi déférée insère, à la suite de ces articles, un article L. 114-5-1 qui vient préciser les règles applicables aux agents de la fonction publique de l'Etat en poste dans les services de la navigation aérienne, dans le cas où un préavis de grève a été déposé dans les conditions prévues à l'article L. 2512-2 du code du travail.

L'article L. 114-5-1 s'applique aux agents des services de la navigation aérienne qui assurent des fonctions de contrôle, d'information de vol et d'alerte, et dont l'absence, en cas de mouvement social, serait de nature à affecter directement la réalisation des vols.

Il prévoit qu'en cas de préavis de grève, tout agent concerné, eu égard au champ d'application défini par le législateur, est tenu d'informer l'autorité administrative, au plus tard à midi l'avant-veille de chaque journée de grève, de son intention d'y participer, la méconnaissance de cette obligation étant passible d'une sanction disciplinaire. L'agent qui a déclaré son intention de participer à la grève mais renonce à y participer est en outre tenu d'informer l'autorité administrative de son renoncement, au plus tard à 18 heures l'avant-veille d'une journée de grève, sauf si la grève n'a pas lieu ou si la prise du service est consécutive à la fin de la grève. Lorsqu'il est répété, le fait, pour un agent, de ne pas informer l'autorité administrative de sa décision de renoncer à participer à la grève ou de reprendre le service, est également passible d'une sanction disciplinaire.

Sur la base des informations ainsi portées à sa connaissance, l'autorité administrative décide le cas échéant, au plus tard à 18 heures l'avant-veille de chaque journée de grève, de la mise en place du tour de service applicable lors de la journée de grève, défini après avis du comité social d'administration compétent, afin d'assurer l'exécution des missions mentionnées à l'article L. 114-4 du code général de la fonction publique. Dans le cas où l'autorité administrative décide de ne pas mettre en place un tel tour de service, les agents des services de la navigation aérienne indispensables à l'exécution desdites missions, autres que ceux exerçant des fonctions d'autorité, ne sont plus soumis à l'obligation de demeurer en fonction.

Les députés requérants soutiennent, d'une part, que les dispositions de l'article unique de la loi déférée, en ce qu'elles obligent les agents des services de la navigation aérienne de déclarer leur intention de faire grève quarante-huit heures à l'avance, portent une atteinte disproportionnée à l'exercice du droit de grève. Ils estiment que la mise en place d'un tour de service s'apparente à une réquisition des agents concernés. Ils considèrent également que les dispositions en vigueur de l'article L. 114-4 du code général de la fonction publique relatives à la mise en place d'un service minimum répondent, de manière suffisante, à la préoccupation exprimée par les auteurs de la proposition de loi, le délai de préavis en cas de grève étant fixé à cinq jours pour les organisations syndicales. D'autre part, les mêmes parlementaires soutiennent que les dispositions qu'ils contestent méconnaissent le droit au respect de la vie privée, en ce qu'elles ne fixent aucune durée de conservation des informations communiquées par les agents des services de la navigation aérienne, ce qui permettrait à l'autorité administrative de « cibler les agents en fonction de leur propension à participer à un mouvement de cessation concertée au travail au risque de remettre en cause, in fine, la possibilité de pouvoir défendre des intérêts collectifs ».

Aucun de ces griefs n'est fondé.

En premier lieu, aux termes du septième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 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 (décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, cons. 1 ; décision n° 80-117 DC du 22 juillet 1980, cons. 4 ; décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, cons. 78 ; décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, cons. 10 ; décision n° 2012-650 DC du 15 mars 2012, cons. 6 ; décision n° 2019-790 DC du 1^{er} août 2019, paragr. 48).

En conséquence, il est loisible au législateur de définir les conditions d'exercice du droit de grève et de tracer la limite séparant les actes et les comportements qui constituent un exercice licite de ce droit des actes et comportements qui en constitueraient un usage abusif (décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, cons. 1 ; décision n° 80-117 DC du 22 juillet 1980, cons. 4 ; décision n° 87-230 DC du 28 juillet 1987, cons. 7).

Par ailleurs, le législateur peut apporter au droit de grève 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, notamment en édictant les mesures qui lui paraissent à même d'éviter le recours répété à des grèves de courte durée (décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, cons. 1 ; décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, cons. 78 ; décision n° 87-230 DC du 28 juillet 1987, cons. 7 ; décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, cons. 10 ; décision n° 2019-790 DC du 1^{er} août 2019, paragr. 48).

Ces limitations peuvent aller jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays (décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, cons. 1 ; décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, cons. 78 ; décision n° 87-230 DC du 28 juillet 1987, cons. 7).

En l'espèce, il ressort des travaux préparatoires à l'adoption de l'article L. 114-5-1 du code général de la fonction publique, notamment de l'exposé des motifs du projet de loi, qu'en imposant aux agents entrant dans le champ d'application de ces dispositions d'informer l'autorité administrative de leur intention de participer à une grève, le législateur a entendu améliorer l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social, afin que la réduction du trafic aérien en résultant n'excède pas l'ampleur réelle de ce mouvement et afin d'en rendre les conséquences prévisibles pour les compagnies aériennes et leurs passagers. Ce faisant, il a notamment entendu assurer le bon ordre et la sécurité des personnes dans les aéroports et, par suite, la préservation de l'ordre public qui est un objectif de valeur constitutionnelle (décision n° 2012-650 DC du 15 mars 2012, cons. 7).

En outre, eu égard notamment aux conséquences résultant de la suppression de vols internationaux, les dispositions de la loi déferée tendent à assurer la protection de la liberté d'aller et de venir qui n'est pas limitée au territoire national mais comporte également le droit de le rejoindre et de le quitter (décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, cons. 103).

Le législateur avait préalablement fait le constat que les dispositions – analogues à celles qu'il a instituées – prévues aux articles L. 1114-1 à L. 1114-7 du code des transports, issues de la loi n° 2012-375 du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service et à l'information des

passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports, ne s'appliquent pas aux services de la navigation aérienne, mais seulement aux établissements ou parties d'établissement qui exercent une activité de transport aérien ou qui assurent les services d'exploitation d'aérodrome, de la sûreté aéroportuaire, de secours et de lutte contre l'incendie, de lutte contre le péril animalier, de maintenance en ligne des aéronefs ainsi que les services d'assistance en escale comprenant le contrôle du chargement, des messages et des télécommunications, le traitement, le stockage, la manutention et l'administration des unités de chargement, l'assistance aux passagers, l'assistance des bagages, l'assistance des opérations en piste, l'assistance du nettoyage et du service de l'avion, l'assistance du carburant et de l'huile, l'assistance d'entretien en ligne, l'assistance des opérations aériennes et de l'administration des équipages, l'assistance du transport au sol et l'assistance du service du commissariat.

Il a également constaté que les dispositions de la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984, codifiées aux articles L. 114-4 et L. 114-5 du code général de la fonction publique, ayant institué à compter du 1^{er} janvier 1985 un service minimum en cas de grève des services de la navigation aérienne ne permettaient pas de répondre aux objectifs qu'il s'est assigné.

La principale difficulté tient à ce que, en l'absence de dispositions législatives en ce sens, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) est dans l'impossibilité de connaître à l'avance le nombre d'agents grévistes. Or, l'absence de mise en place d'un service minimum est susceptible de conduire à un arrêt complet du trafic aérien dans un ou plusieurs aéroports, sans anticipation possible pour les compagnies aériennes et les passagers, ce qui entraîne de lourdes conséquences pour ces derniers, l'administration ou les compagnies aériennes étant dans l'obligation d'annuler des vols à la dernière minute, mais aussi pour tout le secteur aérien. A cet égard, l'exemple peut être donné de la journée du samedi 11 février 2023.

A l'inverse, la mise en place « à l'aveugle » d'un service minimum peut conduire à ce que soient réquisitionnés des personnels jugés indispensables mais qui n'envisageaient pas de participer au mouvement social. En effet, du fait de l'absence de prévisibilité du nombre de personnels grévistes, la DGAC déclenche quasi systématiquement le service minimum de manière préventive, avec un nombre important d'agents astreints, y compris des non-grévistes, comme cela a été le cas à plusieurs reprises au printemps 2023, même si certaines astreintes peuvent être levées après que le décompte des agents grévistes a permis de s'assurer de la présence d'un nombre suffisant de personnels non-grévistes à chaque prise de service.

Ceci étant exposé, le Gouvernement observe d'abord que les dispositions contestées n'étendent pas à l'ensemble des agents de l'Etat affectés dans les services de la navigation aérienne l'obligation de déclaration préalable qu'elles instituent, mais la rendent applicable aux seuls agents de ces services qui assurent des fonctions de contrôle, d'information de vol et d'alerte et dont l'absence, en cas de mouvement social, serait de nature à affecter directement la réalisation des vols. Le champ des agents concernés par les obligations déclaratives instituées par la loi déferée est par conséquent suffisamment circonscrit (décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, cons. 29 ; décision n° 2012-650 DC du 15 mars 2012, cons. 7).

Il convient ensuite de souligner que l'obligation faite à un agent des services de la navigation aérienne de faire connaître son intention de participer à un mouvement de grève n'est pas, en elle-même, de nature à le dissuader d'exercer son droit de grève ou à y faire obstacle d'une quelconque manière. Une telle obligation de déclaration préalable, qui ne saurait par elle-même s'apparenter à une réquisition, ne s'oppose pas davantage à ce qu'un agent rejoigne un mouvement de grève déjà engagé, auquel il n'avait pas initialement l'intention de participer, ou auquel il avait cessé de participer, dès lors qu'il en informe l'autorité administrative dans le délai prévu par la loi

déférée (décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, cons. 30 ; décision n° 2012-650 DC du 15 mars 2012, cons. 9 ; décision n° 2019-790 DC du 1^{er} août 2019, paragr. 53).

A cet égard, si le législateur a prévu qu'une déclaration doit être souscrite, quelle que soit la durée du mouvement de grève pour lequel un préavis a été donné, au titre de chaque journée de grève, définie comme « *chaque période de vingt-quatre heures à compter de l'heure du début de la grève envisagée mentionnée à l'article L. 2512-2 du code du travail* », il n'en résulte aucune atteinte disproportionnée à l'exercice du droit de grève, s'agissant d'une formalité dont l'accomplissement, qui peut intervenir par tout moyen approprié, est particulièrement simple. En tout état de cause, le Gouvernement envisage de permettre aux contrôleurs aériens de satisfaire à l'obligation de déclaration préalable de deux manières : soit globalement pour plusieurs journées de grève, soit de manière individualisée pour chaque journée de grève.

Il était par ailleurs loisible au législateur de prévoir que l'inobservation par un agent des services de la navigation aérienne entrant dans le champ d'application de l'article L. 114-5-1 de l'obligation qui lui est faite de déclarer son intention de participer à un mouvement de grève est passible d'une sanction disciplinaire. Ce manquement, en rapport direct avec les objectifs poursuivis, est défini en des termes clairs et précis. La méconnaissance de l'obligation déclarative ne confère, pas pour le reste, un caractère illicite à l'exercice du droit de grève (décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, cons. 29 ; décision n° 2019-790 DC du 1^{er} août 2019, paragr. 55).

Si la loi déférée permet également de sanctionner un agent qui n'a pas effectivement participé à un mouvement de grève, lorsque l'intéressé, après avoir informé l'autorité administrative de son intention d'y participer, s'est abstenu d'informer cette même autorité qu'il renonçait finalement à y participer ou qu'il reprenait son service, un tel manquement n'est susceptible d'être constaté que s'il est répété et révèle ainsi un usage abusif du droit de grève qu'il était loisible au législateur de dissuader. L'existence du manquement ne remet pas en cause, par ailleurs, l'obligation pour l'Etat de rémunérer l'agent pour les heures pendant lesquelles il n'était pas effectivement en grève.

Il résulte de ce qui précède que les aménagements que la loi déférée apporte aux conditions d'exercice du droit de grève ne sont pas disproportionnés au regard des objectifs poursuivis par le législateur.

En second lieu, selon l'article 2 de la Déclaration 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 (décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, cons. 19 ; décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, cons. 22). Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif (décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, cons. 8 ; décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, cons. 61).

Le Gouvernement observe, en l'espèce, que le législateur a expressément prévu que les informations issues des déclarations individuelles des agents ne peuvent être utilisées que pour trois finalités limitativement énumérées : organiser l'activité des services de la navigation aérienne durant la grève, informer les passagers des adaptations du trafic aérien qui en résultent et informer – de manière anonymisée – les organisations syndicales.

Il a de surcroît prévu que de telles informations sont couvertes par le secret

professionnel et que leur utilisation à d'autres fins que celles mentionnées ci-dessus ou leur communication à des tiers constitue un délit pénal, passible des peines d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende prévues à l'article 226-13 du code pénal en cas de révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire.

Enfin, dans le silence de la loi déferée, les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 et du règlement général sur la protection des données (RGPD)² s'appliquent de plein droit aux traitements de données à caractère personnel qui pourraient être mis en œuvre (décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, cons. 26 ; décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, cons. 31). En application de ces dispositions, la durée de conservation des déclarations individuelles, qui sera fixée par décret en Conseil d'Etat, sera limitée, conformément aux finalités définies par le législateur, à la durée strictement nécessaire à l'organisation de l'activité durant le mouvement de grève concerné. De ce fait, les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative, ne méconnaissent pas le droit au respect de la vie privée.

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs du recours n'est de nature à conduire à la censure 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. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter le recours dont il est saisi.

² 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.