



Paris, le 22 novembre 2023

Monsieur Laurent FABIUS
Président
Conseil constitutionnel
2 rue de Montpensier
75 001 PARIS

Monsieur le Président,

Conformément au second alinéa de l'article 61 de la Constitution, nous avons l'honneur de déférer au Conseil constitutionnel la proposition de 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.

À cet effet, vous trouverez ci-joint la liste des signataires de ce recours ainsi qu'un mémoire développant les motifs de la saisine.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre haute considération.

Boris VALLAUD
Président du groupe Socialistes et apparentés

Mathilde PANOT
Présidente du groupe de la France insoumise – NUPES

André CHASSAIGNE
Président du groupe Gauche démocrate et républicaine – NUPES

Cyrielle CHATELAIN
Présidente du groupe Écologiste - NUPES

Paris, le 22 novembre 2023

Recours au Conseil constitutionnel

sur la proposition de 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

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, la proposition de 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 adoptée au Sénat le 15 juin 2023 et de manière conforme à l'Assemblée nationale le 15 novembre 2023.

I. De l'atteinte disproportionnée au droit de grève consacré par le préambule de la Constitution de 1946

Les auteurs et autrices de la saisine souhaitent rappeler la jurisprudence du Conseil Constitutionnel relative droit de grève et à la nécessaire conciliation avec le principe de continuité du service public qui a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle.

Le préambule de la Constitution de 1946, partie intégrante du bloc de constitutionnalité depuis la décision Liberté d'association du 16 juillet 1971, précise en son alinéa 7 que « *le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* ».

Le Conseil constitutionnel a entériné une première fois la valeur constitutionnelle du droit de grève dans sa décision fondatrice du 25 juillet 1979 « Droit de grève à la radio et à la télévision » : « ... *aux termes du septième alinéa du Préambule 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 ; [...] notamment 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* » (Décision 79-105 DC du 25 juillet 1979).

La liberté d'aller et venir, consacrée comme principe de valeur constitutionnelle, ne peut se confondre avec le droit d'utiliser les transports aériens en toutes circonstances. Elle ne peut pas être valablement opposée au droit constitutionnel de faire grève, dans la mesure où la grève n'a pas pour effet de priver l'usager de sa liberté d'aller et venir, mais simplement de réduire l'offre de services de transport aérien, dont l'usage ne concerne qu'une partie de la population, donc de le priver d'un moyen d'aller et venir. Dès lors, la liberté de se déplacer n'est pas entravée du seul fait de la grève.

Par ailleurs, dans sa décision du 16 août 2007 « *Service minimum* », le Conseil Constitutionnel réaffirme non seulement la valeur constitutionnelle du droit de grève mais il fixe également, à travers la notion de service minimum, des limites au regard du principe de continuité du service public qui est considéré comme un objectif à valeur constitutionnelle (décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007).

En ce sens, l'article L114-4 du code général de la fonction publique précise, en cas de cessation concertée du travail dans les services de la navigation aérienne, les services aériens devant 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 ultramarines ;

5° La sauvegarde des installations et du matériel de ces services.

Dans la logique du service minimum, le Ministre chargé de l'aviation civile désigne par arrêté les agents indispensables à l'exécution des missions mentionnées précédemment.

Le décret d'application n° 85-1332 du 17 décembre 1985 précise la liste des services nécessaires à l'exécution des missions déterminées à l'article L114-4 du code général de la fonction publique et précise que « *la capacité offerte pour les survols, dans les espaces aériens gérés par la France, est égale à la moitié de celle qui serait normalement offerte dans la période considérée* ».

Les députées et députés signataires du présent recours considèrent que l'argument relatif à la nécessaire prévisibilité de la grève est infondé dans la mesure où le service minimum permet justement d'anticiper cette imprévisibilité par la mise en place d'un tour de service qui s'apparente à une réquisition des agents.

Par ailleurs, le délai de préavis en cas de grève, fixé à 5 jours pour les organisations syndicales, permet d'anticiper la mise en place du service minimum et d'assurer la continuité des services mentionnées à l'article L114-4 du code général de la fonction publique.

Le Conseil constitutionnel a systématiquement opéré un contrôle de proportionnalité entre le droit de grève et le cadre mis en place par le législateur pour assurer la continuité du service public, en l'espèce le service public du transport aérien.

Pour toutes ces raisons, les députées et députés signataires du présent recours estiment que le législateur a d'ores et déjà apporté les limitations suffisantes et nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public aérien.

Or la loi déférée vise à instaurer une obligation supplémentaire à l'égard des contrôleurs aériens qui seront soumis, en cas de cessation concertée du travail et en sus du service minimum, à un préavis individuel de 48 heures.

Ce préavis individuel de 48 heures nécessite pour tout contrôleur aérien d'anticiper le mouvement de grève et de réaliser une déclaration administrative, de nature à entraver son droit de grève en cas de non-respect du délai imposé.

Les députées et les députés signataires du présent recours considèrent que l'ajout d'une nouvelle disposition imposant un préavis de grève individuel de 48h aux contrôleurs aériens, déjà contraint par la logique du service minimum, apparaît disproportionnée au regard du droit de grève de valeur constitutionnelle.

Dès lors, ces dispositions sont contraires à la Constitution.

II. De l'atteinte au respect de la vie privée du fait de l'utilisation des préavis individuels par l'autorité administrative en charge de mettre en place le tour de service sans consentement des contrôleurs aériens.

Dans sa décision du 19 janvier 2006, le Conseil constitutionnel rappelle « *qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public, nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent le respect de la vie privée et la liberté d'entreprendre, respectivement protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* » (décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006).

Or l'alinéa 4 de la loi déférée précise que sur la base de la déclaration des agents « *l'autorité administrative décide, le cas échéant et au plus tard à dix-huit 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 afin d'assurer les missions définies à l'article L. 114-4 du présent code* ».

L'alinéa 6 de la loi déférée précise que les déclarations individuelles des agents sont couvertes par le secret professionnel et que leur communication et leur utilisation à d'autres fins sont passibles de sanctions pénales.

Il n'en demeure pas moins que la loi ne précise pas la durée de conservation de ces informations sensibles qui peuvent permettre à l'autorité administrative en charge du service minimum de cibler les agents en fonction de leur propension à participer à un mouvement de cessation concertée du travail au risque de remettre en cause, in fine, la possibilité de pouvoir défendre des intérêts collectifs.

La nécessaire conciliation entre le respect de la vie privée et l'ordre public aurait dû conduire le législateur à prévoir une durée claire de conservation des déclarations individuelles des agents qui constituent des informations sensibles au regard de l'effectivité du droit de grève.

À défaut, ces dispositions sont contraires à la Constitution.

Par ces motifs et tous autres à déduire ou suppléer même d'office, les auteurs et autrices de la présente saisine vous demandent de bien vouloir censurer les dispositions ainsi entachées d'inconstitutionnalité.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, en l'expression de notre haute considération.