

Décision n° 2012-650 DC du 15 mars 2012

Loi 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

La loi 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 est issue d'une proposition de loi déposée le 22 novembre 2011 à l'Assemblée nationale par M. Éric Diard et d'autres députés. Elle a été adoptée à l'Assemblée nationale le 24 janvier 2012 puis rejetée par le Sénat le 15 février 2012. Après l'échec de la commission mixte paritaire (CMP) le 21 février 2012, elle a été adoptée par l'Assemblée nationale le 22 février 2012 et rejetée par le Sénat le 29 février 2012. Le Gouvernement a alors demandé à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, ce qu'elle a fait le même jour.

Cette loi a pour objet principal d'introduire dans le titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code des transports un chapitre IV intitulé « *Dispositions relatives au droit à l'information des passagers du transport aérien* ». Elle complète également l'article L. 1324-7 de ce code, issu de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports réguliers terrestres de voyageurs et autorise la ratification de deux ordonnances relatives au code des transports¹. Enfin, elle complète les dispositions de l'article L. 113-3 du code de la consommation relatif à l'information des consommateurs sur les prix et conditions de vente et celles de l'article L. 141-1 du même code relatives aux pouvoirs des agents et aux actions juridictionnelles en cas d'infractions ou manquements pour prendre en compte le règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté.

La loi a été déférée au Conseil constitutionnel le 6 mars 2012 par plus de soixante députés et par plus de soixante sénateurs qui ont contesté son seul article 2 sur les « *Dispositions relatives au droit à l'information des passagers du transport aérien* » en soutenant que cet article porte atteinte au droit de grève reconnu par le Préambule de la Constitution de 1946.

¹ L'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports et l'ordonnance n° 2011-204 du 24 février 2011 relative au code des transports.

Par sa décision n° 2012-650 DC du 15 mars 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution.

I. – La jurisprudence constitutionnelle sur le droit de grève

A. – Les principes posés par la jurisprudence

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* ».

Si cette réglementation générale du droit de grève, annoncée en 1946, n'a jamais été adoptée, ont été votées des lois interdisant ou réglementant ce droit pour certaines catégories professionnelles. À l'occasion de l'examen de certaines d'entre elles, le Conseil constitutionnel a développé une jurisprudence qui encadre l'intervention largement reconnue du législateur.

– En premier lieu, dès sa première décision rendue en la matière le 25 juillet 1979, le Conseil a admis que la loi peut aller « *jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service (public) dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays* »². Ce qu'il a ensuite confirmé dans ses décisions n°s 86-217 DC du 18 septembre 1986 et 87-230 DC du 28 juillet 1987³. Le Conseil constitutionnel n'a cependant jamais eu l'occasion de préciser la notion de « besoins essentiels du pays ». Aucune des lois postérieures à 1958 interdisant le droit de grève à certains agents publics ne lui a en effet été soumise⁴.

– En deuxième lieu, le Conseil a posé de manière générale que le législateur peut apporter des « limites » au droit de grève. Le considérant de principe, issu de la décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, a été repris sans grandes modifications depuis lors⁵ :

² Décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, *Loi modifiant les dispositions de la loi du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision, en cas de cessation concertée du travail*, cons. 1.

³ Décisions n°s 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de la communication*, cons. 78 ; 87-230 DC du 28 juillet 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social*, cons. 7.

⁴ Loi n° 68-695 du 31 juillet 1968 de finances rectificative pour 1968, pour les personnels du service des transmissions du ministère de l'intérieur (article 14) ; loi n° 71-458 du 17 juin 1971 relative à certains personnels de l'aviation civile, pour les ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (art.3) ; lois n°s 72-662 du 13 juillet 1972 (art. 11) et 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires (art. 6).

⁵ Décisions n°s 80-117 DC du 22 juillet 1980, *Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires*, cons. 4 ; 86-217 DC du 18 septembre 1986, précitée, 87-230 DC du 28 juillet 1987, précitée, 2007-556 DC du 16 août 2007, *Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs*, cons. 10 ; 2008-569 DC du 7 août 2008, *Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire*, cons. 8.

« *Considérant qu'aux termes du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958 : "Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent" ; qu'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 ; que, 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* ».

Ce considérant s'inspire de la décision *Dehaene* du Conseil d'État⁶ tout en allant au-delà. Le Conseil constitutionnel a, en effet, d'abord posé le principe de la compétence du législateur pour « limiter » le droit de grève, notion que n'évoquait pas l'arrêt *Dehaene*. Puis, et alors que le Conseil d'État évoquait la « *conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels dont la grève constitue une modalité et la sauvegarde de l'intérêt général auquel elle peut être de nature à porter atteinte* », le Conseil constitutionnel a relevé que la loi doit opérer une conciliation entre le droit de grève et d'autres principes à valeur constitutionnelle.

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur la conciliation du droit de grève avec deux autres principes constitutionnels : la continuité du service public⁷ et la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens⁸. Cette conciliation avec d'autres principes à valeur constitutionnelle doit s'opérer, non seulement pour l'exercice du droit de grève, mais encore pour les conséquences du droit de grève. C'est ce qui a conduit le Conseil à censurer comme contraire au principe d'égalité une disposition législative qui limitait la responsabilité civile des salariés et des organisations syndicales ouvrières en raison de dommages causés par une grève aux seules actions en réparation des dommages causés par une infraction pénale ou par des faits manifestement insusceptibles de se rattacher à l'exercice du droit de grève ou du droit syndical⁹.

⁶ Conseil d'État, Assemblée, 7 juillet 1950, *Dehaene*, Rec. p. 426.

⁷ Décisions n^{os} 79-105 DC du 25 juillet 1979, 86-217 DC du 18 septembre 1986, 87-230 DC du 28 juillet 1987, précitées.

⁸ Décision n^o 80-117 DC du 22 juillet 1980, précitée.

⁹ Décision n^o 82-144 DC du 22 octobre 1982, *Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel*, cons. 6 et s.

– En troisième lieu, le Conseil a reconnu la compétence du législateur pour « *définir les conditions d'exercice du droit de grève et tracer la limite séparant les actes et les comportements qui constituent un exercice licite de ce droit des actions et comportements qui en constitueraient un usage abusif* »¹⁰.

Il a ainsi reconnu que le législateur peut exiger le dépôt d'un préavis préalablement au déclenchement d'une grève dans un service public¹¹. Il lui a également reconnu le pouvoir de définir les conséquences pécuniaires d'une cessation concertée du travail¹². Dans sa décision n° 87-230 DC du 28 juillet 1987, il a toutefois censuré l'application aux agents des établissements publics industriels et commerciaux de la retenue du trentième du traitement mensuel pour toute cessation de travail pendant une durée inférieure à une journée de travail, en raison de « *la généralité de son champ d'application, qui ne prend en compte ni la nature des divers services concernés ni l'incidence dommageable que peuvent revêtir pour la collectivité les cessations concertées du travail* »¹³.

B. – La confirmation de ces principes

Les orientations jurisprudentielles de la décennie 1979-1989 ont été confirmées par les décisions n°s 2007-556 DC du 16 août 2007 relative à la loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs et 2008-569 DC du 7 août 2008 relative à la loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.

– Dans la décision n° 2007-556 DC, le Conseil a jugé, en premier lieu, que la procédure obligatoire de prévention des conflits dans ces entreprises chargées d'une mission de service public ne portait pas atteinte à l'exercice du droit de grève.

D'une part, le législateur a pu renvoyer à la négociation collective, et subsidiairement au décret, le soin de définir, dans le cadre fixé par la loi, les règles d'organisation et de déroulement de la procédure de prévention des conflits. D'autre part, ces dispositions ne portent pas atteinte au droit de grève ; elles ont notamment pu fixer à un maximum de treize jours la durée pour négocier et mettre en place le plan de transport adapté avant le déclenchement de la grève. Enfin le rôle reconnu aux syndicats pour le dépôt d'un préavis de

¹⁰ Décisions n°s n° 82-144 DC du 22 octobre 1982, cons. 9 et 87-230 DC du 28 juillet 1987, précitées. cons. 7.

¹¹ Décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, précitée.

¹² Décision n°s 77-83 DC du 20 juillet 1977, *Loi modifiant l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961 (obligation de service des fonctionnaires)* cons. 3 et 87-230 DC du 28 juillet 1987, précitée, cons. 8.

¹³ L'origine de la disposition censurée était un amendement qui entendait répondre au problème des grèves de très courte durée pratiquées à l'époque par les contrôleurs aériens.

grève « *laisse entière la liberté de chaque salarié de décider personnellement de participer ou non à celle-ci* »¹⁴.

En second lieu, le Conseil a jugé que la loi a pu imposer à certains salariés d'indiquer, quarante-huit heures avant de participer à la grève, leur intention de se joindre au mouvement. Cette obligation de déclaration préalable, « *qui ne saurait être étendue à l'ensemble des salariés* », ne concernait que « *les salariés dont la présence détermine directement l'offre de services* ». Elle a vocation à faciliter la réaffectation des personnels disponibles en cas de grève. En outre, elle ne s'oppose pas à ce qu'un salarié rejoigne un mouvement de grève déjà engagé¹⁵.

– Dans la décision n° 2008-569 DC du 7 août 2008 relative au droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire, le Conseil a jugé que les dispositions de la loi portant de cinq à treize jours le délai maximal qui peut être imposé entre le moment où l'organisation syndicale notifie à l'autorité administrative les motifs pour lesquels elle envisage un mouvement collectif et le début d'un éventuel mouvement de grève ne sont pas contraires à la Constitution. « *Ce délai (...) destiné à permettre d'abord une négociation effective susceptible d'éviter la grève puis, le cas échéant, l'organisation d'un accueil des élèves pendant le temps scolaire, (...) n'apporte pas de restriction injustifiée aux conditions d'exercice du droit de grève* »¹⁶.

La même loi a aussi prévu, pour permettre aux communes d'organiser un service d'accueil, que les enseignants qui ont l'intention de participer à la grève doivent adresser une déclaration préalable à l'autorité administrative. Le Conseil a précisé qu'un « *accord entre l'État et les syndicats sur les modalités selon lesquelles les déclarations préalables sont portées à la connaissance de l'autorité administrative ne sauraient conduire à ce que la transmission de ces déclarations soit assurée par les organisations syndicales ni avoir pour effet d'entraver la liberté de chaque enseignant de décider personnellement de participer ou non à la grève* »¹⁷.

La décision n° 2012-650 DC du 15 mars 2012 s'inscrit dans le prolongement de cette jurisprudence.

¹⁴ Décision n° 2007-556 DC, cons. 13.

¹⁵ Ibid., cons. 29.

¹⁶ Décision n° 2008-569 DC, cons. 9.

¹⁷ Ibid. cons. 17.

II – La conformité de la loi déferée à la Constitution

A. – Les dispositions contestées

L'article 2 de la loi déferée, contesté par les auteurs des saisines, introduit dans le titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code des transports un chapitre IV intitulé « *Dispositions relatives au droit à l'information des passagers du transport aérien* », qui comporte les articles L. 1114-1 à L. 1114-7.

Ce chapitre est applicable, aux termes de l'article L. 1114-1, « *lorsqu'ils concourent directement à l'activité de transport aérien de passagers, aux entreprises, 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 de l'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* ».

Le premier alinéa de l'article L. 1114-3 relatif à l'exercice du droit de grève prévoit qu'en « *cas de grève et pendant toute la durée du mouvement, les salariés dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols informent, au plus tard quarante-huit heures avant de participer à la grève, le chef d'entreprise ou la personne désignée par lui de leur intention d'y participer* ».

Un tel dispositif existe déjà dans la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

L'obligation de déclaration individuelle préalable a été étendue par la loi déferée et s'applique désormais, d'une part dans le transport aérien en vertu de l'article L. 1114-3, d'autre part dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, en vertu de l'article L. 1324-7 du code des transports modifié par l'article 5.

En premier lieu, « *le salarié qui a déclaré son intention de participer à la grève et qui renonce à y participer en informe son employeur au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure prévue de sa participation à la grève afin que celui-ci puisse l'affecter. Cette information n'est pas requise lorsque la grève n'a pas lieu ou lorsque la prise du service est consécutive à la fin de la grève.*

En second lieu, « *le salarié qui participe à la grève et qui décide de reprendre son service en informe son employeur au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure de sa reprise afin que ce dernier puisse l'affecter. Cette information n'est pas requise lorsque la reprise du service est consécutive à la fin de la grève* ».

Les auteurs des saisines critiquaient uniquement les dispositions relatives au transport aérien. Selon eux, en imposant aux salariés de déclarer leur intention de faire grève quarante-huit heures avant le début du mouvement social et en leur imposant de prévenir leur employeur vingt-quatre heures à l'avance de leur absence de participation à la grève ou de leur décision de reprendre leur service, le législateur avait porté une atteinte disproportionnée à l'exercice du droit de grève.

B. – L'absence d'atteinte disproportionnée au droit de grève

Les entreprises, établissements ou parties d'établissement entrant dans le champ d'application de la loi n'exercent pas, pour leur très grande majorité, une activité de service public. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel a repris son considérant de principe sur le droit de grève, sans les dispositions habituelles relatives au service public.

« *Considérant qu'aux termes du septième alinéa du Préambule de 1946 : "Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent" ; qu'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 ; qu'il est, à ce titre, loisible au législateur 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* » (cons. 6).

Dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, M. Éric Diard présentait ainsi les intérêts généraux qu'elle entend concilier :

« La présente proposition de loi vise à concilier de façon équilibrée, dans les entreprises de transport aérien de passagers, le principe constitutionnel du droit de grève d'une part, et d'autre part l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public, notamment la protection de la santé et de la sécurité des personnes (passagers en attente dans les aéroports) ainsi que le principe de la continuité du service dans les aéroports lié à l'exploitation des aérodromes et l'exécution, sous l'autorité des titulaires du pouvoir de police, des missions de police administrative. (...).

« De telles circonstances entraînent la présence de milliers de passagers en attente, qui peuvent potentiellement engendrer des troubles à l'ordre public, notamment liés à la capacité limitée d'accueil des aéroports, qui sont par essence des lieux de transit (risques de passagers en détresse, non logés, risques pour la salubrité en cas d'afflux massifs de passagers alors que les capacités d'hébergement et d'alimentation sont insuffisantes et que le calendrier de la grève coïncidait avec les départs en vacances...). La présence de ces personnes peut également provoquer des risques à l'exercice des missions de service public liées à l'activité aéroportuaire : navigation aérienne, police des frontières, douane ».

L'article L. 1114-7 que la loi déferée a inséré dans le code des transports précise : *« En cas de perturbation du trafic aérien liée à une grève dans une entreprise, un établissement ou une partie d'établissement entrant dans le champ d'application du présent chapitre, tout passager a le droit de disposer d'une information gratuite, précise et fiable sur l'activité assurée. Cette information doit être délivrée aux passagers par l'entreprise de transport aérien au plus tard vingt-quatre heures avant le début de la perturbation ».*

S'agissant, tout d'abord, de l'obligation de déclaration préalable avant la participation à une grève, le Conseil constitutionnel a retenu *« qu'il ressort des travaux parlementaires (...) que le législateur a entendu mettre en place un dispositif permettant l'information des entreprises de transport aérien ainsi que de leurs passagers afin, notamment, d'assurer le bon ordre et la sécurité des personnes dans les aérodromes et, par suite, la préservation de l'ordre public qui est un objectif de valeur constitutionnelle »* (cons. 7). Dans le même temps, le Conseil a relevé que *« l'obligation de déclaration préalable, avant toute participation à une grève, instituée par les dispositions de la loi déferée, pèse sur les seuls salariés "dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols" »* c'est-à-dire, selon les termes de la loi, *« les salariés occupant un emploi de personnel navigant ou assurant personnellement l'une des opérations d'assistance en escale mentionnée à l'article L. 1114-1, de*

maintenance en ligne des aéronefs, de sûreté aéroportuaire, de secours et de lutte contre l'incendie ou de lutte contre le péril animalier » (cons. 7).

Ensuite, l'obligation faite aux salariés qui avaient déclaré leur intention de participer à la grève de prévenir leur employeur de leur absence de participation vingt-quatre heures au moins à l'avance et à ceux qui participent à la grève d'informer leur employeur vingt-quatre heures au moins avant la reprise de leur service, alors que le mouvement de grève se poursuit, s'explique par la volonté du législateur de permettre aux employeurs de les affecter. Si une sanction disciplinaire peut être prise à l'encontre du salarié qui n'a pas informé son employeur de son intention de renoncer à participer à la grève ou de reprendre son service, cette sanction ne peut intervenir, que si le salarié, abusant du droit de grève, a manqué à cette obligation « de façon répétée », selon les termes mêmes de l'article L. 1114-4 inséré dans le code des transports par la loi déferée

Ces dispositions relatives aux déclarations individuelles préalables ne remettent pas en cause le droit de grève, mais constituent des aménagements aux conditions d'exercice de ce droit.

Pour juger que ces aménagements ne sont pas disproportionnés au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, le Conseil a relevé :

– d'une part, comme il l'avait déjà fait dans sa décision n° 2007-556 DC¹⁸ « *que l'obligation de déclaration préalable ne s'oppose pas à ce qu'un salarié 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 son employeur au plus tard quarante-huit heures à l'avance* » (cons. 9) ;

– d'autre part, que « *la méconnaissance de ces obligations de déclaration individuelle préalable n'a de conséquences ni sur le caractère licite de la grève ni sur l'obligation pour l'employeur de rémunérer le salarié pour les heures pendant lesquelles il n'est pas en grève* » (cons. 9). La méconnaissance de ces obligations peut simplement avoir des conséquences disciplinaires pour ceux qui n'informent pas leur employeur de leur intention de participer à la grève, ainsi qu'il résulte de l'article L.1114-4 inséré dans le code des transports par l'article 2 de la loi déferée, comme pour ceux qui, « de façon répétée », ne l'informent pas de leur intention de renoncer à participer à la grève ou de reprendre leur service ;

¹⁸ Décision du 16 août 2007, précitée, cons. 29.

– enfin que le législateur « *par ces dispositions (...) a entendu maintenir l'effectivité du dispositif de déclarations individuelles préalables quarante-huit heures avant la participation à la grève, mis en place par la loi déferée, en assurant, après un délai de vingt-quatre heures, la fiabilité de ces déclarations* » (cons. 10).

Le Conseil constitutionnel a jugé, par suite, que les dispositions de l'article 2 de la loi 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 sont conformes à la Constitution.