

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 1984.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, 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 relatif à l'exercice du droit de grève dans les services de navigation aérienne.*

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur.

---

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Jacques Larché, *président* ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, *secrétaires* ; Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Daniel Hoefel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ormano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukeiwé.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 1785, 2048 et in-8°-552.

Sénat : 285 (1983-1984).

Transports aériens.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>Avant-propos</b> .....	3
<b>I. – La mise en œuvre du droit de grève dans la fonction publique s’est traduite par la conciliation de principes contradictoires et la recherche de l’harmonisation de normes juridiques différentes</b> .....	4
<b>A. – La conciliation de principes contradictoires</b> .....	5
1° La jurisprudence du Conseil d’Etat .....	5
2° Les décisions du Conseil constitutionnel .....	6
<b>B. – L’harmonisation de normes juridiques différentes</b> .....	7
1° La subdélégation constitutionnelle .....	7
2° La subdélégation législative .....	9
<b>II. – Le risque d’une rupture d’équilibre entre les droits et les obligations des fonctionnaires</b> .....	10
<b>A. – Le régime de la grève dans la fonction publique : un droit donnant lieu à des abus croissants</b> .....	11
1° Le respect du préavis fixé par la loi du 31 juillet 1963 .....	11
2° La réglementation des formes d’exercice de la grève dans la fonction publique .....	12
<b>B. – Vers un maintien injustifié et préoccupant des avantages acquis par les personnels de la navigation aérienne ?</b> .....	17
1° La suppression d’une sujétion sans contreparties .....	17
2° Un pari risqué .....	19
<b>III. – Une définition du service minimum qui présente des dangers et relève d’une conception archaïque des besoins économiques et sociaux</b> .....	22
<b>A. – Un précédent dangereux</b> .....	23
<b>B. – Une vision dépassée des besoins économiques et sociaux</b> .....	24
<b>Examen des articles</b> .....	29
<b>Tableau comparatif</b> .....	43

## AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi a pour objet de rétablir les garanties disciplinaires dont sont privés les fonctionnaires de certains corps de la navigation aérienne en cas de cessation concertée du travail, et donc de lever l'interdiction de faire grève applicable à ces fonctionnaires. Parallèlement à la reconnaissance de ce droit, le projet définit un service minimum à assurer en toute circonstance.

L'importance grandissante des communications aériennes justifierait à elle seule un examen attentif de ce texte.

Mais, ce qui peut apparaître en première analyse comme un projet technique et mineur, ne concernant qu'un élément du statut de quelques milliers de fonctionnaires, aura des conséquences importantes tenant autant à la forme prise actuellement par certains arrêts de travail dans la fonction publique, qu'aux possibilités d'extension qu'il pourrait suggérer au bénéfice de catégories à qui la grève est interdite.

Aussi a-t-il semblé indispensable à votre Commission de resituer l'étude de ce texte dans le contexte plus général de l'application du droit de grève dans l'ensemble de la fonction publique.

Il apparaît que si la mise en œuvre du régime de la grève dans la fonction publique s'est traduite depuis de nombreuses années par la conciliation de principes juridiques contradictoires et par l'harmonisation des normes de droit différentes, le texte proposé par le Gouvernement implique un risque de déséquilibre entre les droits et les obligations des fonctionnaires et relève d'une conception du service minimum dangereuse et inadaptée aux besoins sociaux et économiques.

## **I. - LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE GRÈVE DANS LA FONCTION PUBLIQUE S'EST TRADUITE PAR LA CONCILIATION DE PRINCIPES CONTRADICTOIRES ET LA RECHERCHE DE L'HARMONISATION DE NORMES JURIDIQUES DIFFÉRENTES**

Le septième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel celui de l'actuel texte constitutionnel fait expressément référence, porte que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ».

L'application de cette déclaration de principe n'a pas posé de problèmes particuliers dans le secteur privé, mais a engendré certaines difficultés dans la fonction publique.

A priori, le caractère général de la formule n'incitait pas à opérer une distinction entre les régimes public et privé du droit de grève. A cette réserve près que la tradition de la fonction publique excluait jusqu'à cette date qu'un droit reconnu aux salariés depuis la loi du 25 mai 1864, s'appliquât dans les mêmes termes aux fonctionnaires. En témoignaient l'attitude des tribunaux judiciaires dont certains continuèrent d'assimiler la cessation concertée du travail des agents publics à la coalition de fonctionnaire alors réprimée par les articles 123 à 126 du Code pénal, mais surtout une jurisprudence particulièrement ferme du Conseil d'Etat. Dans son célèbre arrêt Winkell (7 août 1909), la Haute Juridiction avait relevé qu'« en se mettant en grève, les agents préposés du service public ne commettent pas seulement une faute individuelle, mais qu'ils se placent eux-mêmes, par un acte collectif, en dehors de l'application des lois et règlements édictés dans le but de garantir l'exercice des droits résultant pour chacun d'eux du contrat de droit public qui les lie à l'administration ».

Un autre considérant, tout aussi explicite de l'arrêt, faisait valoir la contradiction entre la grève des fonctionnaires et la continuité du service public, essentielle à la vie nationale.

Cet héritage jurisprudentiel explique très largement le caractère particulier du régime du droit de grève dans la fonction publique et rend compte de la conciliation que le juge a dû opérer, après 1946, entre des principes contradictoires et des autorités juridiques différentes, chargées de traduire en droit positif ces principes.

## A. – La conciliation de principes contradictoires.

### 1° *La jurisprudence du Conseil d'Etat.*

Le Constituant de 1946 avait confié au législateur la charge d'organiser la mise en œuvre du droit de grève. Mais, si l'on excepte les lois n° 47-2384 du 27 décembre 1947 et n° 48-1504 du 28 septembre 1948 qui soumettaient respectivement les personnels des compagnies républicaines de sécurité et de la police à des statuts spéciaux les privant de garanties disciplinaires en cas de cessation concertée du travail, aucun texte de loi n'avait pris soin de régler le droit de grève dans la fonction publique.

L'arrêt Dehaene, rendu le 7 juillet 1950 à la suite d'une grève des chefs de bureaux des personnels de préfectures, a permis au Conseil d'Etat de préciser l'ampleur et la portée qu'il convenait d'attribuer, dans la fonction publique, au droit reconnu par le constituant.

Dans ce cadre, la Haute Juridiction a estimé qu'en faisant figurer dans le Préambule du texte de 1946, la reconnaissance du droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent, l'Assemblée constituante avait entendu inviter le législateur à opérer une conciliation 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.

Par surcroît, le Conseil a reconnu que l'absence de législation ne pouvait avoir pour conséquence d'exclure les limitations qui pouvaient être apportées par voie réglementaire à l'exercice du droit de grève en vue d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public ; dans ces conditions, il appartenait au Gouvernement de fixer la nature et l'étendue des limitations nécessaires au bon fonctionnement des services publics.

Ainsi, cet arrêt de référence établissait-il à la fois la légalité de la grève dans la fonction publique et la nécessité de limiter l'exercice de celle-ci en fonction des atteintes portées à l'ordre public. Cette espèce a donné lieu à une abondante jurisprudence par laquelle le juge s'est efforcé de préciser l'équilibre entre ces deux notions.

Dans un arrêt Lepouse (28 novembre 1959), le Conseil d'Etat a posé les limites à l'intérieur desquelles la conciliation devait s'opérer entre les nécessités de l'ordre public et le libre exercice du droit de grève des fonctionnaires.

D'une part, l'ordre public devait être assuré en priorité.

D'autre part, la mise en œuvre du droit de grève ne devait supporter que les atteintes indispensables à la sauvegarde de l'ordre public. C'est pourquoi le juge administratif a exercé sur ce point un contrôle strict de la proportionnalité des limitations apportées au droit de grève, en examinant l'importance du domaine touché par la grève et l'ampleur des mesures prises pour assurer le bon fonctionnement des services publics concernés.

En l'absence de dispositions législatives, il a, ainsi, reconnu la légitimité de l'interdiction de faire grève qui avait été opposée aux agents occupant des emplois indispensables au fonctionnement normal des services de sécurité aérienne (Syndicat général de la navigation aérienne - 26 octobre 1960).

## *2° Les décisions du Conseil constitutionnel.*

L'apport essentiel du Conseil constitutionnel depuis quelques années a été de préciser la nature et la portée des principes dont l'application devait être conciliée avec l'exercice du droit de grève reconnu par le Préambule de la Constitution de 1946.

A l'occasion de deux décisions, le Conseil constitutionnel a établi que cet exercice ne devait pas porter atteinte à d'autres principes de valeur constitutionnelle : la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens (22 juillet 1980) et le principe d'égalité (22 octobre 1982).

De même, dans une décision du 25 juillet 1979, relative au droit de grève dans les services publics de radio et de télévision, le Conseil a érigé en principe à valeur constitutionnelle la continuité du service public : « 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 ».

Dans le même considérant, la Haute Juridiction a apporté une précision supplémentaire en décidant que ces limitations pouvaient aller jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence était « indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays ».

En l'absence de précisions complémentaires sur les éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays, cette formulation donne à penser que le législateur

dispose d'un pouvoir d'appréciation assez large sur ce point. Ce constat est confirmé par l'analyse de la législation qui, depuis une vingtaine d'années, a précisé les modalités d'exercice du droit de grève dans la fonction publique.

## **B. - L'harmonisation de normes juridiques différentes.**

La portée et l'ampleur du droit de grève figurant dans le Préambule de la Constitution de 1946, ont peu à peu été définis par le législateur et le pouvoir réglementaire. Mais sur ce point, les juges constitutionnels et administratifs ont dû prendre en considération une double difficulté.

D'une part, si les notions d'ordre public et de service public constituent des principes juridiques clairs, leur application en droit positif n'est pas toujours satisfaisante, surtout lorsque leur mise en œuvre doit coïncider avec celle d'un principe contradictoire et de même rang, comme c'est le cas pour le droit de grève.

D'autre part, la définition du droit de grève dans la fonction publique a dû s'effectuer dans le cadre d'une double subdélégation : du constituant au législateur et du législateur à l'exécutif. Aussi le juge s'est-il efforcé d'harmoniser la mise en jeu de ces normes différentes.

### *1° La subdélégation constitutionnelle.*

Sur la base du Préambule de la Constitution de 1946 (« le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent »), le Parlement a adopté plusieurs textes fixant l'étendue et précisant les conditions d'exécution du droit de grève dans la fonction publique. Il a, ainsi, interdit la grève à certaines catégories d'agents publics :

- aux C.R.S., par la loi n° 47-2384 du 27 décembre 1947 ;
- aux personnels de police, par la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 ;
- aux personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire, par l'ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 ;
- aux magistrats, par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

- aux officiers contrôleurs de la circulation aérienne et aux électriciens de la sécurité aérienne, par la loi n° 64-650 du 2 juillet 1964 ;

- aux personnels du service des transmissions du ministère de l'Intérieur, par la loi de finances rectificative pour 1968 n° 68-695 du 31 juillet 1968 ;

- aux ingénieurs des études et d'exploitation de l'aviation civile, par la loi n° 71-458 du 17 juin 1971 ;

- et aux militaires, auxquels la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires a rappelé l'interdiction de la grève.

Au-delà de cette forme ultime de réglementation du droit de grève, le législateur a essayé d'organiser de façon constante un service minimum en cas de grève des personnels de la radio-diffusion et de la télévision (lois des 3 juillet 1972, 7 août 1974, 26 juillet 1979 et 29 juillet 1982).

Enfin, le Parlement a cherché à encadrer l'exercice du droit de grève dans des règles précises :

- en posant le principe d'un préavis de cinq jours en cas de grève dans les services publics (loi n° 63-777 du 31 juillet 1963) ;

- en interdisant la pratique des grèves tournantes (loi précitée du 31 juillet 1963) ;

- et en fixant les conséquences financières applicables aux agents en cas de cessation concertée du travail (légalisation de la règle du trentième indivisible par l'article 4 de la loi de finances n° 61-285 du 29 juillet 1961, sanction du service « mal fait » depuis la loi n° 77-826 du 22 juillet 1977). Ces deux derniers textes ont été annulés par la loi n° 82-889 du 19 octobre 1982.

Le juge constitutionnel n'a été saisi que de certains de ces textes. Mais à l'occasion de sa décision précitée du 25 juillet 1979 sur la mise en place d'un service minimum à la télévision, il a précisé les limites de la subdélégation constitutionnelle prévue par le Préambule de la Constitution de 1946.

**Les pouvoirs du législateur sont étendus lorsqu'il s'agit d'assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays. Dans cette hypothèse, le législateur peut aller jusqu'à interdire le droit de grève aux catégories de personnels concernées.**

A l'opposé, dans des secteurs qui ne concernent pas les besoins essentiels du pays, les restrictions apportées par la loi au droit de grève ne peuvent avoir pour conséquence de faire obs-

tacle à son exercice. Le Conseil a ainsi annulé une disposition du projet de loi amplifiant le service minimum à la télévision au motif que celle-ci permettait aux présidents de sociétés de programmes de requérir les personnels pour assurer un service normal.

*2° La subdélégation législative.*

En 1979, à la suite des débats parlementaires sur le projet de loi instituant un service minimum à la télévision, des recours en annulation furent présentés au Conseil constitutionnel.

Un des moyens opposé à cette occasion, visait l'ampleur de la délégation attribuée au pouvoir exécutif, afin de régler un droit garanti par le Préambule de la Constitution.

Sur ce point, la Haute instance a tranché en constatant que la répartition entre les domaines de la loi et du règlement prévus par le texte était opérée conformément aux articles 21, 34 et 37 de la Constitution (décision précitée du 25 juillet 1979). A contrario, cette prise de position signifie que le domaine de la loi n'est pas susceptible d'extension, même dans une matière dont un des éléments du bloc de constitutionnalité lui confie expressément la charge.

La subdélégation législative s'effectue donc selon les règles de droit commun dès qu'il s'agit de régler le droit de grève dans la fonction publique.

## II. - LES RISQUES D'UNE RUPTURE D'ÉQUILIBRE ENTRE LES DROITS ET LES OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, qui a réformé une partie des dispositions de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, porte droits et obligations des fonctionnaires. Ce texte constitue le titre I du statut général de la fonction publique. Il assure aux intéressés une série de garanties, dont l'exercice du droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent et définit, en contrepartie, leurs obligations. Parmi ces dernières, figure le devoir de consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées et d'en assumer la responsabilité d'exécution.

Sur ce point, comme sur d'autres, le législateur a donc entendu établir un équilibre entre les avantages accordés aux fonctionnaires et les obligations qui s'attachent à leur statut.

Par ailleurs, de façon indépendante du statut général, certains statuts spéciaux peuvent être définis par la loi en raison de l'incompatibilité existant entre le statut général et les besoins des corps concernés. Il convient de noter que cette incompatibilité ne procède pas du caractère technique des services publics en cause, puisque, dans cette hypothèse, le statut général prévoit la mise en place de statuts particuliers dérogatoires.

La notion de statut spécial, qui a été érigé en fonction des nécessités de la gestion de la police et de l'administration pénitentiaire, ne trouve sa véritable justification que dans la nature des services assurés par les corps intéressés; elle implique des sujétions, comme l'interdiction de la grève, mais comporte l'attribution d'avantages.

C'est le cas des statuts spéciaux créés par les lois n° 64-650 du 2 juillet 1964 et n° 71-458 du 17 juin 1971 pour certains personnels de la navigation aérienne.

Mais, que l'on considère l'évolution récente de la réglementation du droit de grève dans la fonction publique ou le cas particulier du projet de loi qui nous est soumis, **on aboutit à une homothétie juridique préoccupante : dans chaque hypothèse, les droits des fonctionnaires se développent et leurs obligations diminuent.**

Peu à peu, un risque de rupture d'équilibre se dessine qui, si l'on n'y prend garde, affectera le fonctionnement régulier du service public.

**A. – Le régime de la grève dans la fonction publique :  
un droit donnant lieu à des abus croissants.**

Le législateur a voté certaines dispositions permettant de clarifier les conditions d'entrée en vigueur du droit de grève dans la fonction publique par l'institution d'un préavis de cinq jours et de régulariser ses formes d'application en précisant ses modalités d'exercice et les conséquences financières s'y rapportant.

*1° Le respect du préavis fixé par la loi du 31 juillet 1963.*

L'article 3 de la loi du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics dispose que la cessation concertée du travail dans la fonction publique, dans les entreprises publiques et dans certaines collectivités territoriales ne peut intervenir que dans un délai de cinq jours francs à compter du dépôt d'un préavis fixant le lieu, la date, l'heure et la durée, limitée ou non, de la grève envisagée.

Cette disposition répond à un double objectif.

En premier lieu, il s'agit pour l'administration et les usagers, d'être informés de l'éventualité d'une rupture significative de la continuité du service.

Par ailleurs, le monopole donné aux organisations syndicales, sur ce plan, a pour objet de prévenir la poursuite éventuelle du conflit en les mettant en situation de négociation. A cet égard, le dernier alinéa de l'article 3 prévoyait initialement que « le préavis ne faisait pas d'obstacle à la négociation en vue du règlement du conflit ».

A l'occasion des débats sur la loi du 19 octobre 1982 (cf. *infra* 2°, pp. 15 et 16), votre commission des Lois avait proposé, avec succès, un amendement tendant à modifier le dernier alinéa en prévoyant que les parties étaient tenues de négocier.

Mais sous cette double approche, préventive des conflits et modératrice des effets d'une rupture de la continuité du service public, le texte de 1963 est-il respecté ?

De même, la levée des garanties disciplinaires que peut, le cas échéant, entraîner sa méconnaissance est-elle appliquée ?

Lors de l'examen de la loi du 19 octobre 1982, votre Commission avait émis quelques doutes sur le respect de ce préavis.

A l'occasion de l'audition du secrétaire d'Etat chargé de la Fonction publique et des Réformes administratives, votre Rapporteur a demandé s'il était possible de disposer de statistiques portant aussi bien sur le respect du préavis que sur les sanctions prises à l'encontre de ceux qui ont reconnu cette disposition.

En réponse, le secrétaire d'Etat a fait valoir qu'il n'existait pas de statistiques d'ensemble sur ce point. C'est pourquoi, en cette matière, votre Commission ne peut que réitérer les doutes dont elle avait fait part au Sénat précédemment.

## *2° La réglementation des formes d'exercice de la grève dans la fonction publique.*

### *a) L'interdiction des grèves tournantes.*

Plusieurs lois ont eu pour effet de préciser les formes que pouvaient revêtir la cessation concertée du travail des personnels de l'Etat et ses conséquences financières pour les fonctionnaires.

L'article 4 de la loi précitée du 31 juillet 1963 a expressément interdit les arrêts de travail effectués par échelonnements successifs ou par roulement des diverses catégories professionnelles d'un même service ou d'un même établissement. Cette interdiction des grèves tournantes répondait au souci de clarifier la mise en jeu du droit de grève et d'éviter de perturber artificiellement le bon fonctionnement des services publics.

La méconnaissance de ces dispositions, comme celle du préavis, est assortie de la levée de certaines garanties disciplinaires prévues par le statut des fonctionnaires intéressés (art. 5 de la loi du 31 juillet 1963).

Sur ce point, votre Rapporteur souhaiterait avancer une observation.

La pratique des grèves tournantes subsiste.

Dans les chemins de fer, par exemple, où les salariés des différents réseaux se mettent en grève successivement sur plusieurs jours.

Mais surtout dans les postes. Les grèves du tri postal intervenues à l'automne et à l'hiver derniers, montrent comment on

peut désorganiser un service entier en alternant des mouvements de cessation concertée du travail sur plusieurs mois.

La liste des principaux centres de tri touchés par des mouvements de grève depuis le début de l'année est impressionnante :

- Reims : débrayages en janvier ;
- Rognac : 15 février au 24 février : 100.000 colis et plus de 110 wagons en souffrance à la date du 24 février ;
- Amiens : occupation des locaux en février ; grève début avril ;
- Nantes : début février au 7 mars : 400.000 plis en instance à la date du 7 mars ;
- Lardenne : février : 1.000.000 de lettres en souffrance à la date du 7 mars ;
- Montrochet : tri affecté depuis le mois de novembre ; 300.000 plis en souffrance à la date du 16 mars 1984 ;
- Nice Saint-Barthélémy : 13 mars au 23 mars 1984 : entre 80.000 et 100.000 objets en souffrance ;
- Rouen : mouvements sporadiques en mars et en avril ;
- Caen Gare : un mois de conflit dont 15 jours de grève totale du 23 mars au 20 avril 1984 ;
- Brest : grèves perlées en avril ;
- Marseille Gare : grève au mois d'avril ;
- Angers : grève pendant le mois de mars ;
- Poitiers : grèves au mois d'avril 1984.

Des sanctions ont-elles été prises à l'occasion de ces mouvements dont certains éléments nécessitaient de toute évidence l'application des dispositions de l'article 4 de la loi du 31 juillet 1963 ? L'audition du ministre des P.T.T. n'a pas permis à votre Commission de se prononcer.

*b)* L'atténuation des conséquences financières de l'interruption ou de la dégradation du service.

Jusqu'à une période récente, l'évolution législative s'est efforcée de donner un cadre financier rigoureux à la variété des formes de la cessation concertée du travail dans la fonction publique :

- la notion de « service fait » donnant droit à traitement a été précisée,

- la règle dite du « trentième indivisible », qui entraînait une retenue sur traitement d'une journée entière, indépendamment de la durée quotidienne des arrêts de travail a été légalisée.

Confrontée au développement des grèves perlées, par exemple, la grève dite du vingt-sixième élève de 1974 à l'occasion de laquelle certains enseignants refusèrent d'accueillir plus de 25 élèves dans leur classe ou les « opérations silence » qui ont eu lieu dans certains guichets du Trésor en 1976 au cours desquelles les grévistes s'abstenaient d'ouvrir les guichets au public, le Gouvernement a demandé au Parlement d'adopter une loi délimitant la notion de service fait.

Ainsi, la loi n° 77-826 du 29 juillet 1977 a prévu qu'il y avait absence de service fait :

1° lorsque l'agent s'abstenait tout ou partie de ses heures de service ;

2° mais également lorsque l'agent, bien qu'effectuant ses heures de service, n'exécutait pas tout ou partie des obligations s'attachant à sa fonction telles qu'elles étaient fixées dans leur nature et leurs modalités par l'autorité compétente dans le cadre des lois et règlements (cas des grèves perlées).

La sanction financière du défaut de service fait est la retenue sur traitement.

Cette retenue s'appliquait depuis le décret du 31 mai 1862, selon la règle dite du trentième indivisible : la retenue sur traitement, pour absence de service fait, pendant une durée quelconque de la journée, ne pouvait être inférieure à un forfait journalier indivisible, évalué au trentième du traitement mensuel.

Dans une série d'arrêts (13 mars 1959 - Syndicat national Force Ouvrière, 22 avril 1960 - Ministre des P.T.T., 7 décembre 1962 - Fédération générale des fonctionnaires C.G.T.- F.O.), le Conseil d'Etat a censuré les tentatives du Gouvernement d'appliquer cette règle, soit par circulaire, soit par voie réglementaire.

Dans le cadre des dispositions du Préambule de 1946 confiant au Parlement la réglementation du droit de grève, le Gouvernement de l'époque a, alors, proposé au Parlement, qui l'a accepté, de légaliser la règle du trentième indivisible (art. 4 de la loi de finances rectificative pour 1951). Sur la base de ce texte, le juge administratif a émis une jurisprudence stricte que votre collègue Paul Girod avait déjà relevée dans son rapport de référence présenté à l'occasion du vote de la loi du 19 octobre 1982 (n° 522 Sénat, 1981-1982 - cf. *infra* pp. 15 et 16) :

« (...), le juge administratif a estimé que la retenue de traitement peut être effectuée en cas de grève pendant les jours fériés, dès lors que le service à effectuer pendant les jours de fête fait partie des obligations normales des agents intéressés » (C.E. - 19 mars 1971, Ministre des P. et T. contre dame Cuquel et autres).

En cas de travail de nuit, et notamment dans les centres de tri postal où le travail est organisé par périodes de dix heures s'étendant de vingt heures à dix heures, le Conseil d'Etat a jugé que « toute interruption du service durant une fraction d'une de ces périodes doit donner lieu à la retenue prévue par la loi », c'est-à-dire à l'application d'une retenue d'un trentième (C.E. - 15 février 1980, Secrétaire d'Etat aux Postes et Télécommunications contre Faure).

En ce qui concerne l'absence de service fait pendant plusieurs jours consécutifs, le juge administratif considère que « le décompte public s'élève à autant de trentièmes qu'il y a de journées comprises du premier jour inclus au dernier jour inclus où cette absence de service fait a été constatée, même si, durant certaines de ces journées, cet agent n'avait, pour quelque cause que ce soit, aucun service à accomplir » (C.E. - 7 juillet 1978, Sieur Omont).

Enfin, le juge a estimé que « l'interdiction de la récupération des heures de grève est, en tant que corollaire du non-paiement des jours de grève, un principe absolu sur lequel ne peut prévaloir un accord conclu entre les organisations syndicales et le Gouvernement » (C.E. - 23 mars 1973, Fédération du personnel de la Défense nationale C.F.D.T.).

Cet équilibre, établi peu à peu, dans la réglementation et le contrôle des formes et des conditions d'exercice de la grève dans la fonction publique, a été profondément bouleversé depuis deux ans.

Le 24 mai 1982, le Gouvernement déposait un projet de loi tendant à réaménager la règle du trentième indivisible dans le sens d'une proportionnalité aussi exacte que possible entre la durée des arrêts de travail et les retenues pratiquées sur le traitement des agents à la suite de ces arrêts, et visant à annuler la loi du 22 juillet 1977 sur le service mal fait.

Saisie de ce projet, votre commission des Lois, approuvée par le Sénat, n'a pas estimé opportun de s'opposer à cette expérience, notamment parce que les dispositions du texte tendaient à rapprocher, sur certains points, les pratiques de la fonction publique de celles du secteur privé.

Elle avait cependant assorti son approbation d'une condition et d'une observation.

**Le Sénat a toujours estimé que le droit de grève dans la fonction publique devait s'exercer dans le cadre d'une clarification propice à la négociation et dans le respect des procédures établies par le législateur en vue de son exercice. C'est pourquoi votre commission des Lois avait, alors, proposé de subordonner l'aménagement de la règle du trentième indivisible au respect du préavis posé par la loi du 31 juillet 1963 et, comme il l'a déjà été souligné, de prévoir que, durant ce préavis, les partenaires seraient tenus de négocier. Seule cette dernière proposition a été retenue à l'issue de la discussion du texte entre les deux Assemblées.**

Dans le même temps, votre Rapporteur, M. Paul Girod, mettait en garde le Gouvernement contre les risques de cette législation trop peu rigoureuse :

« (...), l'affinement du barème pour les grèves d'une heure ne doit pas constituer une incitation à la multiplication des grèves de courte durée. En effet, dans la journée de fonctionnement d'un service public, toutes les heures n'ont pas la même importance. C'est ainsi qu'une grève d'une heure dans un atelier d'informatique peut désorganiser le service public pour toute une journée. De même, un arrêt de travail d'une heure, dans un centre de tri postal au moment du chargement des véhicules qui transportent le courrier, peut paralyser le service public des postes pour une journée. La répétition quotidienne, tout au long d'une semaine, d'arrêts de travail de courte durée mais intervenant à des « heures stratégiques », pourrait paralyser les services publics. »

A cette observation prémonitoire, votre Rapporteur ajoutera qu'à côté de cette notion d'« heure critique », celle de « lieu critique » est probablement appelée à prendre de plus en plus d'importance dans une société dont les rouages techniques deviennent peu à peu soumis à un petit nombre d'hommes ayant à leur disposition des équipements dont la bonne marche conditionne le fonctionnement normal de services entiers.

Il convient, par exemple, de rappeler qu'en 1983, il a suffi de quelques techniciens des centres nodaux de Télédiffusion de France pour priver, par deux fois, les téléspectateurs d'un programme normal de télévision.

Le fonctionnement d'une gare parisienne aux heures de pointe ou du trafic aérien peut également dépendre de l'attitude de quelques-uns.

Or, depuis que la loi du 19 octobre 1982 a aménagé les retenues pour service fait et supprimé ces retenues en cas de grève perlée, on observe que ces dispositions ont été interprétées par certains comme un encouragement à dénaturer l'exercice du droit de grève.

La liste des cessations concertées du travail intervenues dans les quatre premiers mois de l'année dans les centres de tri postaux (cf. p. 13) est d'autant plus éclairante, sur ce point, que la plupart de ces journées de grève n'ont été marquées que par des arrêts de travail d'une heure ou des grèves perlées.

Lorsque l'on sait que l'application de la loi du 19 octobre 1982 n'autorise l'administration qu'à opérer une retenue égale au cent-soixantième du traitement mensuel pour les cessations d'activité qui n'excèdent pas une heure (soit environ 26 F pour un employé d'un centre de tri au bas de l'échelle indiciaire), **on mesure les risques de désorganisation du service public que constitue aujourd'hui ce texte.**

## **B. - Vers un maintien injustifié et préoccupant des avantages acquis par les personnels de la navigation aérienne ?**

### *1° La suppression d'une sujétion sans contreparties.*

La situation d'un corps de fonctionnaires s'apprécie au regard de l'équilibre des avantages et des sujétions fixés par leur statut.

Dans le cas des corps à statuts spéciaux, comme la police, l'administration pénitentiaire ou, pour une part, la navigation aérienne, la principale de ces sujétions est l'interdiction de faire la grève. Cela n'exclut pas, bien entendu, que d'autres contraintes découlent de la nature du service ou de son mode d'exécution.

En contrepartie, des avantages dérogatoires sont accordés aux fonctionnaires des corps à statut spécial.

Le projet de loi qui nous est présenté concerne trois des catégories de fonctionnaires du service de la navigation aérienne civile :

- les officiers contrôleurs de la circulation aérienne chargés d'en assurer le contrôle et les électroniciens de la sécurité aérienne chargés de l'entretien et de la maintenance des installations. La loi n° 64-650 du 2 juillet 1964 a posé le principe de la création d'un statut spécial pour ces catégories ;

- les ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile, qui participent à la direction des services et constituent un corps à statut spécial depuis la loi n° 71-458 du 17 juin 1971.

Outre l'interdiction du droit de grève, les sujétions de ces corps relèvent du degré de technicité du service et, pour l'un d'entre eux, de la responsabilité qu'il implique ainsi que du caractère physiquement pénible des fonctions.

Les lois du 2 juillet 1964 et du 17 juin 1971 comportent deux degrés d'avantages dérogatoires.

Pour les seuls officiers contrôleurs de la circulation aérienne, une limite d'âge d'activité de cinquante-cinq ans a été fixée, étant précisé que les intéressés bénéficient d'un droit à pension dès l'âge de cinquante-cinq ans avec une bonification d'ancienneté de cinq ans. De plus, le statut et la pratique ont abouti à l'aménagement des horaires hebdomadaires de travail de ces personnels. Si cette durée hebdomadaire est fixée à trente-deux heures de nombreux aménagements rendus nécessaires par l'irrégularité du volume du trafic ont conduit à faire varier de vingt à trente-deux heures cette obligation hebdomadaire. De même, la continuité des opérations de navigation aérienne, la nuit et en fin de semaine, a abouti à l'introduction de compensations horaires justifiées dans leur principe, mais sur l'ampleur desquelles votre Rapporteur ne possède pas d'informations. Tout au plus, a-t-il relevé que dans certains centres on exerçait les contrôleurs sur des simulateurs de vol afin que ces personnels ne perdent pas leur savoir-faire du fait d'un emploi insuffisant de leurs capacités pendant les périodes d'étiage du trafic.

Ces avantages compensent le caractère pénible de la fonction des officiers contrôleurs de la circulation aérienne. Ils ne s'appliquent donc pas aux ingénieurs d'exploitation chargés de la direction des services ni aux électroniciens de la sécurité aérienne qui ont vocation à assurer la maintenance des matériels.

En revanche, l'article 3 de la loi du 2 juillet 1964 et l'article 2 de la loi du 17 juin 1971 attribuent à l'ensemble de ces personnels un classement hors catégories pour la fixation de leurs indices de traitement.

Cet avantage que, primitivement, la loi de 1964 accordait aux seuls électroniciens de la sécurité aérienne et officiers contrôleurs de la navigation aérienne ne doit pas être indifférent à l'amélioration de leur situation puisqu'il a conduit, *a posteriori*, à l'application de cette règle aux ingénieurs chargés de diriger ces personnels.

En effet, les traitements de ces derniers recrutés sur des concours de catégorie B étaient supérieurs de 10 à 20 % à ceux des ingénieurs classés en catégorie A.

Cet avantage indiciaire n'est pas destiné à compenser le caractère particulièrement technique du service assuré par ces corps, puisque ceux-ci bénéficient, par ailleurs, de primes de technicité.

A titre d'illustration, en 1980, cette prime variait, pour un officier contrôleur au bas de l'échelle indiciaire, entre 13,9 % et 33,6 % de son traitement net mensuel.

En 1982, dernière année de référence connue de votre Rapporteur, l'ensemble des primes représentait :

- plus de 50 % du traitement net d'un électronicien en début de carrière et 35 % de ce traitement en fin de carrière ;
- de 29 à 37 % du traitement net d'un officier contrôleur en début de carrière et de 24,7 à 42,3 % de ce traitement en fin de carrière.

Dans ces conditions, force est de constater que le classement hors catégorie de ces personnels pour l'établissement de leurs indices - qui ne compense ni la pénibilité du travail, ni le caractère technique de l'emploi, contraintes balancées par d'autres avantages - n'a été établi qu'en contrepartie de la suppression du droit de grève.

**C'est pourquoi on comprend mal que le projet de loi, qui lève ce dernier élément de sujétion, ne retire pas à ces corps l'avantage exorbitant du droit commun de la fonction publique qui leur avait alors été accordé à titre compensatoire.**

## *2° Un pari risqué.*

De façon sous-jacente, la levée de l'interdiction de la grève faite à certains corps de la navigation aérienne repose sur le raisonnement suivant : **pourquoi exclure ces fonctionnaires du bénéfice légal d'un droit qu'ils exercent dans les faits ?**

Votre Rapporteur a essayé d'étudier l'application des lois de 1964 et 1971, afin d'évaluer la rectitude de ce propos. La réponse donnée par le Ministère sur la période 1970-1979, n'analyse que les plus importants des arrêts de travail dans la navigation aérienne, à l'exclusion des perturbations mineures mais nombreuses, du trafic qui ont lieu chaque année ; cette réponse ne fournit pas non plus d'éléments sur le respect du préavis de cinq jours fixés pour la loi du 31 juillet 1983.

Sous ces réserves, trois observations peuvent être dégagées de l'analyse des conflits majeurs qui ont eu lieu dans les services de navigation aérienne :

**1° sur les cinq cas étudiés, trois mouvements ont eu lieu pendant les périodes de pointes de trafic de l'été ; on notera que ces périodes sont également celles au cours desquelles les contrôleurs ne bénéficient pas des horaires allégés de la basse saison ;**

**2° quatre fois sur cinq, les perturbations du service ont pris la forme de grève du zèle ;**

3° une seule de ces grèves a donné lieu à d'importantes sanctions, celle des mois de février et mars 1973 (1), à l'issue de laquelle 7 révocations, 25 déplacements d'office, 241 abaissements d'échelon et 252 exclusions temporaires ont été prononcées. La fermeté de l'attitude des pouvoirs publics, pourtant sans aucune mesure avec le licenciement de 6.000 contrôleurs aériens américains sur les treize mille grévistes de l'été 1981, s'est révélée adaptée à son objectif puisque, pendant cinq ans, ce secteur n'a enregistré aucun conflit important, alors même que les intéressés n'avaient pas obtenu satisfaction.

**L'analyse de ces données incline donc votre Rapporteur à estimer que les dispositions de la loi de 1964 ont eu un caractère dissuasif lorsqu'elles ont été appliquées avec une rigueur tempérée. L'argument selon lequel l'interdiction de faire la grève applicable aux corps de la navigation aérienne n'a pas atteint son but est loin d'être pertinent.**

Dans ces conditions, la levée de cette interdiction présente un risque clair. Sur ce point, les solutions dégagées pour les principaux pays occidentaux sont révélatrices. A l'exception du Royaume-Uni où les contrôleurs sont des salariés de droit privé ayant le droit de grève, en Allemagne fédérale, aux Etats-Unis, aux Pays-Bas, en Irlande, en Belgique et en Italie, ces personnels sont des fonctionnaires qui ne disposent pas de ce droit, sauf dans ce dernier pays où sa mise en jeu est subordonnée à des règles de préavis strictes.

**De plus, l'aléa qu'implique la restitution du droit de grève à ces catégories est susceptible de croître dans les années à venir.**

A un horizon de dix ou quinze ans, la tâche des contrôleurs aériens va évoluer en fonction du progrès technique. On met actuellement au point des systèmes d'assistance automatisés au contrôle qui aboutiront à soustraire à ces personnels la mission de sécurité en vol qu'ils assurent pour la réduire à une mission de régulation de trafic aux approches des aéroports.

La traduction administrative de cette mutation technologique n'ira pas sans problème.

L'effectif budgétaire des contrôleurs aériens et les électroniciens de la sécurité aérienne est aujourd'hui de 3.917 personnes. Cet effectif a cru depuis quinze ans dans des proportions supérieures d'environ 50 % à celles du nombre de mouvements contrôlés par ces personnels :

(1) A l'occasion de ce conflit a eu lieu un grave incident aérien.

- en 1970, 1.658 personnes pour 1.044.000 mouvements ;
- en 1980, 3.544 personnes pour 1.600.000 mouvements ;
- en 1983, 3.844 personnes pour un nombre de mouvements proche de celui de 1980.

L'ombre portée de cet accroissement d'effectifs va subsister pendant une durée de vingt à trente ans. **On mesure les occasions de conflits auxquels donnera lieu la réduction des recrutements et la redéfinition des missions qu'impliquera inévitablement le progrès technique dans ce domaine.**

### **III. - UNE DÉFINITION DU SERVICE MINIMUM QUI PRÉSENTE DES DANGERS ET RELÈVE D'UNE CONCEPTION ARCHAÏQUE DES BESOINS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX**

Compte tenu de l'importance du service public en cause et des dangers que présente son interruption, l'article 2 du projet de loi institue un service minimum en cas de cessation concertée du travail.

Pour l'essentiel, ce service minimum aboutirait à préserver :

- la continuité de l'action gouvernementale ;
- les intérêts ou besoins vitaux de la France et le respect de ses engagements internationaux en matière de droit de survol de notre territoire ;
- l'exercice des missions de la défense nationale ;
- le bon accomplissement des missions nécessaires à la sauvegarde des personnes et des biens ;
- le maintien des liaisons destinées à éviter l'isolement de la Corse et des collectivités territoriales d'outre-mer ;
- la sauvegarde des installations et matériels de service.

Il convient d'observer que si certains éléments de définition de ce service minimum sont précis, d'autres, comme la préservation des intérêts ou des besoins vitaux de la France sont plus flous.

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, (cf. décision du 25 juillet 1979) une marge importante de la subdélégation législative subsiste puisque le dernier alinéa de l'article 2 renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour application. Mais il serait souhaitable que le Parlement soit dès à présent informé plus précisément des projets prévus pour l'application de celles de ces dispositions qui demeurent encore trop vagues.

Mais au-delà de l'ampleur de la délégation de la loi au règlement qu'institue le projet, la définition du service minimum créé par le texte pose deux problèmes d'une tout autre importance.

**La fonction dont il vous est proposé de régler l'exercice du droit de grève relève aussi bien des missions incompressibles, d'autorité et de sécurité de l'État que de besoins économiques et sociaux dont on ne peut limiter longtemps la satisfaction.**

**La solution dégagée en vue d'assurer un service minimum ne résout que très imparfaitement les difficultés qui découlent de cette dualité.**

Elle apparaît, sur le premier plan, comme un précédent dangereux, et traduit, sur le second, une vision dépassée des besoins essentiels de la nation.

#### **A. - Un précédent dangereux.**

Les corps de la navigation aérienne accomplissent un service qui relève des missions fondamentales de l'Etat, puisqu'il s'agit d'assurer la sécurité des personnes et la continuité des communications aériennes.

Cette analyse est confirmée par la liste des corps de fonctionnaires auxquels leur statut interdit la grève : magistrats, militaires, personnels de l'administration pénitentiaire, policiers et personnels des services de transmission du ministère de l'Intérieur.

Au demeurant, antérieurement à l'intervention du législateur dans ce domaine, le Conseil d'Etat qui exerce un contrôle rigoureux de la mise en jeu du droit de réquisition prévu par la loi du 11 juillet 1938, a reconnu que la réquisition des personnels de la navigation aérienne se justifiait par les atteintes suffisamment graves qu'une grève de ces personnels pouvait apporter à « la satisfaction des besoins du pays ».

On objectera, qu'à quelques détails près, le service minimum défini à l'article 2 du projet est de nature à assurer la continuité des fonctions générales d'autorité de l'Etat : défense, sécurité des personnes, continuité du territoire et respect des engagements internationaux.

Mais votre Commission n'a pas manqué de s'interroger sur la portée de ce précédent.

L'émotion créée il y a plus d'un an par une grève impromptue de certains personnels de police, démontre **le danger qu'il y aurait à faire naître le sentiment que certaines fonctions de l'Etat puissent s'accommoder de formes, même atténuées, de discontinuité.**

Quelle pourrait être, par exemple, la signification d'un service minimum dans la magistrature ou dans l'administration pénitentiaire ?

On rappellera, par ailleurs, que notre pays n'est pas à l'abri de crises violentes au cours desquelles il est essentiel que les missions d'autorité de l'Etat soient remplies. Que se serait-il passé lors des événements de mai 1968, si les personnels des compagnies républicaines de sécurité s'étaient mis en grève ou s'ils avaient revendiqué l'application d'un service minimum ?

C'est pourquoi le texte proposé par le Gouvernement ne peut constituer tout au plus qu'un aménagement du régime de la grève de certaines catégories de fonctionnaires, régulation dont les modalités strictes d'application doivent décourager toute tentative d'en faire un précédent.

### **B. - Une vision dépassée des besoins économiques et sociaux.**

La jurisprudence administrative, qu'elle écartât l'idée de la grève dans la fonction publique (C.E. Winkell) ou qu'elle l'admit sous certaines conditions (C.E. Dehaene), a été fondée sur la notion d'ordre public plus que sur celle de continuité du service public, principe dont la valeur constitutionnelle n'a été déglacée que plus récemment.

Quoique ces deux notions se rattachent à un même objectif qui est la préservation du fonctionnement de l'Etat, elles renvoient à des pratiques différentes tournées dans un cas, vers la préservation de l'administration et, dans l'autre, vers la satisfaction des usagers qui, rappelons-le, sont également des contribuables.

La formulation du commissaire du Gouvernement Gazier, dans l'arrêt Dehaene, refusant de consacrer la notion « d'Etat à éclipses » est révélatrice d'une démarche plus inspirée par le souci d'assurer la stabilité de l'administration que le bien-être des usagers.

Le service minimum fixé par l'article 2 du projet de loi n'échappe pas à cette règle, puisque pour l'essentiel, il ne s'agit ni plus ni moins que d'organiser l'auto-protection de l'Etat en cas de conflit des personnels dont il ne maîtrise pas la gestion. Solution nécessaire, mais qui n'est pas suffisante.

Le développement de la sphère d'intervention de la puissance publique depuis l'après-guerre et les besoins nés du progrès économique rendent cette attitude passablement désuète.

**Aujourd'hui, personne n'entend consacrer l'existence d'un Etat à éclipse, mais peu de Français se contenteraient d'une société à**

**éclipse.** L'exemple, offert il fut un temps, par un de nos voisins européens, de perturbations du fonctionnement des services publics répétées sur de longues périodes est à méditer.

Le pouvoir réglementaire, approuvé par le juge, puis le législateur, ont admis cette évidence en constituant depuis une vingtaine d'années un service minimum à la radio et à la télévision.

La jurisprudence récente du Conseil constitutionnel incorporant au bloc de constitutionnalité le principe de continuité du service public autorise le législateur à traduire en droit positif la nécessité de satisfaire les besoins essentiels des citoyens sur ce plan.

L'importance de la navigation aérienne, nationale et internationale, le commande.

Votre Rapporteur a procédé à l'audition des responsables des sociétés et établissements publics de l'aviation civile qui sont les usagers directs du contrôle aérien.

Il a recueilli les informations suivantes.

Les perturbations affectant la navigation aérienne présentent un triple inconvénient :

1) **Elles altèrent l'image de nos compagnies aériennes.** Un pourcentage important (environ 45 %) de la clientèle d'Air France est étrangère ; cette clientèle est la source d'un bilan en devise nettement positif, de l'ordre de 3,5 milliards de francs par an.

Après chaque perturbation de longue durée de la navigation aérienne, la société a enregistré un retrait significatif de sa clientèle étrangère au profit d'autres compagnies. Il convient d'ajouter que l'aéroport de Paris dont l'activité se traduit par un apport net de devises de l'ordre d'un milliard de francs par an, ne pourrait tolérer – sans dommage pour sa réputation, comme le montre l'exemple de l'aéroport de Rome, déserté à la suite des perturbations dont il a souffert – une dégradation des services qu'il offre aux passagers.

A cet égard, certaines informations recueillies par votre Rapporteur donnent à penser que le service minimum proposé aux corps de la navigation aérienne constitue une tentation pour certains personnels techniques des aéroports, tels les électriciens chargés du balisage des pistes ou les agents qui assurent le déneigement en hiver. A force de cumuler ces services minimum, on risque d'aboutir à une absence totale de service.

2) **Chaque arrêt de travail du contrôle aérien occasionne des pertes importantes pour les compagnies.**

Votre Rapporteur en donnera deux exemples, l'un portant sur une grève de longue période, l'autre emprunté aux perturbations de très courte durée, opérées par roulement dans plusieurs centres de contrôles aériens :

- les mouvements de grande ampleur qui ont eu lieu en 1973 (cessations discontinues du travail du 20 février au 21 mars 1973) ont abouti à une perte estimée à 450 millions de francs de 1984 pour la seule compagnie Air France ;

- les arrêts de décollages et les limitations des arrivées par lesquels les contrôleurs ont voulu effectuer une pression sur le vote de l'Assemblée nationale lors de la discussion du présent projet de loi ont coûté 6,2 millions de francs à Air Inter. La compagnie Air Inter estime à 9,4 millions de francs le coût d'une seule journée de grève totale.

3) **Elles pénalisent fortement les usagers.** Votre Commission estime que le trafic aérien de nos compagnies, passé de 17 millions de passagers en 1979, à près de 22 millions en 1983, soit environ 30 % d'augmentation en volume (ce qui représente une performance en période de crise), devait être mis à l'abri de mouvements de trop grande ampleur. Cela sur deux points : le maintien des liaisons nécessaires à la vie économique et celui du trafic nécessaire aux congés annuels d'été.

**En 1983, les voyages professionnels ont représenté 60 % du trafic d'Air Inter (soit 6 millions de passagers) et 45 % du trafic d'Air France (soit 4,5 millions de passagers).**

Le trafic aérien estival prend aussi de plus en plus d'importance :

- pour Air Inter, il ne représentait que 260.000 passagers sur les mois de juillet et d'août en 1979 ; en 1983, il concernait 544.000 passagers, soit une augmentation de 110 % en cinq ans ;

- de même, l'amplitude d'été représente pour Air France une progression majeure de 70 % par rapport aux mois d'hiver. A titre d'illustration, le nombre de vols permettant à nos compatriotes antillais de repartir dans leurs départements pendant l'été, est multiplié par quatre durant le mois de juillet.

Encore ces données ne concernent-elles que les vols réguliers des compagnies nationales, à l'exclusion des vols charters auxquels recourent de plus en plus de Français. **Il paraît peu cohérent d'accorder d'un côté une cinquième semaine de congés payés et, de l'autre, d'offrir la possibilité à un nombre limité d'agents de l'Etat de troubler le départ ou le retour de vacances de nombreux Français** - étant, à nouveau, précisé que les grèves des contrôleurs aériens prennent plus souvent date au cours de cette période que pendant les autres saisons.

Comme il ne s'agit pas d'ôter le droit de grève à des catégories de personnels auxquelles le présent projet s'assigne l'objectif de le restituer, votre Commission vous propose de proportionner le service minimum en fonction de la durée de la grève. Dans un premier temps, il est compréhensible de préserver l'essentiel : la sécurité des personnes, les missions de la défense nationale, la continuité de l'action gouvernementale et le respect des engagements internationaux de la France. C'est le but du service minimum institué par le projet de loi.

Mais, passé un certain délai, il paraît tout aussi nécessaire à votre Commission que la satisfaction des besoins économiques et sociaux des usagers, qui est une des justifications de l'existence du service public, reprenne ses droits, notamment dans deux domaines : la continuité de la vie économique et le respect des congés reconnus par la loi aux salariés.

\*  
\* \*

Le Gouvernement propose de restituer à certaines catégories des personnels de la navigation aérienne l'autorisation de faire grève.

Afin que ce droit n'aboutisse pas à remettre en cause l'exécution d'un service que la jurisprudence a estimé essentiel à la vie du pays, il propose d'en assortir l'exercice d'une garantie : le service minimum.

Votre Commission a essayé de répondre à deux questions qui découlent directement de ces propositions.

**La mise en jeu du droit de grève dans la navigation aérienne ne présente-t-elle pas des risques excessifs ?**

**Les garanties proposées à cet effet sont-elles suffisantes ?**

Votre Commission a estimé que la réponse à la première de ces deux questions n'était pas séparable d'un examen des problèmes particuliers posés par les corps de la navigation aérienne et des sujétions imposées aux autres corps à statuts spéciaux, mais dépendait également du contexte actuel d'exercice du droit de grève dans la fonction publique.

Il s'avère qu'à chacun de ces stades d'approche, le texte proposé présente des risques : pari hasardeux sur le comportement de catégories qui pratiquent toutes formes de grèves, précédent dangereux pour les corps assurant les fonctions d'autorité et de sécurité de l'Etat et incitation à des abus qui dénaturent, aujourd'hui, l'application du droit de grève dans la fonction publique.

**Les garanties proposées par le Gouvernement en contrepartie de ces risques apparaissent minces.**

Le projet institue un service minimum qui préserve la continuité de l'Etat et vise à assurer le bon accomplissement de ses missions générales en matière de sécurité. C'est un point positif.

**Mais votre Commission a estimé que ce repli sur les fonctions régaliennes de la puissance publique – qui organise l'auto-protection de l'Etat dans les hypothèses d'incidents de gestion des personnels dont il a la charge – était quelque peu dépassé et ne correspondait plus ni à l'importance prise depuis vingt ans par la navigation aérienne, ni aux besoins des usagers.**

Au total, les garanties figurant dans le texte lui sont apparues insuffisantes.

Dès lors, comme elle n'a pas souhaité rejeter, *a priori*, l'expérience proposée par le Gouvernement, elle a adopté plusieurs amendements tendant à en encadrer strictement la mise en œuvre sur trois points, en prévoyant :

1° que la levée de l'interdiction de la grève dans la navigation aérienne ne pourrait être applicable que dans les cas où le préavis prévu par la loi du 31 juillet 1963 serait respecté ;

2° qu'un service minimum élargi destiné à satisfaire les principaux besoins des usagers serait mis en place à l'issue de soixante-douze heures de grève ;

3° que celles des dispositions de la loi du 19 octobre 1982, qui entraînent actuellement des mouvements sociaux dont les effets perturbateurs sur le fonctionnement du service sont sans rapport avec leur durée, soient abrogées.

Le propos de votre commission des Lois est dans la ligne de la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1979, et spécialement de son premier considérant **qui incite le législateur à tracer les limites du droit de grève en apportant à ce droit les restrictions rendues nécessaires par le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays.**

**Sous réserve de l'ensemble de ces observations et des amendements qu'elle vous propose, votre commission des Lois a émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi.**

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier.*

#### **Levée des sanctions applicables en cas de grève de certains corps de la navigation aérienne.**

L'article premier du projet de loi abroge :

- les deuxième et troisième alinéas de l'article 2 de la loi n° 64-650 du 2 juillet 1984, relative à certains personnels de la navigation aérienne ;

- les deuxième et troisième alinéas de l'article 3 de la loi n° 71-458 du 17 juin 1971, relative à certains personnels de l'aviation civile ;

Les deux textes de loi visés par l'article premier ont posé le principe d'un statut spécial, pour les officiers contrôleurs de la navigation aérienne et les électroniciens de la sécurité aérienne (loi du 2 juillet 1964) et pour les ingénieurs des études et d'exploitation de l'aviation civile (loi du 17 juin 1971).

Les articles dont il est proposé l'abrogation prévoient qu'en cas de cessation concertée du travail ou d'acte collectif d'indiscipline caractérisée, les sanctions prononcées par l'administration peuvent l'être en dehors des garanties disciplinaires statutaires. Il est cependant prévu que la révocation ne puisse être prononcée que dans les formes disciplinaires prévues par le statut général.

Au terme de l'article 66 de la loi du 11 janvier 1984, les sanctions disciplinaires dans la fonction publique sont réparties en quatre groupes :

#### *premier groupe :*

- l'avertissement,
- le blâme ;

#### *deuxième groupe :*

- la radiation du tableau d'avancement,
- l'abaissement d'échelon,
- l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de quinze jours,
- le déplacement d'office ;

*troisième groupe :*

- la rétrogradation,
- l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de six mois à deux ans ;

*quatrième groupe :*

- la mise à la retraite d'office,
- la révocation.

Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination qui l'exerce après avis de la commission administrative paritaire (sauf en cas d'avertissement ou de blâme) siégeant en conseil de discipline.

Depuis 1970, la révocation n'a été utilisée qu'une fois par l'autorité administrative pour fait de grève dans la navigation aérienne. Pour le reste, la majeure partie des sanctions prises à l'encontre des personnels ont été des sanctions du deuxième groupe essentiellement des abaissements d'échelon et des exclusions temporaires de fonctions.

Ces sanctions, lorsqu'elles ont été utilisées massivement en 1973, ont eu un caractère dissuasif.

Le Gouvernement se prive donc d'une possibilité de coercition non négligeable en les supprimant.

Tout en n'étant pas hostile, par principe, à la restitution du droit de grève aux catégories de personnels concernées par le texte, votre Commission souhaite en clarifier l'exercice.

Il lui est apparu que l'importance de la navigation aérienne supposait, à tout le moins, que la cessation concertée du travail se produisant dans ce secteur s'effectue dans un strict respect des dispositions de la loi du 31 juillet 1963 et, en particulier, du respect du préavis de cinq jours et de l'interdiction des grèves tournantes qui ont été codifiées aux articles L. 521-3 et L. 521-4 du Code du travail.

Il convient d'ajouter que cette disposition contribuera à clarifier l'exercice du droit de grève dans la navigation aérienne sur un autre point : elle incitera ces fonctionnaires à ne pas recourir, comme ils le font trop souvent, à l'acte collectif d'indiscipline que constitue la grève du zèle. En effet, dans ce cas qui ne peut faire l'objet du préavis prévu par l'article L. 521-3 du Code du travail, la législation actuelle continuera à s'appliquer.

*Art. 2.*

**Définition du service minimum.**

L'article 2 définit le service minimum à remplir en cas de grève des personnels de la navigation aérienne. Ce service doit assurer les missions suivantes :

*1° La continuité de l'action gouvernementale et l'exécution des missions de la défense nationale :*

Le premier objet concerne les vols que le Gouvernement entendra faire exécuter en vue d'assurer la continuité de son action.

L'exécution des missions de la défense nationale en temps de paix se rapporte au maintien d'une fonction des dix stations-radar civiles qui participent à la couverture du territoire pour les besoins de la défense aérienne.

*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 :*

La notion d'intérêt ou de besoins vitaux demeure floue. Les débats à l'Assemblée nationale n'ont pas permis de la préciser.

S'agissant du respect des engagements internationaux de notre pays, le projet a deux objets différents :

- le droit de survol du territoire qui résulte de la convention de Chicago du 7 décembre 1944 et de l'accord associé relatif au transit des services aériens internationaux signé le même jour. Le survol représente les deux cinquièmes du trafic contrôlé par notre pays et donne lieu à des rentrées de devises de l'ordre de 1.100 millions de francs dont 80 % en dollars.

- le maintien du fonctionnement de l'aéroport international de Bâle Mulhouse qui est un aéroport binational constitué en commun par les gouvernements français et suisses et exploité par un établissement public, lui-même franco-suisse, conformément à la convention franco-suisse du 4 juillet 1979.

Aux termes de cette convention, l'aéroport est ouvert au trafic aérien international, mais de plus il est considéré, selon les articles 15 et 16 de la convention, comme un aéroport suisse pour les aéronefs civils suisses (et bien entendu comme un aéroport français pour les aéronefs civils français).

Le respect des liaisons entre Strasbourg, siège du Parlement européen, et les principales villes européennes devrait être acquis

dans la mesure où le Ministère de la défense assure les contrôles d'approche et d'aérodrome sur l'aéroport de cette ville.

*3° Les missions nécessaires à la sauvegarde des personnes et des biens :*

Cet alinéa se justifie par le maintien des vols à caractère humanitaire (évacuation sanitaire, secours aux personnes en danger) et par la protection de certains éléments de notre patrimoine (lutte contre les incendies de forêt).

*4° Le maintien des liaisons destinées à éviter l'isolement de la Corse, des départements et territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte :*

S'agissant de la Corse, le service minimum assurera de quinze à trente mouvements quotidiens suivant la saison.

S'agissant des départements et territoires d'outre-mer, la régulation du trafic sera plus importante puisque seuls certains vols au départ de Paris seront maintenus, à l'exclusion semble-t-il du trafic en partance de ces collectivités territoriales.

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

De plus, quoique cela ne résulte pas du libellé de l'article 2, il est envisagé :

– de maintenir trente départs internationaux et trente arrivées par jour à répartir entre les compagnies nationales et les compagnies étrangères. (Sur la base d'un partage quinze-quinze, cela ne constituerait que de 5 à 7,5 % des mouvements quotidiens d'Air France);

– et d'exécuter dix allers et retours entre Paris d'une part, et Bordeaux, Lyon, Marseille, Nice et Toulouse, d'autre part.

Enfin, il convient de rappeler qu'un décret en Conseil d'Etat déterminera les modalités d'application de ces dispositions.

\*  
\* \*

Le service minimum mis en place par l'article 2 tend, pour l'essentiel, à assurer l'exécution des missions liées à l'ordre public.

Il s'agit là de la principale garantie proposée par le Gouvernement en contrepartie de la levée de l'interdiction de la grève, appliquée jusqu'ici à certains personnels de la navigation aérienne.

Tout en approuvant, dans son ensemble, le dispositif de ce texte, votre commission des Lois vous proposera de l'améliorer sur les points suivants :

1° *Le champ d'application général du service minimum :*

L'Assemblée nationale a réduit le champ d'application potentielle du service minimum en supprimant dans la rédaction initiale du projet de loi l'expression « au moins » qui permettait de considérer le service minimum comme un ensemble de prestations à assurer en toute circonstance, sans exclure que ces prestations puissent être accrues en fonction de la situation :

– soit dans les hypothèses de grève partielle, par exemple, lorsqu'un syndicat national peu représentatif émettra un ordre national de grève qui serait peu suivi ;

– soit dans les cas de grève totale où l'autorité de tutelle estimera nécessaire d'aller au-delà de la définition de ce service (1).

C'est pourquoi, votre Commission vous propose de rétablir l'expression « au moins », afin de conférer une plus grande souplesse d'application au texte.

2° *Le détail des éléments constitutifs du service minimum :*

a) *La continuité de l'action gouvernementale et l'exercice des missions de la défense nationale :*

Votre Commission estime que la formulation du premier membre de cet alinéa est trop restrictive. Pris à la lettre, il pourrait exclure les déplacements du Président de la République, ou entraver l'action des membres du Parlement, de ses commissions et notamment des commissions d'enquête et de contrôle qui doivent rendre leur rapport dans un délai limité.

Elle vous propose donc de remplacer les termes « la continuité de l'action gouvernementale » par les termes « la continuité de l'action des pouvoirs publics » qui est plus large.

b) *La préservation des intérêts ou besoins vitaux de la France et le respect de ses engagements internationaux notamment le droit de survol du territoire :*

Tout en relevant le caractère trop général de la formulation qui vise « la préservation des intérêts ou besoins vitaux de la France », votre Commission ne souhaite apporter que trois modifications de forme à cet alinéa de l'article 2.

(1) Que se passerait-il par exemple, en cas d'interruption des liaisons aériennes lors des manifestations que notre pays se propose d'organiser (bicentenaire de 1789 ou Jeux olympiques) ?

Comme l'a noté fort justement un des intervenants à l'Assemblée nationale, il lui apparaît qu'on ne préserve pas un besoin, mais bien plutôt qu'on lui donne satisfaction.

De plus, il semble que la notion d'intérêt n'est pas alternative de celle de besoins vitaux, mais plutôt complémentaire. C'est pourquoi votre Commission souhaite réunir ces deux notions plutôt que les opposer par l'emploi d'une conjonction disjonctive.

Enfin, elle estime préférable de s'en tenir à la notion d'intérêts et de besoins essentiels qui se rapporte directement à la jurisprudence émise par le Conseil constitutionnel dans sa discussion du 25 juillet 1979.

*c) Les missions nécessaires à la sauvegarde des personnes et des biens :*

Sans contester au fond ces dispositions, votre Commission souhaiterait que leur rédaction s'inspire plus étroitement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Celui-ci, dans une décision du 23 juillet 1980, a précisé que des limitations pouvaient être apportées au droit de grève en vue d'assurer la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens, celle-ci ayant, tout comme le droit de grève, le caractère d'un principe constitutionnel.

Votre Commission vous propose donc de viser ce principe constitutionnel plutôt que la notion de sauvegarde des personnes et des biens qui, au demeurant, paraît bien ultime.

*d) Le maintien des liaisons destinées à éviter l'isolement de la Corse, des départements et territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte :*

La rédaction de cet alinéa ne paraît pas satisfaisante.

D'une part, elle ne met pas sur un même plan la Corse et d'autres départements métropolitains qui peuvent être également isolés comme les départements de montagne.

D'autre part, cet élément du service minimum paraît insuffisant si l'on considère la nécessité de traduire la continuité territoriale de la République avec les départements et territoires d'outre-mer. Cette notion a une acception financière, mais elle doit aussi correspondre à des données physiques, autorisant d'aller et venir entre ces collectivités et la métropole, grâce à des liaisons qui s'effectuent uniquement par avion. De plus, l'économie de la plupart de ces départements et territoires est fragile et une partie de leurs ressources dépend d'un acheminement régulier du flux touristique français et étranger.

Dans ces conditions, votre Commission vous propose :

- d'aligner la situation des autres départements métropolitains sur celle de la Corse ;
- et de prévoir le maintien de la permanence des relations avec les départements et les territoires d'outre-mer.

*Art. additionnel nouveau après l'art. 2.*

**Définition du service minimum élargi.**

L'article 2, même amendé en fonction des modifications proposées par votre Commission, résulte d'une conception réductrice du service minimum.

Pour l'essentiel, l'Etat y ménage la protection de la continuité de ses grandes fonctions en cas de difficulté de gestion avec certains de ses personnels, sans aucun souci des besoins des usagers.

Cette approche ne résout qu'un des problèmes posés par la cessation du travail dans les services de navigation aérienne. La dualité des missions qu'assurent ces services, tournés d'une part vers les fonctions d'autorité et de sécurité de l'Etat mais également destinés à satisfaire des besoins économiques et sociaux croissants, implique que l'on ne s'attache pas uniquement à un des aspects des perturbations engendrées par une grève de la navigation aérienne mais à l'ensemble des conséquences d'un mouvement de ce type.

Le législateur, les juges administratif (C.E. Syndicat unifié des personnels de radio et de télévision - 12 novembre 1976) et constitutionnel (C.C. 25 juillet 1979) ont admis de longue date qu'un service minimum devait être organisé à la télévision française non seulement dans un but d'information, mais également en fonction des missions culturelles des organismes de ce service public.

Deux éléments de jurisprudence, constitutionnelle et administrative, plaident en faveur de la création d'un service minimum élargi tenant compte des besoins des usagers.

Dans un arrêt du Syndicat général de la navigation aérienne, jugé le 26 octobre 1960, le Conseil d'Etat a reconnu, en l'absence de législation spécifique, que les personnels de la navigation aérienne pouvaient, en raison de leur fonction, se voir interdire la grève. Dans un arrêt de la Fédération nationale de l'aviation civile du 9 février 1966, la Haute juridiction - qui exerce pourtant un contrôle très strict sur la mise en jeu du droit de réquisition par le Gouvernement - a établi que « la grève des agents assurant la

sécurité aérienne était, au regard des conséquences qu'elle pouvait comporter pour le fonctionnement de l'ensemble du service des transports aériens, de nature à porter à la satisfaction des besoins du pays une atteinte suffisamment grave» pour justifier l'emploi de la réquisition.

*Ces restrictions du droit de grève dans la navigation aérienne ont donc été et demeurent justifiées par la nature des prestations qu'assure ce service public.*

Dans sa décision du 25 juillet 1979, le Conseil constitutionnel a établi que les limitations du droit de grève pouvaient aller jusqu'à l'interdiction de ce droit aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption portait atteinte *aux besoins essentiels du pays*.

Cette formulation implique que l'ampleur du service minimum puisse être modulée en fonction de l'importance de l'activité du service public en cause.

C'est ce que vous propose votre Commission.

Si, dans un premier temps, on peut estimer légitime que le service minimum s'en tienne à préserver la continuité de l'action générale du Gouvernement, le fait de ne maintenir qu'une proportion de vols internes et internationaux de l'ordre de 10 % du trafic normal ne sera pas longtemps tolérable.

Les pertes financières de nos compagnies aériennes, la dégradation éventuelle de l'image de nos principaux aéroports constituent une première incitation à limiter l'exercice de la grève dans la navigation aérienne.

Mais votre Commission souhaite surtout élargir la définition du service minimum en fonction des besoins des usagers du service public qui sont ignorés par le projet de loi.

Ainsi, au bout d'un délai de soixante-douze heures interviendrait une deuxième phase de service minimum en vue d'assurer :

- les vols nécessaires à la vie économique du pays ;
- et, pendant la seule période estivale, les mouvements indispensables aux congés annuels.

Cette conception élargie du service minimum – qui laissera aux parties un délai de huit jours pour négocier (cinq jours de préavis plus trois jours de service minimum réduit) – rétablira l'équilibre entre les nécessités de la continuité de l'Etat, seules préservées dans le projet initial, et la satisfaction des besoins des usagers, dont le législateur doit également tenir compte.

*Art. 3.*

**Désignation des personnels.**

L'article 3 prévoit que les ministres chargés de l'Aviation civile désignent les personnels indispensables à l'exécution des services assurés dans le cadre du service minimum.

Le pourcentage de personnels astreints à ces obligations serait de l'ordre de 10 % des ingénieurs d'étude et d'exploitation, de 21 % des électroniciens de la sécurité aérienne et de 20 % des officiers contrôleurs de la circulation aérienne.

Dans chacun des services concernés, les agents seront désignés par roulement, pour une période de trois mois. Une instruction locale déterminera la description précise des modalités de fonctionnement de ces services en situation minimale.

Dans la rédaction initiale du projet de loi, aucune sanction particulière n'était prévue dans l'hypothèse d'actes collectifs d'indiscipline de personnels qui refuseraient les affectations prévues au titre du service minimum.

Les amendements proposés par votre Commission à l'article premier font à nouveau tomber ces actes sous le coup des dispositions des lois n° 64-650 du 2 juillet 1964 et n° 71-458 du 17 juin 1971, aux termes desquelles des sanctions pourront être prises hors des garanties disciplinaires habituelles si ces fonctionnaires refusaient de souscrire aux obligations découlant du service minimum.

C'est pourquoi votre Commission ne vous proposera qu'un amendement de coordination sur cet article, prévoyant que des personnels sont également désignés en vue d'assurer le service minimum élargi défini à l'article additionnel après l'article 2.

*Art. additionnel nouveau après l'art. 3.*

**Suppression de l'aménagement de la règle du trentième indivisible.**

La loi n° 82-889 du 19 octobre 1982 a modifié l'équilibre des rapports de force entre l'administration et ses fonctionnaires en cas de conflit collectif.

Ce texte a :

- aménagé la règle dite du trentième indivisible, permettant aux personnels de recourir à des grèves quotidiennes d'une heure qui désorganisent le service sans autre sanction pécuniaire pour les intéressés qu'une retenue égale au cent-soixantième de leur traitement mensuel ;

- supprimé les dispositions de la loi n° 77-826 du 29 juillet 1977 qui avaient modifié la définition du service afin de décourager les grèves perlées et les grèves du zèle.

Dans un souci de conciliation, votre Commission, suivie par le Sénat, avait donné un avis favorable à ces dispositions tout en faisant observer qu'elles s'appliquaient de façon très générale à des obligations de service très diversifiées puisque dans certains cas une grève d'une heure ne désorganisait pas le fonctionnement de ces services alors que dans d'autres, une interruption de même durée à une heure critique pouvait perturber profondément ce fonctionnement. C'est le cas de la navigation aérienne où une rupture d'une demi-heure dans un ou deux centres de contrôle aboutit à perturber le trafic pendant plusieurs heures, sur l'ensemble du territoire comme cela s'est passé le 25 avril dernier quand les personnels visés par le projet de loi ont manifesté leur intérêt pour ce texte lors de son examen par l'Assemblée nationale.

C'est également le cas du service postal au sein duquel des arrêts de travail de courte durée mais répétés quotidiennement sur de longues périodes ont abouti à la situation que chacun connaît : faillites d'entreprises, ralentissement des courants économiques, dégradation profonde de l'image du service public.

Dans ces conditions, votre Commission ne peut que constater l'échec de l'expérience à laquelle elle avait donné son accord tout en manifestant certaines réserves.

Un autre motif plaide en faveur de l'abrogation de celles des dispositions de la loi du 19 octobre 1982 qui entraînent un exercice abusif du droit de grève. L'administration française va intégrer peu à peu les progrès de productivité que permettent aujourd'hui les techniques nouvelles. Cette mutation ne va pas s'opérer sans conflits croissants comme en témoignent les grèves récentes de la poste. Dans ce contexte, il ne serait pas bon de maintenir un déséquilibre trop grand entre les droits et les obligations des fonctionnaires, qui restreindrait encore l'initiative de la puissance publique pour opérer ces changements imposés par le progrès technique.

C'est pourquoi votre Commission vous propose un amendement tendant à abroger les articles premier, 2, 3, 5 et 6 de la loi n° 82-889 du 19 octobre 1982 et dans le même temps de rétablir l'état de droit existant avant l'entrée en vigueur des dispositions dont elle souhaite l'abrogation, laissant subsister l'article 4 qui engage les parties à négocier pendant la durée du préavis de cinq jours fixée par la loi du 31 juillet 1963. Dans le cas où le Sénat adopterait cet article additionnel, votre Commission vous proposerait, *in fine*, de modifier l'intitulé du projet de loi en conséquence.

Cette abrogation des principaux éléments de la loi du 19 octobre 1982 ne signifie pas qu'elle soit opposée à une nouvelle définition des retenues pour absence de service fait, soit en réajustant dans un sens restrictif les assouplissements apportés à la règle du trentième indivisible, soit en limitant dans le temps l'application de la loi du 19 octobre 1982, afin que les arrêts de travail en heure critique ne s'étalent pas sur de longues périodes.

L'initiative de ces propositions doit, dans son esprit, revenir au Gouvernement qui a tenté une expérience dont l'échec est patent.

*Art. 4.*

**Entrée en vigueur de la loi. Application aux T.O.M.**

L'article 4 comprend deux types de dispositions bien distinctes :

- il subordonne l'entrée en vigueur du texte à la date de la publication du décret visé à l'article 2 ;

- et il précise que le texte sera applicable dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte.

\*  
\* \*

Sur le premier point, votre Commission ne proposera qu'un amendement de coordination renvoyant l'entrée en vigueur de la loi à la publication du décret visé à l'article 2 mais également à celle de celui visé à l'article additionnel après l'article 2.

\*  
\* \*

Le second élément de l'article 4 pose un problème d'un autre ordre : l'extension de la loi aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte.

L'article 74 de la Constitution précise que « les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. Cette organisation est définie et modifiée par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée ».

Le Conseil constitutionnel a précisé la portée de cette disposition en décidant des modalités d'intégration de la consultation des assemblées territoriales dans le processus législatif.

Dans une décision n° 79-104 du 23 mars 1979, la Haute Instance a établi qu'un projet de loi concernant l'organisation particulière d'un territoire d'outre-mer devait **avant son dépôt** sur le bureau de l'une des chambres du Parlement faire l'objet d'une consultation de l'assemblée territoriale intéressée.

Par une décision n° 82-141 du 27 juillet 1982, le Conseil a établi que l'avis émis, en temps utile, par l'assemblée consultée sur un projet de loi (avec un préavis suffisant), devait être porté à la connaissance des parlementaires avant l'adoption en première lecture de ce projet par l'assemblée dont ils font partie. L'information des parlementaires en cette matière doit suivre des formes précises puisque le Conseil constitutionnel, par une décision récente n° 84-189 du 28 février 1984, a annulé une disposition de la loi relative au règlement amiable des difficultés des entreprises étendant ce texte aux territoires d'outre-mer au motif que les avis des assemblées territoriales « n'ont été communiqués à la présidence du Sénat que postérieurement à l'adoption en première lecture » du projet en cause.

Le projet qui vous est soumis a été enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 novembre 1983 (annexe au procès verbal de ladite séance). Les avis communiqués à votre Rapporteur concernent Wallis et Futuna, la Nouvelle-Calédonie et ses dépendances et la Polynésie française - à l'exclusion de Mayotte.

Les assemblées de ces territoires ont toutes été saisies postérieurement au dépôt du texte devant l'Assemblée nationale, le 9 novembre 1983 :

- la Nouvelle-Calédonie, saisie par une lettre n° 3110-188/S.E.L. du 1<sup>er</sup> janvier 1984 a rendu un avis favorable le 27 février 1984 ;

- le territoire de Wallis et Futuna saisi par une lettre n° 229 du 7 décembre 1983 ou par une lettre n° 1168/83/A.O.J. du 21 décembre 1983 (les informations en notre possession ne permettant pas de déterminer plus précisément la date de cette saisine) a rendu un avis favorable le 29 décembre 1983 ;

- la Polynésie française, saisie par une lettre n° 1001/A.A. du 5 janvier 1984, a rendu un avis défavorable le 29 mars 1984.

Par ailleurs, les avis des assemblées territoriales ont été communiqués à votre Rapporteur, par une lettre du 23 mai 1984.

\* \* \*

Sur le fond, seule l'assemblée territoriale de la Polynésie française a émis un avis défavorable au projet.

Après avoir exposé l'économie générale du texte et, en particulier, rappelé les avantages consentis aux personnels de la navigation aérienne par les lois de 1964 et 1971, les rapporteurs ont examiné les conséquences de son application à la Polynésie française dans les termes qui suivent :

« En cas de grève du transport aérien, la situation de la Polynésie sera fondamentalement différente de celle de la Métropole.

« Examinons d'abord les relations sur l'extérieur.

« De par son isolement géographique, la Polynésie est largement tributaire du transport aérien international, véritable cordon ombilical.

« Pour son tourisme d'abord qui constitue l'épine dorsale de son économie et pour lequel les autorités locales consentent des efforts importants.

« Pour son approvisionnement en vivres également, bien qu'il convienne de modérer l'importance de ce moyen de transport pour les produits vitaux.

« Enfin, pour les évacuations sanitaires vers la Nouvelle-Zélande dont, pour certains cas, c'est la seule solution envisageable.

« Voilà trois aspects essentiels de l'importance pour la Polynésie du transport aérien international que, à l'évidence, les rédacteurs de projet de loi n'ont pas pris en considération. Il est vrai qu'avec ses bases arrières proches constituées par les pays limitrophes, rapidement reliées par voie terrestre, la France métropolitaine ne pâtit que très relativement de la paralysie du transport aérien.

« Examinons à présent la desserte intérieure.

« Que la législation métropolitaine s' imagine 118 villes de France éparpillées au milieu de l'Atlantique sur une distance couvrant l'Europe et il aura une idée de l'ampleur du problème.

« Sur les distances « européennes » qui séparent les îles polynésiennes, l'avion est devenu le moyen de transport privilégié. Pour le tourisme, le service aérien interinsulaire est le prolongement nécessaire du transport international.

« En France métropolitaine, les réseaux routier et ferroviaire viendraient vite compenser la carence du réseau aérien, alors qu'en Polynésie, le temps de réponse du seul moyen disponible, à savoir, le transport maritime, constitue un lourd handicap.

« Il apparaît en conséquence qu'une grève quelque peu prolongée dans la desserte aérienne de la Polynésie constituerait une catastrophe sans mesure, toutes proportions gardées, avec le même événement en France métropolitaine qui, on l'a vu, peut pallier rapidement la carence de son transport aérien à l'intérieur et vers l'extérieur.

« Si l'extension du droit de grève à l'ensemble des personnels concernés procède d'un désir légitime de justice, la prise en compte de certaines nécessités vitales mérite la même attention. Parmi les mesures d'exception prévues par le Gouvernement, celles en faveur des territoires d'outre-mer apparaissent totalement inefficaces, compte tenu des spécificités du territoire.

« Face donc à un conflit où elle n'est pas partie prenante et opposant l'Etat à son personnel, la Polynésie risque de voir notamment un élément essentiel de son économie compromis. Il convient donc que chacun prenne sa responsabilité. Celle de l'Assemblée territoriale et de ses élus est de dire non à l'extension de cette loi en Polynésie française.

« Les rapporteurs demandent par conséquent à l'Assemblée territoriale, au nom de la commission des Affaires administratives, d'adopter leur rapport et d'émettre un avis défavorable à l'extension à la Polynésie de cette loi qui lui est soumise. »

Votre Commission vous propose donc un amendement tendant à exclure la Polynésie du champ d'application du texte.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Loi n° 64-650 du 2 juillet 1964 relative à certains personnels de la navigation aérienne.	Article premier.	Article premier.	Article premier.
Art. 2.	Les deuxième et troisième alinéas de l'article 2 de la loi n° 64-650 du 2 juillet 1964 relative à certains personnels de la navigation aérienne sont abrogés.	Sans modification.	<i>I. - Le deuxième alinéa de l'article 2 de la loi n° 64-650 du 2 juillet 1964 relative à certains personnels de la navigation aérienne est ainsi rédigé :</i>
Toute cessation concertée du service, tout acte collectif d'indiscipline caractérisée de la part des officiers contrôleurs de la circulation aérienne et des électroniciens de la sécurité aérienne ne pourra être sanctionné en dehors des garanties disciplinaires.	Toutefois, la révocation ne pourra être prononcée que dans les formes prévues par le statut général des fonctionnaires.		<i>« Toute cessation concertée du service opérée en méconnaissance des dispositions des articles L. 521-3 et L. 521-4 du Code du travail... » (Le reste de l'alinéa sans changement.)</i>
Loi n° 71-458 du 17 juin 1971 relative à certains personnels de l'aviation civile.	Les deuxième et troisième alinéas de l'article 3 de la loi n° 71-458 du 17 juin 1971 relative à certains personnels de l'aviation civile sont abrogés.		<i>II. - Le deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 71-458 du 17 juin 1971 relative à certains personnels de l'aviation civile est ainsi rédigé :</i>
Art. 3.			<i>« Toute cessation concertée du service opérée en mécon-</i>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Toutefois, la révocation ne pourra être prononcée que dans les formes prévues par le statut général des fonctionnaires.</p>	<p>Art. 2.</p> <p>En cas de cessation concertée du travail dans les services de la navigation aérienne, doivent au moins être assurés en toute circonstance :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- la continuité de l'action gouvernementale et l'exécution des missions de la Défense nationale ;</li><li>- la préservation des intérêts essentiels et le respect des engagements de la France au plan international et notamment le droit de survol du territoire ;</li><li>- les missions nécessaires à la sauvegarde des personnes et des biens ;</li><li>- la préservation des besoins vitaux de la nation et notamment le maintien des liaisons destinées à éviter l'isolement de la Corse, des départements et territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte ;</li><li>- la sauvegarde des installations et du matériel de ces services.</li></ul> <p>Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application de ces dispositions.</p>	<p>Art. 2.</p> <p>En cas...</p> <p>...doivent être assurés en toute circonstance :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- sans modification ;</li><li>- la préservation des intérêts ou besoins vitaux de la France et le respect de ses engagements internationaux, notamment le droit de survol du territoire ;</li><li>- sans modification ;</li><li>- le maintien des liaisons destinées à éviter...</li></ul> <p>...Mayotte ;</p> <p>- sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>	<p>naissance des dispositions des articles L. 521-3 et L. 521-4 du Code du travail... » (Le reste de l'alinéa sans changement.)</p> <p>Art. 2.</p> <p>En cas...</p> <p>...aérienne, doivent au moins être assurés en toute circonstance :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- la continuité de l'action des pouvoirs publics et l'exécution des missions de la Défense nationale ;</li><li>- la préservation des intérêts, la satisfaction des besoins essentiels de la France...</li></ul> <p>...territoire ;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- les missions nécessaires à la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens ;</li><li>- le maintien de liaisons destinées à éviter l'isolement d'une partie du territoire métropolitain, ainsi qu'à assurer la permanence des relations avec les départements...</li></ul> <p>...Mayotte ;</p> <p>- sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Article additionnel nouveau après l'article 2</p> <p>Lorsque la cessation concertée du travail visée au premier alinéa de l'article 2 excède un délai de soixante-douze heures, doivent être assurés</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
-	Art. 3.	Art. 3.	Art. 3.
	Le ministre chargé de l'Aviation civile désigne les personnels qui doivent demeurer en fonction pour l'exécution des missions visées à l'article 2 de la présente loi.	Le ministre... ...personnels indispensables à l'exécution... ...loi.  Ces personnels doivent demeurer en fonction.	<p>- en toute circonstance, les liaisons nécessaires au maintien des activités économiques du pays ;</p> <p>- du 21 juin au 21 septembre de chaque année, les liaisons nécessaires à l'application du chapitre III du titre II du Livre deuxième du Code au travail.</p> <p>Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application de ces dispositions.</p> <p>Le ministre chargé de l'Aviation civile désigne les personnels indispensables à l'exécution des missions visées à l'article 2 et à l'article additionnel après l'article 2 de la présente loi.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Article additionnel nouveau après l'article 3.</p> <p>Les articles premier, 2, 3, 5 et 6 de la loi n° 82-889 du 19 octobre 1982 sont abrogés. Les dispositions applicables antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 82-889 du 19 octobre 1982 telles qu'elles résultent de l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961 n° 61-825 du 29 juillet 1961, de l'article 6 de la loi n° 63-777 du 31 juillet 1963 et de l'article unique de la loi n° 77-826 du 29 juillet 1977 sont rétablies.</p>
	Art. 4.	Art. 4.	Art. 4.
	Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur à la date de la publication du décret visé à l'article 2 de la présente loi.	Sans modification.	Les dispositions des articles premier à 3 de la présente loi...  ...article 2 et à l'article additionnel après l'article 2 de la présente loi.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
-	<p>Elles sont applicables dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte.</p> <p>Intitulé du projet de loi.</p> <p>Projet de loi 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 relatif à l'exercice du droit de grève dans les services de la navigation aérienne.</p>	<p>Intitulé du projet de loi.</p> <p>Sans modification.</p>	<p>Elles sont applicables dans les territoires d'outre-mer à l'exception du territoire de la Polynésie française, et dans la collectivité territoriale de Mayotte.</p> <p>Intitulé du projet de loi.</p> <p>Projet de loi <i>relatif à l'exercice du droit de grève dans les services de la navigation aérienne et aux retenues pour absence de service fait par les personnels de l'Etat, des collectivités locales et des services publics.</i></p>