

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 octobre 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 AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, EN DEUXIÈME LECTURE, 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.*

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* ; MM. 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, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Orsino, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 1<sup>re</sup> lecture : 1785, 2048 et in-8° 552.

2<sup>e</sup> lecture : 2280, 2348 et in-8° 673.

Sénat : 1<sup>re</sup> lecture : 285, 376 et in-8° 166 (1983-1984).

2<sup>e</sup> lecture : 13 (1984-1985).

---

Transports aériens.

## SOMMAIRE

---

|                                 | <b>Pages</b> |
|---------------------------------|--------------|
|                                 | <b>—</b>     |
| <b>Exposé général</b> .....     | <b>3</b>     |
| <b>Tableau comparatif</b> ..... | <b>6</b>     |

---

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Gouvernement présente à nouveau au Sénat un projet de loi qui a pour objet de rétablir les garanties disciplinaires dont ont été jusqu'ici privés les fonctionnaires de certains corps de la navigation aérienne en cas de cessation concertée du travail. Le vote de ces dispositions aboutirait donc à lever l'interdiction de faire grève applicable à ces fonctionnaires.

En apparence, il ne pourrait s'agir que d'un texte mineur de caractère technique et ne faisant qu'apporter des améliorations à la situation de quelques milliers d'agents publics. Pourtant, l'importance actuelle des communications aériennes — dont le bon fonctionnement peut être troublé par la mise en jeu des revendications de quelques-uns — et la forme prise aujourd'hui par certains arrêts de travail dans l'administration ont conduit votre Commission à resituer l'étude de ce projet dans un contexte plus général, celui de l'application du droit de grève dans l'ensemble de la fonction publique.

Dès lors, votre Commission — approuvée en cela par votre Haute Assemblée — s'est efforcée de répondre à deux questions qui découlaient directement de la nature du texte qui lui était proposé :

— le libre exercice du droit de grève dans la navigation aérienne ne présentera-t-il pas des risques excessifs ?

— les garanties proposées par le Gouvernement pour limiter les inconvénients de la restitution du droit de grève aux catégories intéressées seront-elles suffisantes ?

L'évaluation effectuée par votre Commission sur les dangers présentés par le projet de loi est détaillée dans le rapport présenté à l'occasion de la première lecture. Il ressort de ce document que le présent projet de loi comporte trois risques majeurs :

1° il repose sur un postulat peut-être trop optimiste quant au comportement de catégories de personnel qui ont jusqu'ici pratiqué toutes formes de grèves sans respecter les dispositions prévues par le législateur à titre de garantie pour les usagers. Il est notamment

apparu à votre rapporteur que les contrôleurs de la navigation aérienne ne déposaient que très rarement des demandes de préavis et qu'ils recouraient de façon préférentielle à la grève du zèle et aux grèves tournantes, tous procédés prohibés par la loi du 31 juillet 1963 ;

2° le projet peut constituer un précédent dangereux pour les corps assurant les fonctions d'autorité et de sécurité de l'Etat à qui le droit de grève est interdit, comme les policiers ou les magistrats ;

3° compte tenu de la vulnérabilité des communications aériennes, ce projet peut être compris comme une incitation à l'extension d'abus qui dénaturent actuellement l'exercice du droit de grève depuis la suppression de la règle du trentième indivisible.

Au total, le texte qui nous est proposé comporte donc des inconvénients graves que sont très loin de compenser les garanties avancées en contrepartie par le Gouvernement.

L'article 2 du projet définit un service minimum à assurer en cas de grève par les personnels de la navigation aérienne. Ce service minimum vise à assurer le bon accomplissement des missions générales de sécurité de l'Etat. Mais votre Commission a estimé qu'il s'agissait d'un repli très étroit sur les fonctions régaliennes de la puissance publique, puisque l'article 2 se borne à organiser l'auto-protection de l'Etat dans les hypothèses d'incidents de gestion des personnels dont il a la charge et ignore les besoins de plus en plus importants des usagers.

Pour l'essentiel, cette définition du service minimum est apparue à votre Commission quelque peu dépassée et ne correspondant plus à l'importance prise depuis vingt ans par la navigation aérienne.

Votre Commission n'a pas souhaité rejeter d'emblée l'expérience proposée par le Gouvernement ; elle a proposé au Sénat, qui les a adoptés, plusieurs amendements tendant à encadrer strictement la mise en œuvre du droit de grève sur trois points, en précisant :

1° que la levée d'interdiction de la grève dans la navigation aérienne ne pourra être applicable que dans le 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 la suite de soixante-douze heures de grève ;

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

Au demeurant, votre Commission a cru devoir relever que ces amendements étaient dans la droite ligne de la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1979, 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.



L'Assemblée nationale s'est limitée, sur proposition de sa commission des Lois, à prendre acte des amendements adoptés par le Sénat et à les rejeter en totalité sans apporter d'arguments nouveaux qui eussent pu amener votre Commission à reconsidérer sa position.

C'est pourquoi, croyant aux vertus pédagogiques de la répétition et espérant que la confrontation des points de vue, aussi tranchés fussent-ils dans l'immédiat, pourra s'effectuer dans de bonnes conditions lors de la commission mixte paritaire, votre Commission présente à nouveau au Sénat les amendements qu'elle lui avait proposés en première lecture.

## TABLEAU COMPARATIF

| Texte adopté par le Sénat<br>en première lecture  | Texte adopté par l'Assemblée nationale<br>en deuxième lecture  | Propositions de la Commission   |
|---|--|---|
| <b>TITRE</b>  | <b>TITRE</b>   | <b>TITRE</b>  |
| <b>PROJET DE LOI</b> 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. | <b>PROJET DE LOI</b> 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 janvier 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. | <i>Reprise de l'intitulé adopté par le Sénat en première lecture.</i> |
| Article premier.  | Article premier.   | Article premier.  |
| I. — Le début du 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>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.</i>   | <i>Reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture.</i>      |
| « Toute cessation concertée du service opérée en méconnaissance des dispositions des articles L. 521-3 et L. 521-4 du Code du travail, tout acte collectif... »   | <i>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 début du 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 :   |  |   |
| « Toute cessation concertée du service opérée en méconnaissance des dispositions des articles L. 521-3 et L. 521-4 du Code du travail, tout acte collectif... »   |  |   |
| Art. 2.   | Art. 2.  | Art. 2.   |
| En cas de cessation concertée du travail dans les services de la navigation aérienne, doivent au moins être assurés en toute circonstance :   | En cas...<br>doivent être...<br>circonstance :   | <i>Reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture.</i>      |

**Texte adopté par le Sénat  
en première lecture**

— la continuité de l'action des pouvoirs publics et l'exécution des missions de la défense nationale ;

— la préservation des intérêts, la satisfaction des besoins essentiels de la France et le respect de ses engagements internationaux, notamment le droit de survol du territoire ;

— les missions nécessaires à la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens ;

— 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 et territoires d'outre-mer ainsi qu'avec la collectivité territoriale de Mayotte ;

— la sauvegarde des installations et du matériel de ces services.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application de ces dispositions.

**Art. 2 bis (nouveau).**

Lorsque la cessation concertée du travail visée au premier alinéa de l'article 2 excède un délai de soixante-douze heures, doivent être assurés :

— en toute circonstance, les liaisons nécessaires au maintien des activités économiques du pays ;

— 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 du travail.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application de ces dispositions.

**Art. 3.**

Le ministre chargé de l'aviation civile désigne les personnels indispensables à l'exécution des missions visées aux articles 2 et 2 bis de la présente loi.

Ces personnels doivent demeurer en fonction.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale  
en deuxième lecture**

— la continuité de l'action *gouvernementale* et l'exécution...  
... nationale ;

— la préservation des intérêts ou besoins *vitaux* de la France...

... territoire ;

— les missions nécessaires à la *sauvegarde* des personnes et des biens ;

— le maintien...

... isolement *de la Corse, des départements et territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte* ;

— sans modification.

Alinéa sans modification.

**Art. 2 bis.**

*Supprimé.*

**Art. 3.**

Le ministre...

... visées à l'article 2 de la présente loi.

Alinéa sans modification.

**Propositions de la Commission**

**Art. 2 bis.**

*Rétablissement du texte adopté par le Sénat en première lecture.*

**Art. 3.**

*Reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture.*

Texte adopté par le Sénat  
en première lecture

Art. 3 bis (nouveau).

Les articles premier, 2, 3, 5 et 6 de la loi n° 82-889 du 19 octobre 1982 relative aux retenues pour absence de service fait par les personnels de l'Etat, des collectivités locales et des services publics sont abrogés. Les dispositions applicables antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 82-889 du 19 octobre 1982 précitée 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 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics et de l'article unique de la loi n° 77-826 du 22 juillet 1977 modifiant l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961 n° 61-825 du 29 juillet 1961 sont rétablies.

Art. 4.

Les dispositions des articles premier à 3 de la présente loi entreront en vigueur à la date de la publication des décrets visés aux articles 2 et 2 bis de la présente loi.

Elles sont applicables dans les territoires d'outre-mer à l'exception du territoire à la Polynésie française, et dans la collectivité territoriale de Mayotte.

Texte adopté par l'Assemblée nationale  
en deuxième lecture

Art. 3 bis.

*Supprimé.*

Art. 4.

Les dispositions de la présente loi...  
... publication du décret visé  
à l'article 2 de la présente loi.

Elles sont...  
... outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte.

Propositions de la Commission

Art. 3 bis.

*Rétablissement du texte adopté par le Sénat en première lecture.*

Art. 4.

*Reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture.*