

Où va le droit spécial de la grève ? Observations sur la loi du 19 mars 2012 relative aux entreprises de transport aérien de passagers

Olivier Leclerc

▶ **To cite this version:**

Olivier Leclerc. Où va le droit spécial de la grève ? Observations sur la loi du 19 mars 2012 relative aux entreprises de transport aérien de passagers. Revue de droit du travail, 2012, 10, pp.570-573. halshs-00745567

HAL Id: halshs-00745567
https://shs.hal.science/halshs-00745567

Submitted on 5 Oct 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Où va le droit spécial de la grève ?
Observations sur la loi du 19 mars 2012 relative aux entreprises de transport aérien de passagers

par Olivier Leclerc
Chargé de recherche au CNRS
Université de Lyon, CERCRID (UMR 5137), Université Jean Monnet, Saint-Étienne

paru in Revue de *Droit du travail*, n° 10, 2012, p. 570-573

Faisant usage de la faculté laissée ouverte par le septième aliéna du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 selon lequel « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent », le législateur a entrepris au cours de ces dernières années de développer une réglementation sectorielle de la grève. La XIII[ème] législature aura ainsi adopté trois textes venant réglementer l'exercice du droit de grève dans certains secteurs emblématiques, et à bien des égards sensibles. On a rendu compte dans ces colonnes du vote et de l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs[1], puis de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire[2]. La mandature s'achève avec l'adoption le 19 mars 2012 d'une proposition de loi relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports[3].

1. Confronté à un envahissant droit spécial, le droit français de la grève se trouve ainsi en voie de morcellement. La nouveauté ne réside toutefois peut-être pas tant dans l'émiettement du droit de la grève, qu'avaient déjà illustré fortement la loi du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la

1 *RDT*, n° 11, 2007, p. 664, obs. G. Borenfreund, E. Peskine et O. Leclerc ; *RDT*, n° 12, 2007, p. 738, obs. M.-A. Souriac et S. Nadal et nos obs. in *RDT*, n° 4, 2008, p. 251 ; *RDT*, n° 7-8, 2008, p. 470 ; *RDT*, n° 9, 2008, p. 542.

2 *RDT*, n° 11, 2008, p. 674.

3 Loi n° 2012-375 du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports, *JO*, 20 mars 2012, p. 5026. V. également *JCP, ed. S*, 2012, 1220, note L. Péru-Pirotte ; *Revue de droit des transports*, n° 1, 2012, comm. 20 ; *Liaisons soc. Quot.*, n° 16093, 2012.

grève dans les services publics[4] et, de manière plus discrète, mais tout aussi importante, les divers textes prohibant la grève dans certains secteurs de l'économie ou imposant la délivrance d'un service minimum. Ce qui marque plus profondément les dispositions nouvelles, issues des lois de 2007, 2008 et 2012, c'est un changement du projet à l'œuvre dans la réglementation de l'exercice du droit de grève.

À suivre les différentes strates de la réglementation, deux temps se distinguent nettement. Le législateur s'est d'abord employé à contrer, dans la limite de ce qu'autorise la conciliation du droit de grève avec d'autres droits de valeur constitutionnelle, les effets des grèves en imposant le maintien d'un certain niveau d'activité. Sans même évoquer le cas extrême que constituent les interdictions de faire grève qui frappent certaines professions[5], il s'est principalement agi d'imposer, dans des secteurs précisément identifiés, qu'un niveau minimal de service soit assuré, l'employeur ou l'autorité administrative dussent-ils pour cela procéder à la réquisition de salariés. L'audiovisuel public et, déjà, le secteur du transport aérien constituent deux exemples forts de ce mouvement. Dans le premier, la loi impose au service public national de la radiodiffusion-télévision française d'assurer « la continuité des éléments du service essentiel à l'accomplissement [de ses différentes missions] »[6] – sans du reste que l'identification de ce qui constitue le service minimum exigé par la loi soit exempte de difficultés[7] – et permet de « désigne[r] à cet effet les personnels indispensables devant rester en fonction »[8]. Dans le domaine du transport aérien de passagers, la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984[9] indique qu'en cas de cessation concertée du travail dans les services de la navigation aérienne, doit être assurée « en toute circonstance » la continuité de certaines missions, telles que l'action gouvernementale, l'exécution des missions de la défense nationale, la préservation des intérêts ou besoins vitaux de la France ou le respect de ses engagements internationaux. Un

4 *JO*, 2 août 1963, p. 7156.

5 Les militaires, fonctionnaires de police, membres des Compagnies républicaines de sécurité, personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire, magistrats judiciaires, personnels du service des transmissions du ministère de l'intérieur.

6 Loi n° 72-553 du 3 juillet 1972 portant statut de la radiodiffusion-télévision française, *JO* 4 juill. 1972, p. 6851 : art. 11.

7 V. CE 12 nov. 1976, n° 98583, publié au *Rec. Lebon*.

8 Loi n° 72-553 du 3 juillet 1972, art. 11, préc. Le dispositif, sinon la formule, reste le même avec la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatif à la radiodiffusion et à la télévision (*JO* 8 août 1974, p. 8355), art. 26 ; modifiée par la loi n° 79-634 du 26 juillet 1979 (*JO* 27 juill. 1979, p. 1950), article unique, II et III et complété par le décret n° 79-747 du 5 septembre 1979 (*JO* 6 sept. 1979, p. 2163), art. 2, 4 et 6. La loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle (*JO* 30 juill. 1982, p. 2431) établit un dispositif du même ordre à son article 74 en indiquant qu'« en cas de cessation concertée du travail, l'organisation d'un service minimum, comprenant notamment les informations nationales et régionales, est assuré par les présidents des organismes visés au présent titre qui désignent les catégories de personnel ou les agents devant rester en service ». Le décret n° 82-1168 du 29 déc. 1982 précise les modalités concrètes de ce service minimum. La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication maintient l'essentiel du dispositif (art. 57).

9 *JO* 1er janv. 1985, p. 9 ; modifiée par la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 (*JO* 13 juill. 2001).

décret n° 85-1332 du 17 décembre 1985[10] précise quels sont, conformément aux termes de la loi du 31 décembre 1984, « les personnels indispensables à l'exécution [de ces missions] », qui « doivent demeurer en fonction ».

La loi du 19 mars 2012 ainsi que celles de 2007 et de 2008 obéissent quant à elles à une autre logique : il ne s'agit pas ici d'empêcher (en tout ou en partie) la cessation du travail mais d'en réduire l'impact en limitant la désorganisation qu'elle occasionne dans l'entreprise et en informant les usagers/clients qui en subissent les répercussions. À la stratégie de l'endiguement du conflit collectif succède une stratégie d'accompagnement : si la grève ne peut être évitée, au moins que les perturbations qu'elle occasionne (certains diront son efficacité) soient atténuées autant que possible. Les instruments de cette réglementation ne sont alors plus la réquisition et le service minimum. Quatre outils sont privilégiés par les lois de 2007, 2008 et 2012 : favoriser une négociation préalable au conflit (dont on espère qu'elle évitera qu'il n'ait finalement lieu), imposer un service de remplacement (si le service n'est pas assuré, un autre service, qui « lui est directement associé et contribue à sa continuité »[11], rendra la grève moins douloureuse pour les usagers), imposer à l'entreprise qui assure le service de prévoir des mesures d'organisation internes propres à permettre une réaction adéquate, y compris en réalisant des permutations de salariés non grévistes, et enfin informer les usagers/clients afin qu'ils puissent prendre toutes dispositions utiles pour renoncer au service ou pour y trouver une alternative.

2. Si les trois textes adoptés entre 2007 et 2012 ont en commun de viser à limiter les perturbations induites par les grèves dans certains secteurs, ils recourent cependant à ces quatre outils de manière bien différente. Il s'ensuit que le droit de la grève ne présente pas exactement le même visage dans les secteurs des transports terrestres de passagers, de l'enseignement scolaire et du transport aérien de passagers. Aussi, la loi du 19 mars 2012, qui trouve sa place dans le Code des transports (articles L. 1114-1 à 1114-7) – dont la partie législative adoptée par ordonnance est par la même occasion ratifiée[12] –, peut-elle être décrite au regard de ce qui la rapproche et de ce qui la distingue des lois du 21 août 2007 et du 20 août 2008 précitées.

Le champ d'application de la loi du 19 mars 2012 est très vaste et, de manière tout à fait remarquable, il n'englobe pas seulement des entreprises qui assurent l'exécution d'un service public.

10 *JO* 18 déc. 1985, p. 14735, modifié par le décret n° 87-504 du 8 juillet 1987 (*JO* 9 juill. 1987, p. 7479).

11 Conseil constit., 7 août 2008, n° 2008-569 DC, consid. 7, à propos de la loi du 20 août 2008. Sur cet aspect, cf. *RDT*, n° 11, 2008, p. 675.

12 Ordonnance n° 2010-1307 du 28 oct. 2010, modifiée par l'ordonnance n° 2011-204 du 24 février 2011, elle aussi ratifiée par l'article 1er de la loi du 19 mars 2012.

La loi s'applique, « lorsqu'ils concourent directement à l'activité de transport aérien de passagers, aux entreprises, établissements ou parties d'établissement qui exercent une activité de transport aérien ou qui assurent les services d'exploitation d'aérodrome, de la sûreté aéroportuaire, de secours et de lutte contre l'incendie, de lutte contre le péril animalier, de maintenance en ligne des aéronefs ainsi que les services d'assistance en escale (...) ». Le champ d'application de la loi interfère partiellement avec celui du décret n° 85-1332 du 17 décembre 1985 (précité), ce qui imposera de concilier les deux textes pour les personnes qui entreraient dans leurs domaines respectifs. Cela étant, alors que la loi du 21 août 2007 s'applique aux « perturbations prévisibles du trafic », ce qui inclut, outre la grève, par exemple les incidents techniques ou les aléas climatiques, le dispositif prévu par la loi de 2012 ne concerne que « la perturbation du trafic aérien liée à une grève ».

Comme les lois de 2007 et de 2008, la loi de 2012 favorise la négociation et la signature, au sein des entreprises et des établissements concernés, d'un « accord-cadre organisant une procédure de prévention des conflits et tendant à développer le dialogue social » (art. L. 1114-2-I C. transp.). Cet accord doit organiser une période de « négociation préalable entre l'employeur et la ou les organisations syndicales représentatives qui envisagent de recourir au droit de grève ». Là encore, il s'agit d'éviter le déclenchement du conflit par une négociation portant spécifiquement sur les revendications à l'origine de la grève envisagée. À cette fin, la loi énonce les éléments qui devraient être déterminés par l'accord-cadre et impose certains délais, qui sont au reste identiques à ceux qu'avaient déjà établis les lois de 2007 et 2008 : ainsi, l'employeur est tenu de convoquer dans les trois jours à la négociation les organisations syndicales représentatives qui l'auraient saisi et la négociation elle-même ne peut s'étendre sur une période excédant huit jours francs (art. L. 1114-2-II C. transp.). Ces délais sont à concilier avec ceux du préavis institué par l'article L. 2512-2 du Code du travail pour les entreprises qui y sont assujetties, ce qui n'est pas le cas, rappelons-le, de toutes celles qui entrent dans le champ d'application de la loi de 2012. Mais alors que cette négociation préalable était rendue obligatoire par la loi du 20 août 2007 (art. 2-I)[13], elle reste facultative dans le domaine des transports aériens, la loi de 2012 se bornant à relever que « l'employeur et les organisations syndicales représentatives *peuvent* engager des négociations » en vue de la signature d'un tel accord-cadre.

Si, en dépit de ces négociations (et, éventuellement, de celles engagées dans le cadre de l'article L. 2512-2, al. 5 du Code du travail), la grève devait avoir lieu, la loi de 2012 reprend pour l'essentiel les mesures issues des lois de 2007 et 2008, non sans procéder à quelques ajustements significatifs.

[13] V. *RDT*, n° 4, 2008, p. 251.

La mesure la plus emblématique est, sans conteste, l'obligation pour certains salariés de déclarer à l'employeur « quarante-huit heures avant de participer à la grève »[14] leur intention de se joindre au mouvement. La loi de 2012 donne à cette disposition une portée des plus larges, déterminée par le résultat à atteindre : sont concernés « les salariés dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols ». Bien peu de salariés devraient échapper au dispositif. Cette impression est renforcée par la lecture du nouvel article L. 1114-3, al. 5 C. transp., qui précise que les salariés dont l'absence est considérée comme de nature à affecter directement la réalisation des vols sont ceux des exploitants d'aérodrome et des entreprises, établissements ou parties d'établissement mentionnés à l'article L. 1114-1 qui occupent un emploi de personnel navigant ou qui assurent personnellement l'une des opérations d'assistance en escale, de maintenance, de sûreté ou de secours.

La loi de 2012 ajoute cependant à la déclaration préalable d'intention de faire grève une innovation importante, introduite en réaction aux usages stratégiques des déclarations créées en 2007 et en 2008. On a pu, en effet, redouter que des salariés déclarent leur intention de se joindre à un mouvement collectif pour y renoncer au dernier moment, ce qui aurait pour effet de les maintenir à la disposition de l'employeur (et d'imposer leur rémunération) alors même que ce dernier aurait déjà réorganisé l'entreprise en considération de leur absence. Bien que l'étendue de cette pratique reste mal connue, le législateur a entendu mettre un terme à ce qu'il a qualifié de « détournements » de la législation[15] – là où il est permis de voir plus simplement un usage licite de la loi – en imposant aux salariés qui auraient déclaré leur intention de faire grève d'avertir l'employeur vingt-quatre heures avant l'heure prévue de leur participation au conflit, de leur intention de reprendre le travail ou de leur décision de ne pas se joindre au mouvement collectif. La loi de 2012 étend, au surplus, cette nouvelle obligation aux entreprises de transport terrestre de voyageurs couvertes par la loi de 2007 (art. L. 1324-7 C. transp.). Pour autant – inadvertance ou crainte du « neutron législatif » ? – la règle n'est pas élargie aux déclarations d'intention faites dans les écoles maternelles et primaires en vertu de la loi du 20 août 2008, ces personnels restant dispensés de l'obligation d'avertir vingt-quatre

[14] Sur cette formulation et les difficultés qu'elle a suscitées : v. *RDT*, n° 11, 2007, p. 664 et s., obs. G. Borenfreund et nos obs. in *RDT*, n° 9, 2008, p. 542. On notera que dans les secteurs des transports terrestres et aériens de voyageurs le délai de prévenance est de 48 heures alors que, dans les écoles maternelles et primaires, le délai de 48 heures peut être de fait allongé, puisqu'il doit comprendre « au moins un jour ouvré » (art. L. 133-4 C. éduc.).

[15] Les débats parlementaires font état d'un tel « détournement de l'usage des déclarations individuelles d'intention » dans les transports ferroviaires sur la ligne TER Saint-Étienne-Lyon (Ass. Nat., 2ème séance du 24 janv. 2012) pour justifier le dépôt d'un amendement au projet de loi imposant un délai de prévenance de 24 heures pour la reprise du travail (MM. Nicolin, Rochebloine, Paternotte et Remiller). De même, le rapport d'information de MM. Kossowski et Bono sur la mise en application de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 (Ass. Nat., n° 1502, 4 mars 2009) signalait, de manière laconique, l'existence de cette pratique au titre des « détournements de la loi contraires à son esprit ». Il semble bien qu'aucune étude systématique n'ait été menée à ce sujet.

heures à l'avance de leur intention de (re)prendre le travail.

Il était argué par les promoteurs du texte adopté au mois de mars 2012 que l'innovation devait permettre à l'employeur de disposer de chiffres fiables concernant le nombre des grévistes. Elle a cependant fait l'objet de discussions vives en séance à l'Assemblée nationale, l'opposition soulignant qu'imposer à un salarié de déclarer par avance son intention de travailler revenait à lui imposer de prolonger artificiellement la grève pendant 24 heures (ou de se mettre en grève pendant 24 heures) avant de pouvoir reprendre son activité[16]. En réponse à cette critique, le texte finalement adopté précise que cette déclaration n'est pas requise lorsque la grève n'a pas eu lieu ou lorsque la (re)prise du service est consécutive à la fin de la grève (art. L. 1114-3, al. 2 et 3 *in fine*). De même, sensible aux arguments de l'opposition[17], la Commission du développement durable a introduit un traitement différencié dans la sanction encourue en cas de manquement aux différentes obligations de déclaration. Alors que le non respect de la déclaration d'intention de *faire grève* est déclaré « passible d'une sanction disciplinaire » par l'employeur, la loi indique seulement qu'une sanction peut « également être prise à l'encontre du salarié qui, *de façon répétée*, n'a pas informé son employeur » de son intention de *reprendre le travail*. Sans doute explicable par le cours qu'ont suivi les discussions en commission, cette nécessaire répétition du manquement ne répond cependant qu'en partie à l'objection faite au texte et elle pourrait bien susciter des difficultés d'appréciation.

Ajoutons qu'en cas de grève, la loi de 2012 reprend deux dispositions issues de la loi de 2007, même s'il est bien difficile de savoir si elles ont démontré leur utilité, ni même s'il en a été fait le moindre usage depuis cette date[18]. Il s'agit d'abord de la possibilité ouverte aux « parties au conflit » de désigner un médiateur choisi d'un commun accord « afin de favoriser le règlement amiable de leurs différends » (art. L. 1114-5). Ensuite, et si le conflit dure plus de huit jours, « l'employeur, une organisation syndicale représentative ou le médiateur éventuellement désigné peut décider l'organisation par l'entreprise d'une consultation ouverte aux salariés concernés par les motifs de la grève et portant sur la poursuite de celle-ci », sans cependant que le résultat du vote n'affecte l'exercice du droit de grève[19].

---

16 Ass. Nat., 2ème séance du 24 janv. 2012.

17 M. Serge Grouard, président de la commission du développement durable *: «* S'il y avait automaticité de la sanction, je vous rejoindrais dans votre analyse, mais ce n'est pas le cas » (Ass. Nat., 2ème séance du 24 janv. 2012).

18 Le rapport d'information de MM. Kossowski et Bono sur la mise en application de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 (préc.) n'en fait pas mention.

19 Sur les difficultés liées à ce scrutin, v. *RDT*, n° 11, 2007, p. 667.

Toujours en cas de grève, la loi du 19 mars 2012, à l'image de la loi de 2007 (art. 7)[20], met à la charge des entreprises entrant dans son champ d'application l'obligation d'informer les passagers de la perturbation à venir. Cette information, « gratuite, précise et fiable », doit être délivrée aux passagers par l'entreprise de transport aérien au plus tard vingt-quatre heures avant le début de la perturbation (art. L. 1114-7 C. transp.). Soulignons que cette obligation d'information est la seule imposée par la loi de 2012 aux entreprises de transport aérien de passagers. On est bien loin de la vigueur de la loi de 2007, qui, en plus de la mise en place d'un plan d'information des usagers, imposait également aux entreprises et aux autorités en charge du transport terrestre de voyageurs d'élaborer des documents internes très détaillés pour leur permettre de réagir au mieux à l'absence des salariés grévistes (plan de transport adapté, plan de prévisibilité). Rien de tel dans le domaine du transport aérien, où chaque entreprise conservera, en définitive, toute liberté de prendre, ou non, des mesures internes d'organisation pour tirer les conséquences des effectifs de grévistes que les déclarations d'intention leur permettront de connaître.

Reste que les utilisateurs des services en grève devraient être à même, quant à eux, de prendre toute mesure utile pour se prémunir contre les inconvénients du conflit (renoncer à leur vol ou le décaler, si c'est possible). L'information issue de la loi de 2012 vient ainsi renforcer la protection dont bénéficient les passagers en cas d'annulation de leur vol en vertu du règlement CE n° 1008/2008 du 24 septembre 2008. De la sorte, les passagers devraient éviter de se trouver en déshérence dans les aérogares françaises, avec les conséquences physiques et sanitaires que l'on imagine. C'est d'ailleurs cette considération qui a déterminé le Conseil constitutionnel à admettre la constitutionnalité du texte. Prenant appui sur l'objectif de valeur constitutionnelle de la préservation de l'ordre public, et non pas sur celui de la continuité du service public, le Conseil a relevé que « le législateur a entendu mettre en place un dispositif permettant l'information des entreprises de transport aérien ainsi que de leurs passagers afin, notamment, d'assurer le bon ordre et la sécurité des personnes dans les aérodromes et, par suite, la préservation de l'ordre public qui est un objectif de valeur constitutionnelle »[21]. L'argument ne manque pas de force. Une difficulté demeure cependant : l'information sur l'activité assurée n'a pour seuls destinataires que les passagers des entreprises concernées par la grève. Elle ne s'adresse pas, en particulier, aux autres compagnies aériennes intervenant dans le même aéroport ou qui doivent prendre en charge une connexion avec un vol que l'entreprise touchée par la grève devait assurer. Or, comment imaginer que, dans un aéroport, où prévaut une intégration étroite des prestataires, la perturbation qui affecte un acteur du secteur n'ait

[20] V. aussi l'obligation d'informer les « représentants des parents d'élèves élus au conseil de l'école » instituée par la loi de 2008 (art. 8 *in fine*).

[21] Conseil constit., 15 mars 2012, n° 2012-650 DC, consid. 7.

pas de répercussions sur d'autres entreprises ? Les passagers de ces dernières pourraient bien, quant à eux, ne disposer d'aucune information « gratuite, précise et fiable sur l’activité assurée ».