

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire
Proposition de loi , adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic (n° 1398).

Document faisant état de l'avancement des travaux de
M. Damien Adam, rapporteur

lundi 2 octobre 2023

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. DES GRÈVES AUJOURD'HUI IMPRÉVISIBLES ET UN SERVICE MINIMUM COMPLEXE À METTRE EN PLACE	5
A. LES CONTRÔLEURS AÉRIENS JOUENT UN RÔLE ESSENTIEL DE GARANTS DE LA SÉCURITÉ ET DE LA FLUIDITÉ DU TRAFIC AÉRIEN..	5
1. Les missions des contrôleurs aériens	5
2. Des grèves plus fréquentes que dans le reste de l'Europe	6
B. LE MANQUE DE PRÉVISIBILITÉ DU NOMBRE DE GRÉVISTES EST RESPONSABLE DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS	7
1. De lourdes conséquences organisationnelles et financières.....	7
2. Des réquisitions de personnels souvent disproportionnées par rapport à la réalité de la grève	9
II. LA PROPOSITION DE LOI VISE À ASSURER UNE MEILLEURE ADÉQUATION ENTRE L'AMPLEUR DE LA GRÈVE ET LA RÉDUCTION DU TRAFIC AÉRIEN	10
A. L'OBLIGATION DE DÉCLARATION INDIVIDUELLE DE GRÈVE DES CONTRÔLEURS AÉRIENS	10
B. LE DROIT DE GRÈVE DES CONTRÔLEURS AÉRIENS EST PRÉSERVÉ	11

1. La conciliation du droit de grève et de la continuité du service public	11
2. Un droit de grève plus effectif	12
COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI	15
<i>Article unique</i> : Amélioration de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social	15
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	25

Projet

INTRODUCTION

Le 11 février 2023, une grève massive et inopinée des contrôleurs aériens a entraîné la fermeture pure et simple de nombreux centres de contrôle aérien, la suppression « à chaud » d'un nombre considérable de vols et la déstabilisation de l'ensemble du trafic aérien. L'ampleur des perturbations s'explique en partie par le fait que la direction générale de l'aviation civile (DGAC) n'a aujourd'hui aucun moyen de connaître à l'avance le nombre exact de contrôleurs grévistes.

Le mouvement social du premier semestre 2023 a ainsi mis à jour les limites du cadre juridique actuel. Parmi les travailleurs du secteur aérien dont la présence est essentielle à la réalisation des vols, les contrôleurs aériens sont en effet aujourd'hui les seuls à être exemptés de déclaration individuelle de grève. L'absence de prévisibilité quant à l'ampleur d'un mouvement social est regrettable tant pour les voyageurs que pour les compagnies aériennes et les aéroports, mais également pour les contrôleurs aériens eux-mêmes qui vivent des journées éprouvantes, ponctuées par la mise en place d'un service minimum qui dégrade à la fois leurs conditions de travail et l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle.

Le Sénat s'est emparé de cette problématique avec la volonté d'y apporter une réponse équilibrée. Dans son rapport d'information sur la modernisation des services de la navigation aérienne, publié en juin 2018, le sénateur M. Vincent Capo-Canellas recommandait d'étendre l'obligation de déclaration individuelle de grève aux contrôleurs aériens. Le rapporteur tient à saluer la qualité de ses travaux, qui ont constitué une source d'inspiration pour l'élaboration de la présente proposition de loi.

Adopté en première lecture au Sénat en juin 2023 à l'issue de débats constructifs, ce texte vise à assurer une meilleure adéquation entre l'ampleur du mouvement social et la réduction du trafic aérien, tout en garantissant le respect du droit de grève des agents.

I. DES GRÈVES AUJOURD'HUI IMPRÉVISIBLES ET UN SERVICE MINIMUM COMPLEXE À METTRE EN PLACE

A. LES CONTRÔLEURS AÉRIENS JOUENT UN RÔLE ESSENTIEL DE GARANTS DE LA SÉCURITÉ ET DE LA FLUIDITÉ DU TRAFIC AÉRIEN

1. Les missions des contrôleurs aériens

Fonctionnaires de la fonction publique de l'État, les contrôleurs aériens sont rattachés, au sein de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), à la direction des services de la navigation aérienne (DSNA). Ils sont divisés en deux corps, les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (Icna, de catégorie A) et les techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (Tseeac, de catégorie B).

Leur mission première consiste à garantir la sécurité de la circulation des avions dans l'espace aérien français afin d'éviter tout risque de collision avec un autre aéronef. Les contrôleurs donnent ainsi en temps réel des instructions aux pilotes des avions présents dans le secteur de l'espace aérien qu'ils contrôlent. Ils doivent en outre assurer la fluidité d'un trafic aérien en croissance continue depuis plusieurs années et garantir ainsi la ponctualité des vols. Les contrôleurs contribuent enfin à la performance environnementale des vols en s'assurant que la trajectoire empruntée par les aéronefs minimise autant que possible leur empreinte carbone.

On distingue trois types de contrôles aériens, correspondant aux différentes phases de la trajectoire de l'avion :

– le contrôle d'aérodrome, qui comprend la supervision allant de l'envol de l'avion jusqu'à 600 mètres d'altitude ;

– le contrôle d'approche, qui inclut l'accompagnement de la montée de l'avion jusqu'à 5 000 mètres d'altitude ;

– le contrôle en route, qui consiste à prendre en charge l'avion en fin de montée et lors de la phase de croisière. Il suit également le début de la descente de l'avion, avant d'être relayé par le centre d'approche situé à proximité de l'aéroport de destination.

Les contrôleurs aériens exercent leurs fonctions dans deux types de structures, qui correspondent aux différents types de contrôle : cinq centres de contrôle en route de la navigation aérienne (CRNA) et douze services régionaux chargés du contrôle d'approche et du contrôle d'aérodrome (SNA).

La DSNA est le premier prestataire de navigation aérienne d'Europe, la position géographique de la France en faisant un carrefour européen incontournable pour les survols.

Les contrôleurs aériens exercent donc des missions de premier plan, qui nécessitent de prendre des décisions rapides, parfois sous pression. À cet égard, la DGAC a indiqué lors de son audition que les effectifs de contrôleurs aériens ont connu une baisse de près de 10 % entre 2008 et 2018, alors même que le trafic aérien a augmenté lors de cette période. La direction a précisé que cette diminution d'effectifs s'accompagnait d'un plan de modernisation de la DSNA visant à la fois à rationaliser l'organisation du temps de travail, à améliorer la productivité et à informatiser le dispositif du contrôle aérien grâce au système « 4-Flight » en cours de déploiement.

2. Des grèves plus fréquentes que dans le reste de l'Europe

Selon les chiffres transmis au rapporteur par la DGAC, les services de la navigation aérienne ont connu en moyenne plus d'une journée de grève par mois entre 2012 et 2019. Les deux tiers ont concerné des grèves de la fonction publique, pour des motifs plus ou moins éloignés du contexte propre à la DGAC (projet de loi sur les retraites ou de réforme du marché du travail). Le suivi de ces grèves par les contrôleurs aériens s'est avéré souvent faible, voire totalement marginal. Un tiers des grèves était lié à des motifs spécifiques à la navigation aérienne (évolution du tour de service dans un organisme, stratégie relative aux regroupements des centres de contrôle d'approche, expérimentations d'une nouvelle gestion des ressources humaines des salles de contrôle, *etc.*), majoritairement locaux. Ces mouvements sont traditionnellement davantage suivis par les contrôleurs aériens.

Les contrôleurs aériens français exercent davantage leur droit de grève que leurs voisins européens. Une étude sur les grèves du contrôle aérien en Europe entre 2005 et 2016 a ainsi fait état de 249 jours de grève en France, de 44 jours en Grèce et de 34 jours en Italie, tous les autres États membres comptabilisant moins de dix jours de grève ⁽¹⁾. Les chiffres correspondant aux années 2021 et 2022, à la sortie de la crise de l'épidémie de covid-19, et à l'année 2023, marquée par la réforme des retraites, doivent être étudiés à part. Seuls six jours de grève des services de la navigation aérienne ont été comptabilisés en 2021 et 2022 (une journée en 2021 et cinq jours en 2022), contre 56 jours de grève entre janvier et août 2023. Un total de 580 000 minutes de retard a été enregistré lors des six jours de grève de 2021-2022, contre près de 2,8 millions de minutes entre janvier et août 2023. Les grèves des contrôleurs aériens français ont représenté 99,2 % de l'ensemble des grèves de la zone Eurocontrol sur cette dernière période. À noter que les grèves des contrôleurs français ont représenté sur cette période 44,7 % des retards de vols en France et 15,1 % des retards de la zone Eurocontrol.

(1) *Ricardo & York Aviation, Study on Options for ATM Service Continuity in the Event of Strikes, 2016.*

B. LE MANQUE DE PRÉVISIBILITÉ DU NOMBRE DE GRÉVISTES EST RESPONSABLE DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS

Parmi les salariés du secteur aérien contribuant directement à la réalisation des vols, seuls les contrôleurs aériens sont aujourd'hui exemptés de déclaration individuelle de grève.

En effet, depuis la loi du 19 mars 2012, dite « loi Diard »⁽¹⁾, les salariés dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols sont soumis à un préavis individuel de grève d'au moins quarante-huit heures. Ils doivent également informer leur employeur en cas de renonciation à participer à la grève au plus tard vingt-quatre heures avant celle-ci.

La loi Diard a permis d'améliorer considérablement la prévisibilité des mouvements sociaux au sein du transport aérien. En cas de grève, la gestion par les compagnies aériennes de leurs effectifs s'est trouvée simplifiée et le nombre d'annulations de vols limité. Cette loi a également permis d'améliorer l'information des passagers, qui ont désormais connaissance d'une annulation de leur vol plus tôt qu'auparavant.

Les effets positifs des dispositions de la loi Diard sur la qualité du service du transport aérien se trouvent néanmoins limités par le fait qu'elles ne s'appliquent pas aux contrôleurs aériens. Il demeure ainsi impossible de prévoir l'ampleur de leurs grèves, qui ont pourtant des conséquences majeures sur l'ensemble du secteur aérien.

1. De lourdes conséquences organisationnelles et financières

Lorsqu'un préavis de grève est déposé, la DGAC n'est aujourd'hui pas en mesure d'anticiper le nombre exact de contrôleurs aériens grévistes. Si le préavis provient d'un syndicat représentatif au sein de la direction, l'administration anticipe qu'une partie plus importante des contrôleurs aériens se portera gréviste. En revanche, si le préavis de grève est national sans être relayé en interne, il lui est plus difficile d'estimer le nombre de contrôleurs grévistes.

Afin d'éviter de devoir annuler des vols à la dernière minute si le nombre de grévistes s'avérait plus important qu'anticipé, la DGAC privilégie souvent l'annulation préventive de certains vols. À titre d'exemple, la Fédération nationale de l'aviation et de ses métiers (Fnam) a indiqué au rapporteur que plus de 3 000 vols ont été annulés par anticipation, à la demande de l'État, pour les principaux opérateurs de l'aéroport d'Orly depuis le début de l'année 2023.

Par conséquent, il n'est même pas nécessaire que la grève soit en réalité très suivie pour qu'elle ait un impact massif et dommageable sur l'activité du transport aérien, puisque les effets perturbateurs du mouvement social se font

(1) 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.

sentir avant même qu'il ne débute, par l'annulation préventive de vols. Une anticipation trop basse du nombre de gréviste supposera à l'inverse d'annuler des vols au dernier moment.

Ces différentes annulations dues à la méconnaissance du nombre précis de grévistes ont des conséquences à la fois organisationnelles, financières et environnementales.

- Les voyageurs, tout d'abord, se sont parfois déjà rendus à l'aéroport et ne sont pas en mesure de prévoir d'alternative à leur voyage, ce qui peut créer des complications organisationnelles et logistiques pour les aéroports et les compagnies aériennes, ainsi que des incivilités de la part des passagers mécontents. Depuis le début de l'année 2023, 600 vols ont ainsi dû être annulés « à chaud » par les principaux opérateurs d'Orly selon la Fnam, alors que les passagers étaient déjà présents à l'aéroport.

Mais les grèves ne pénalisent pas uniquement les passagers. Toute l'activité du secteur aérien se trouve perturbée par le mouvement social. Les annulations de vols provoquent des retards en cascade sur les vols maintenus et l'annulation des vols en correspondance. Les compagnies aériennes sont tenues de prendre en charge les passagers, de leur trouver une nouvelle solution d'acheminement vers leur destination ou de les rembourser, ce qui représente d'importants frais. Le trafic aérien européen se trouve perturbé dans son ensemble puisque la grève n'impacte pas seulement les vols au départ et à l'atterrissage de France, mais aussi les survols du territoire. Ainsi, d'après le rapport d'information du Sénat de 2018 sur la modernisation des services de la navigation aérienne, les jours de grève des contrôleurs aériens français seraient à l'origine de 96 % des retards enregistrés en Europe entre 2004 et 2016 ⁽¹⁾. Les gestionnaires d'aéroports doivent également prendre en charge un nombre accru de personnes accumulées dans les aérogares en raison des retards des vols, à la fois pour subvenir à leurs besoins (denrées alimentaires, eau, *etc.*), tout particulièrement envers les personnes vulnérables, et pour assurer la sécurité. En effet, la situation tendue régnant dans l'aéroport peut générer des agacements, voire des débordements nécessitant l'intervention des forces de l'ordre.

- Les grèves ont par ailleurs d'importantes conséquences financières. Du point de vue des seules recettes de la navigation aérienne, une journée de grève du contrôle aérien correspond à une perte de redevances estimée entre 3 millions et 4,5 millions d'euros, selon les chiffres communiqués au rapporteur par la DGAC. Les coûts financiers pour les compagnies aériennes sont aussi considérables puisque, d'après les statistiques d'Eurocontrol sur les jours de grèves survenus depuis 2014 en France, en Grèce, en Italie et en Espagne, le coût d'une minute de retard est estimé à 110,50 euros et celui d'un vol annulé à 17 600 euros ⁽²⁾. Selon

(1) *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la modernisation des services de la navigation aérienne par M. Vincent Capo-Canellas, sénateur, juin 2018.*

(2) *Idem.*

l'étude dite « Ricardo », 375 jours de grève ont conduit à 9,2 millions de minutes de retard et à un coût pour l'industrie d'un milliard d'euros entre 2004 et 2016 ⁽¹⁾.

Ces conséquences financières affectent particulièrement les compagnies aériennes françaises. Ainsi, selon Eurocontrol, le groupe Air France est de très loin l'opérateur le plus fortement touché par les récentes grèves du service de contrôle de la circulation aérienne français (ATC - *Air traffic control*), responsables du retard de 31 % des vols au départ de la compagnie, devant Easyjet (19 %), Vueling (17 %) et Eurowings (14 %). Air France étant une compagnie basée exclusivement en France, la totalité de ses vols sont contrôlés par l'ATC français et se trouvent donc exposés à des risques particulièrement importants d'annulations et de retards en cas de perturbation.

- Enfin, les grèves tendent à alourdir l'empreinte carbone du secteur aérien. La compagnie Ryanair a ainsi fait savoir à la DSNA qu'en 2023, chaque journée de grève a donné lieu à une consommation supplémentaire de 1 200 tonnes de kérosène en moyenne. La Commission européenne a quant à elle signalé qu'entre janvier 2014 et décembre 2015, la distance additionnelle parcourue en raison des grèves s'est élevée à 2,2 millions de kilomètres, représentant près de 87 780 tonnes d'émissions de dioxyde de carbone (CO₂). Enfin, Eurocontrol estime qu'entre le 7 mars et le 9 avril 2023, 96 000 kilomètres supplémentaires ont été parcourus chaque jour de grève pour contourner l'espace aérien français, générant la combustion de 386 tonnes de carburant supplémentaires et plus de 1 200 tonnes d'émissions de CO₂.

2. Des réquisitions de personnels souvent disproportionnées par rapport à la réalité de la grève

Les missions des contrôleurs aériens sont considérées comme prioritaires au point qu'elles doivent être maintenues, au moins partiellement, en toutes circonstances. Les contrôleurs sont ainsi soumis, depuis 1985, au service minimum et peuvent à ce titre être réquisitionnés.

Environ 50 % de la capacité totale du dispositif de contrôle initialement prévu doit pouvoir être maintenue durant les jours de grève. Les équipes sont réquisitionnées selon un tour de service défini plusieurs mois en amont de la grève, après consultation du comité social d'administration. Ainsi, environ la moitié des contrôleurs qui étaient supposés travailler sont astreints lors d'une journée de grève. Toutefois, il peut arriver que certains centres ou tours de contrôle voient la quasi-totalité de leurs effectifs réquisitionnés.

Comme la DGAC n'est pas en mesure de connaître le nombre exact de contrôleurs aériens grévistes, elle peut être amenée à surévaluer le nombre d'agents à réquisitionner par rapport à l'ampleur réelle de la grève. Cette situation est insatisfaisante puisque ces agents, qui auraient peut-être souhaité exercer leur

(1) *Ricardo & York Aviation, Study on Options for ATM Service Continuity in the Event of Strikes, 2016.*

droit de grève, se rendent sur leur lieu de travail alors que leurs services ne sont finalement pas requis. Cette situation, liée au manque de prévisibilité de l'ampleur d'un mouvement social, contribue à dégrader le dialogue social et les conditions de travail.

Le cadre juridique actuel a particulièrement montré ses limites au premier semestre 2023, marqué par la contestation sociale de la réforme des retraites.

Ainsi, le 11 février dernier, de nombreux contrôleurs aériens ont fait grève alors même qu'aucune organisation syndicale interne à la DGAC n'avait repris le préavis de grève national de la fonction publique. Cette grève dont l'ampleur n'a pu être anticipée correctement a engendré l'annulation de nombreux vols à la dernière minute et a rendu l'organisation du service minimum pratiquement impossible dans un délai aussi court. En effet, le constat de l'absence d'agents lors de la prise de relève ne permet ni la mise en place d'astreintes, ni les échanges avec les compagnies et conduit à la fermeture pure et simple du service. À titre d'exemple, un vol transportant à son bord une colonie de vacances, prévu au départ de l'aéroport de Paris-Orly et à destination de celui de Toulouse-Blagnac ⁽¹⁾, a été dans l'incapacité d'atterrir et a dû faire demi-tour, les pistes d'atterrissages étant fermées en raison de la grève inopinée. Plus largement, 4 500 vols ont été annulés pour l'ensemble des compagnies opérant en France au mois de mars 2023 selon l'Association du transport aérien international (IATA) et 470 000 passagers ont été empêchés de voyager au départ ou à l'arrivée des aéroports parisiens au premier trimestre 2023, d'après le groupe Aéroports de Paris auditionné par le rapporteur.

Cette situation a conduit la DGAC à maintenir un service minimum durant tout le printemps 2023 et jusqu'à l'apaisement du conflit social, par crainte d'un nouvel épisode de grève imprévue et massive des contrôleurs aériens.

II. LA PROPOSITION DE LOI VISE À ASSURER UNE MEILLEURE ADÉQUATION ENTRE L'AMPLEUR DE LA GRÈVE ET LA RÉDUCTION DU TRAFIC AÉRIEN

A. L'OBLIGATION DE DÉCLARATION INDIVIDUELLE DE GRÈVE DES CONTRÔLEURS AÉRIENS

L'article unique de la proposition de loi met en place, pour les contrôleurs aériens, une obligation de déclaration individuelle de participation à la grève deux jours avant le mouvement social. Des dispositions similaires s'appliquent déjà, depuis 2007, aux agents indispensables à l'exécution des services publics de transport terrestre, et, depuis 2012, aux agents du transport aérien dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols.

(1) Vol AF6124 au départ de Paris-Orly et à destination de Toulouse-Blagnac.

Sur la base des informations ainsi obtenues, l'administration sera en mesure de décider, au plus tard l'avant-veille de la journée de grève à 18 heures, de la mise en place d'un service minimum adapté et cohérent avec la réalité de l'ampleur du mouvement social.

Selon la DGAC et la Fnam, les compagnies aériennes seront en mesure de prévenir les voyageurs au plus tard la veille de l'annulation de leur vol, ce qui n'était pas nécessairement le cas aujourd'hui. La prévisibilité accrue du trafic permettra de mettre fin aux annulations « à chaud » de vols, dont les conséquences étaient particulièrement dommageables.

En améliorant la qualité du service offert aux voyageurs dans les aéroports, la proposition de loi contribue à répondre aux objectifs de la charte d'engagement avec les acteurs du transport aérien français en faveur de la qualité de service, signée en novembre 2022 par l'État et les acteurs du transport aérien ⁽¹⁾, et du plan pour une meilleure qualité de service dans le transport aérien, présenté par le ministre chargé des Transports, M. Clément Beaune, le 17 juillet 2023 ⁽²⁾.

B. LE DROIT DE GRÈVE DES CONTRÔLEURS AÉRIENS EST PRÉSERVÉ

1. La conciliation du droit de grève et de la continuité du service public

Le droit de grève est un principe à valeur constitutionnelle consacré par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Le juge constitutionnel a néanmoins reconnu que ce principe peut être concilié avec d'autres intérêts, comme la sauvegarde de l'intérêt général « *auquel la grève peut être de nature à porter atteinte* ». Le législateur peut donc apporter des limitations au droit de grève afin notamment d'assurer la continuité du service public. Selon le Conseil constitutionnel, « *en ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle ; [...] ces limitations peuvent aller jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays* » ⁽³⁾. Ainsi, l'obligation de déclaration préalable de grève a été jugée conforme à la Constitution dans la mesure où elle

(1) Charte d'engagement avec les acteurs du transport aérien français en faveur de la qualité de service, vendredi 25 novembre 2022. <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/20221129-Charte-engagement-acteurs-transport-aerien-francais-qualite-de-service.pdf>.

(2) Plan d'action pour une meilleure qualité de service dans le transport aérien, 17 juillet 2023. <file:///C:/Users/mbiganzoli/Downloads/1040 - DP Qualite du service aerien.pdf>.

(3) Conseil constitutionnel, Décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979 .

concerne des salariés « *dont la présence détermine directement l'offre de service* » ⁽¹⁾.

La proposition de loi, en permettant d'assurer une meilleure prévisibilité du trafic aérien et d'améliorer l'information des passagers, répond bien à un objectif d'intérêt général. Elle contribue à la fois à réduire les difficultés des passagers, à limiter les conséquences économiques et financières des grèves et à assurer le bon ordre et la sécurité des personnes dans les aéroports et donc, de ce fait, la préservation de l'ordre public qui est un objectif de valeur constitutionnelle.

En outre, les auteurs de la proposition de loi ont veillé à encadrer le droit de grève des contrôleurs aériens de manière strictement proportionnée aux objectifs d'intérêt général du texte et à la continuité du service public. Ainsi, l'obligation de déclaration individuelle de participation à la grève concerne uniquement les agents « *assurant des fonctions de contrôle, d'information de vol et d'alerte et dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols* ». Il n'aurait en effet pas été justifié d'inclure l'ensemble des agents de la DSNA dans le champ de la proposition de loi.

2. Un droit de grève plus effectif

La mise en place du service minimum, qui s'applique aux contrôleurs aériens en application d'un décret de 1985 ⁽²⁾, s'accompagne de régulations de trafic, de réductions de programmes de vols et d'astreintes mises en place *a priori*. En l'absence de préavis individuel de grève, ces mesures sont décidées quel que soit le nombre réel de grévistes, celui-ci n'étant pas connu par l'administration.

Dès lors, la mise en place d'astreintes *a priori* prive certains agents – à savoir ceux qui sont astreints – de la possibilité d'exercer leur droit de grève, alors que le nombre d'agents non grévistes, s'il avait été connu au préalable, aurait peut-être pu permettre d'assurer le service minimum sans avoir recours aux astreintes. La DGAC a indiqué lors de son audition que la levée d'astreinte ne se faisait que pour l'ensemble des personnels d'une vacation et qu'elle n'était pas toujours possible, privant ainsi parfois ces mêmes agents de leur droit de grève.

Grâce à la déclaration individuelle de grève, le nombre de contrôleurs réquisitionnés pour assurer le service minimum pourra donc être véritablement ajusté à l'ampleur du mouvement social, évitant des réquisitions inutiles. Les contrôleurs qui, en cas de surestimation de l'ampleur du mouvement, auraient été réquisitionnés inutilement dans la situation actuelle, seront donc libres de

(1) Conseil constitutionnel, décision n°2007-556 DC du 16 août 2007.

(2) Décret n° 85-1332 du 17 décembre 1985 portant application de la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 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 relative à l'exercice du droit de grève dans les services de la navigation aérienne.

participer à la grève. Ainsi, loin de remettre en cause le droit de grève des contrôleurs aériens, la proposition de loi permet de rendre ce droit plus effectif en s'assurant que les réquisitions soient strictement proportionnées aux besoins.

Enfin, le rapporteur tient à saluer l'engagement pris devant le Sénat par le ministre délégué chargé des transports, M. Clément Beaune, d'adapter l'organisation du service minimum afin de garantir au mieux le droit de grève des contrôleurs aériens. Le décret définissant la liste des services réquisitionnés, qui date de 1985, mérite en effet d'être toiletté pour prendre en compte l'évolution du trafic aérien depuis près de quarante ans, en particulier en ce qui concerne la liste des aéroports concernés par le service minimum.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article unique

Amélioration de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social

L'article unique de la proposition de loi crée une obligation, pour tout agent assurant des fonctions de contrôle, d'information de vol et d'alerte et dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols, d'informer l'autorité administrative de sa participation à un mouvement social au plus tard à midi l'avant-veille de chaque journée de grève. S'il renonce à y participer, l'administration doit en être informée au plus tard à dix-huit heures l'avant-veille de la journée de grève.

Le non-respect de ces dispositions peut donner lieu à des sanctions disciplinaires.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

En tant que fonctionnaires appartenant à la fonction publique de l'État, les contrôleurs aériens disposent du droit de grève qu'ils exercent dans le cadre des lois qui le réglementent.

A. LE PRÉAVIS DE GRÈVE NE PERMET PAS DE CONNAÎTRE AVEC PRÉCISION L'AMPLEUR D'UN MOUVEMENT SOCIAL

Conformément à l'article L. 114-2 du code général de la fonction publique, les contrôleurs aériens sont soumis aux dispositions relatives à la cessation concertée du travail figurant aux articles L. 2512-2 à L. 2512-4 du code du travail.

L'article L. 2512-2 dudit code dispose ainsi que la grève doit être précédée d'un préavis émis par une organisation syndicale représentative au niveau national, dans la catégorie professionnelle, l'administration ou le service concerné. Ce préavis, qui précise les motifs du recours à la grève, doit parvenir cinq jours francs avant le déclenchement de celle-ci. Il mentionne le champ géographique, l'heure du début et la durée, limitée ou non, de la grève envisagée.

Les organisations syndicales et l'administration sont tenues de négocier pendant la durée du préavis de grève. À l'issue des négociations, la conclusion d'un éventuel accord entre les parties entraînera la levée du préavis.

La grève est un mouvement à la fois collectif et professionnel. Si l'obligation de préavis n'est pas respectée, l'administration peut prendre des sanctions disciplinaires à l'encontre des éventuels agents grévistes.

Pour autant, le dépôt d'un préavis de grève ne permet pas à la direction générale de l'aviation civile (DGAC) de déterminer avec précision le nombre de grévistes. D'une manière générale, un agent public n'est pas tenu de faire grève pendant toute la durée indiquée par le préavis ; il peut cesser ou reprendre le travail au moment qu'il choisit.

Par ailleurs, la DGAC est concernée à la fois par des préavis de grève nationaux de la fonction publique et par des préavis liés à des revendications plus sectorielles, spécifiques aux contrôleurs aériens. Dans le premier cas, les syndicats représentatifs au sein de cette direction n'ont aucune obligation de relayer en interne ces préavis de grève et ne le font pas toujours. Il en résulte une incertitude quant au caractère plus ou moins suivi, en interne, d'un mouvement social national. Cette incertitude tient au fait qu'à la différence des autres travailleurs du secteur aérien, les contrôleurs aériens ne sont pas soumis à l'obligation de se déclarer individuellement grévistes préalablement au mouvement social.

B. L'ABSENCE D'OBLIGATION DE DÉCLARATION INDIVIDUELLE DE PARTICIPATION À LA GRÈVE DES CONTRÔLEURS AÉRIENS

L'obligation de déclaration individuelle de participation à une grève s'applique aux agents indispensables à l'exécution des services publics de transport terrestre depuis 2007. Elle a été étendue en 2012 aux salariés du transport aérien dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols. Les contrôleurs aériens ne sont toutefois pas soumis à cette obligation.

1. L'information individuelle dans le secteur du transport terrestre

L'article 5 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, aujourd'hui codifié aux articles L. 1324-7 et L. 1324-8 du code des transports, a mis en place une obligation de déclaration individuelle de participation à la grève pour tous les agents indispensables à l'exécution des services publics de transport terrestre.

Conformément à l'article L. 1324-7 dudit code, le salarié doit informer son employeur de son intention de participer à une journée de grève au plus tard quarante-huit heures avant celle-ci. En outre, s'il a déclaré son intention de participer à la grève et qu'il y renonce, il est tenu d'informer son employeur au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure prévue de sa participation à la grève afin que ce dernier puisse l'affecter dans le cadre du plan de transport. De même, le salarié qui participe à la grève et décide de reprendre son service en informe son employeur au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure de sa reprise afin que ce dernier puisse l'affecter dans le cadre du plan de transport.

Une sanction disciplinaire est prévue par l'article L. 1324-8 du même code à l'encontre du salarié qui n'a pas informé son employeur de son intention de participer à la grève ou qui, de façon répétée, ne l'a pas informé de son intention de renoncer à y participer ou de reprendre son service.

2. L'information individuelle dans le secteur du transport aérien

Sur le modèle des dispositions existant dans le secteur du transport terrestre depuis 2007, une obligation de déclaration individuelle de participation à la grève a été mise en place dans le secteur aérien par la 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, dite « loi Diard ».

Ces dispositions, codifiées au sein du chapitre IV du titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code des transports, intitulé « Dispositions relatives au droit à l'information des passagers du transport aérien », s'appliquent de manière large aux salariés du transport aérien dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols, à l'exception notable des contrôleurs aériens.

Sont ainsi concernés, en application de l'article L. 1114-1 du code des transports, lorsqu'ils concourent directement à l'activité de transport aérien de passagers, les « *entreprises, établissements ou parties d'établissement qui exercent une activité de transport aérien ou qui assurent les services d'exploitation d'aérodrome, de la sûreté aéroportuaire, de secours et de lutte contre l'incendie, de lutte contre le péril animalier, de maintenance en ligne des aéronefs ainsi que les services d'assistance en escale comprenant le contrôle du chargement, des messages et des télécommunications, le traitement, le stockage, la manutention et l'administration des unités de chargement, l'assistance aux passagers, l'assistance des bagages, l'assistance des opérations en piste, l'assistance du nettoyage et du service de l'avion, l'assistance du carburant et de l'huile, l'assistance d'entretien en ligne, l'assistance des opérations aériennes et de l'administration des équipages, l'assistance du transport au sol et l'assistance du service du commissariat* ».

L'article L. 1114-3 du même code prévoit qu'en cas de grève et pendant toute la durée du mouvement, les salariés dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols informent, au plus tard quarante-huit heures avant de participer à la grève, le chef d'entreprise ou la personne désignée par lui de leur intention d'y participer. Le salarié qui a déclaré son intention de participer à la grève et qui y renonce en informe son employeur au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure prévue de sa participation à la grève. De même, le salarié qui participe à la grève et décide de reprendre son service en informe son employeur au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure de sa reprise.

Une sanction disciplinaire est prévue par l'article L. 1114-4 du même code à l'encontre du salarié qui n'a pas informé son employeur de son intention de

participer à la grève ou qui, de façon répétée, ne l'a pas informé de son intention de renoncer à y participer ou de reprendre son service.

Ces déclarations individuelles de participation à la grève doivent permettre d'améliorer l'information des passagers quant à l'annulation éventuelle de leur vol. À cet égard, l'article L. 1114-7 du code des transports précise qu'en cas de perturbation du trafic aérien liée à une grève dans l'une des entreprises ou établissements mentionnés ci-dessus, tout passager a le droit de disposer d'« *une information gratuite, précise et fiable sur l'activité assurée* ». Cette information doit être délivrée aux passagers par l'entreprise de transport aérien au plus tard vingt-quatre heures avant le début de la perturbation.

Si l'on peut saluer cette disposition permettant d'améliorer la qualité de service dont bénéficient les passagers, la délivrance d'une information précise et fiable en cas de grève dans le secteur aérien dépend en réalité largement de la possibilité de connaître le nombre de contrôleurs aériens grévistes, dans la mesure où leur participation à une grève a des conséquences en chaîne sur l'activité des différentes entreprises du secteur aérien. Or, celles-ci ne sont aujourd'hui pas en mesure d'anticiper précisément la réduction ou l'arrêt de leurs activités liées à un mouvement social des contrôleurs aériens.

Enfin, il est précisé à l'article L. 1114-3 du code des transports précité que les informations issues des déclarations individuelles des salariés ne peuvent être utilisées que pour l'organisation de l'activité durant la grève en vue d'en informer les passagers. Elles sont couvertes par le secret professionnel. Leur utilisation à d'autres fins ou leur communication à toute personne autre que celles désignées par l'employeur comme étant chargées de l'organisation du service est passible de sanctions pénales.

C. LA CONTINUITÉ DU SERVICE DE LA NAVIGATION AÉRIENNE DONNE LIEU À D'IMPORTANTES RÉQUISITIONS DE PERSONNELS

Les contrôleurs aériens sont soumis depuis 1985 à un service minimum dont les principes essentiels sont précisés par la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 ⁽¹⁾, dont les dispositions sont codifiées aux articles L. 114-4 et L. 114-5 du code général de la fonction publique. En application de l'article L. 114-4, en cas de cessation concertée du travail dans les services de la navigation aérienne, doivent être assurés en toutes circonstances :

– la continuité de l'action gouvernementale et l'exécution des missions de la défense nationale ;

(1) Loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 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 relative à l'exercice du droit de grève dans les services de la navigation aérienne.

- la préservation des intérêts ou besoins vitaux de la France et le respect de ses engagements internationaux, notamment le droit de survol du territoire ;
- les missions nécessaires à la sauvegarde des personnes et des biens ;
- le maintien de liaisons destinées à éviter l’isolement de la Corse et des collectivités ultra-marines ;
- la sauvegarde des installations et du matériel de ces services.

Le décret d’application de l’article L. 114-4 précité ⁽¹⁾ définit la liste des services de la navigation aérienne nécessaires à l’exécution de ces missions. Il impose notamment que la capacité offerte pour les survols, dans les espaces aériens gérés par la France, soit égale à la moitié de celle qui serait normalement offerte dans la période considérée. En outre, les services chargés de la navigation aérienne doivent rester ouverts dans treize aéroports situés en métropoles, trois aéroports situés en Corse et neuf aéroports situés en outre-mer.

(1) Décret n° 85-1332 du 17 décembre 1985 portant application de la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 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 relative à l’exercice du droit de grève dans les services de la navigation aérienne.

Décret d'application de l'article L. 114-4 du code général de la fonction publique

Les services de la navigation aérienne nécessaires à l'exécution des missions définies à l'article 2 de la loi du 31 décembre 1984 précitée sont :

1. Les stations radar utilisées pour le contrôle en route, le système de transmission automatique des données traitées vers les centres de défense aérienne et les services fixes et mobiles des télécommunications aéronautiques pour les besoins de la défense aérienne ;
2. Le service du contrôle du trafic aérien pour l'organisation et la régulation des flux de trafic aérien, le traitement initial des plans de vol, la transmission automatique des messages sol-sol, l'analyse et la transmission des informations nécessaires au déclenchement éventuel d'opérations de recherche et de sauvetage ;
3. Les centres régionaux de la navigation aérienne pour la fourniture des services de la circulation aérienne aux aéronefs et pour l'identification des vols au bénéfice de la détente aérienne ; la capacité offerte pour les survols, dans les espaces aériens gérés par la France, est égale à la moitié de celle qui serait normalement offerte dans la période considérée ;
4. Les aides radio-électriques et les stations isolées de télécommunications air-sol nécessaires à la fourniture des services de circulation aérienne en route ;
5. Les services chargés de la sécurité de la navigation aérienne et de l'exploitation technique dans les aérodromes suivants :
Orly, Roissy-Charles-de-Gaulle, Deauville, Nantes, Clermont-Ferrand, Lyon-Satolas, Marseille, Nice, Toulouse-Blagnac, Bordeaux-Mérignac, Poitiers, Limoges, Mulhouse-Bâle, Ajaccio, Bastia, Calvi ;
6. Les services chargés de la sécurité de la navigation aérienne et de l'exploitation technique dans les principaux aérodromes des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer : Cayenne, Fort-de-France, Pointe-à-Pitre, Saint-Denis-de-la-Réunion, Mayotte, Nouméa-la-Tontouta, Wallis, Papeete-Faaa, Saint-Pierre ;
7. Les services de la navigation aérienne qui permettent d'assurer le trafic suisse à l'aéroport de Bâle-Mulhouse, les liaisons aériennes nécessaires au fonctionnement des institutions européennes à Strasbourg et un nombre limité de vols internationaux et intérieurs désignés en fonction des intérêts et des besoins vitaux de la France.

Les agents indispensables à l'exécution de ces missions, désignés par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile, doivent demeurer en fonction, en application de l'article L. 114-5 du code général de la fonction publique.

De ce fait, en cas de préavis de grève et en l'absence de connaissance précise du nombre d'agents grévistes, la DGAC est contrainte de procéder à la réquisition préventive des personnels nécessaires à l'exercice de ces missions, soit environ 50 % des effectifs des contrôleurs aériens, bien que ce chiffre varie selon les centres de contrôle.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE INITIAL DE LA PROPOSITION DE LOI

L'article unique de la proposition de loi met en place, pour les contrôleurs aériens, une obligation de déclaration individuelle de participation à la grève deux jours avant le mouvement social.

Il crée un nouvel article L. 114-5-1 au sein de la section 2 du chapitre IV du titre I^{er} du livre I^{er} du code général de la fonction publique, qui regroupe les dispositions particulières relatives au droit de grève applicables dans la fonction publique de l'État.

Ce nouvel article prévoit que, dans le cas où un préavis de grève concernant les personnels des services de la navigation aérienne a été déposé, tout agent assurant des fonctions de contrôle, d'information de vol et d'alerte et dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols, informe, au plus tard à midi l'avant-veille de chaque journée de grève, l'autorité administrative de son intention d'y participer.

Cette obligation de déclaration individuelle de participation est proche des obligations similaires déjà existantes pour les agents indispensables à l'exécution des services publics de transport terrestre, d'une part, et pour les autres agents des transports aériens dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols, d'autre part, qui doivent se déclarer au plus tard quarante-huit heures avant de participer à la grève, en application respectivement des articles L. 1324-7 et L. 1114-3 du code des transports.

Le nouvel article L. 114-5-1 du code général de la fonction publique prévoit également que l'agent qui a déclaré son intention de participer à la grève et qui y renonce en informe l'autorité administrative au plus tard à dix-huit heures l'avant-veille de chaque journée de grève. Cette information n'est pas requise lorsque la grève n'a pas lieu, ni lorsque la prise du service est consécutive à la fin de la grève.

À titre de comparaison, ce délai est de vingt-quatre heures avant l'heure prévue de participation à la grève pour les agents indispensables à l'exécution des services publics de transport terrestre et pour les autres agents des transports aériens dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols, conformément aux articles L. 1324-7 et L. 1114-3 du code des transports.

Sur la base des informations ainsi fournies, le nouvel article L. 114-5-1 du code général de la fonction publique prévoit que l'autorité administrative décide, le cas échéant et au plus tard à dix-huit heures l'avant-veille de chaque journée de grève, de la mise en place du tour de service applicable lors de la journée de grève afin d'assurer la continuité du service de la navigation aérienne, définie à l'article L. 114-4 du même code. Ce tour de service est défini après avis du comité

social d'administration. Ainsi, même en cas de recours au « service minimum », le dialogue social reste maintenu et le point de vue du personnel est pris en considération.

Ce délai limite imposé à la DGAC pour réquisitionner du personnel facilitera l'organisation du « service minimum », tant pour l'administration que pour les contrôleurs réquisitionnés qui ne pourront plus être prévenus à la dernière minute.

En outre, le non-respect de cette nouvelle obligation d'information individuelle est assorti de sanctions. Comme en matière de transport terrestre et pour les autres salariés du secteur aérien, le nouvel article L. 114-5-1 précité prévoit que l'agent qui n'a pas informé l'autorité administrative de son intention de participer à la grève ou qui, de façon répétée, ne l'a pas informée de son intention de renoncer à participer à la grève ou de reprendre son service, est passible d'une sanction disciplinaire.

Enfin, il est précisé que les informations issues des déclarations individuelles des agents ne peuvent être utilisées que pour l'organisation de l'activité durant la grève, en vue d'en informer les passagers et, anonymisées, pour l'information des organisations syndicales. Leur utilisation à d'autres fins ou leur communication à toute autre personne est passible des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal, c'est-à-dire un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

- La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté trois amendements de la rapporteure, Mme Evelyne Perrot (Union centriste), à l'article unique de la proposition de loi.

- Afin d'éviter toute confusion, l'amendement COM-1 précise que l'obligation d'information s'applique dans le cas où un préavis de grève a été déposé. La mention d'un « *préavis de grève concernant les personnels des services de la navigation aérienne* », qui figurait dans la proposition de loi initiale, aurait pu laisser penser que le champ d'application de l'article était restreint aux seuls préavis internes à la DGAC, ce qui aurait exclu les préavis de grève nationaux de la fonction publique. Les grèves consécutives à un préavis national étant les plus fréquentes, il convenait de les inclure sans ambiguïté dans le périmètre de la proposition de loi.

- L'amendement COM-2 précise que les informations issues des déclarations individuelles des agents permettent d'informer les passagers « *des adaptations du trafic aérien consécutives au mouvement de grève* ».

- Enfin, l'amendement COM-3 renforce la confidentialité des déclarations individuelles des agents participant au mouvement de grève en mentionnant que

celles-ci sont couvertes par le secret professionnel. Il aligne ainsi la protection des déclarations des contrôleurs aériens sur celle déjà prévue par l'article L. 1114-3 du code des transports pour les autres salariés du transport aérien dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols.

- En séance publique, la proposition de loi a été adoptée sans modification.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Syndicat national des contrôleurs du trafic aérien (SNCTA)

M. David Giraud, ingénieur du contrôle de la navigation aérienne au centre en route de la navigation aérienne (CRNA) Est, secrétaire national

M. Guilhem Faraldo, ingénieur du contrôle de la navigation aérienne à Nice, secrétaire national

Mme Enora Poignard, ingénieur du contrôle de la navigation aérienne au CRNA Ouest, secrétaire nationale

M. Stéphane Rozalen, ingénieur du contrôle de la navigation aérienne à Marseille-Provence, secrétaire national

M. Yohann Le Petitcorps, ingénieur du contrôle de la navigation aérienne à Roissy-Charles de Gaulle, secrétaire national

M. Guillaume Sintès, ingénieur du contrôle de la navigation aérienne au CRNA Sud-Est, secrétaire national

Table ronde de diverses organisations syndicales

– Union syndicale de l’aviation civile – CGT (USAC-CGT)

M. Charles-André Quesnel, secrétaire national

– Syndicat national de la navigation aérienne – FO (SNNA-FO)

M. Laurent Notebaert

– Syndicat des personnels de l’aviation civile – CFDT (SPAC-CFDT)

M. Thierry Auxire, contrôleur aérien au CRNA Sud-Est

– UNSA – Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (UNSA-ICNA)

M. Anthony Défendini, secrétaire général

M. Christophe Merlin, représentant en comité social d’administration ministériel

Fédération nationale de l’aviation et de ses métiers (Fnam) *

M. Laurent Timsit, délégué général

Air France *

M. Olivier Janicaud, secrétaire général

M. Aurélien Gomez, directeur des affaires parlementaires et territoriales

Direction générale de l’aviation civile (DGAC)

M. Damien Cazé, directeur général

Mme Alix Le Masson, sous-directrice des affaires juridiques

M. Frédéric Guignier, directeur de la stratégie et des ressources à la direction des services de la navigation aérienne (DSNA)

Aéroports de Paris *

M. Régis Lacote, directeur de l’aéroport de Paris-Charles de Gaulle et membre du comité exécutif du groupe

Union des aéroports français et francophones associés (UAF & FA) *

M. Nicolas Paulissen, délégué général

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*