

PROPOSITION DE LOI N° 621 (2017-2018) RELATIVE À L'OBLIGATION DE DÉCLARATION D'UN PRÉAVIS DE GRÈVE DES CONTRÔLEURS AÉRIENS*Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable*

Rapport n° 161 (2018-2019) de M. Alain FOUCHÉ,
fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable,
déposé le 28 novembre 2018

Réunie le mercredi 28 novembre 2018 sous la présidence de M. Hervé Maurey, président, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examiné le rapport de M. Alain Fouché et établi son texte sur la **proposition de loi n° 621 (2017-2018) relative à l'obligation de déclaration d'un préavis de grève des contrôleurs aériens.**

L'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE PAR LES PERSONNELS DE LA NAVIGATION AÉRIENNE**► DES GRÈVES NOMBREUSES QUI PERTURBENT LE TRAFIC AÉRIEN ET CAUSENT DES DIFFICULTÉS IMPORTANTES POUR LES PASSAGERS**

La France est le pays en Europe qui connaît le plus grand nombre de grèves de contrôleurs aériens. Dans un rapport publié en juin 2018 au nom de la commission des finances sur le contrôle aérien, M. Vincent Capo-Canellas indique que, de 2004 à 2016, la France a enregistré **254 jours de grève de contrôleurs aériens**, contre 46 pour la Grèce, 37 pour l'Italie, 10 pour le Portugal et 4 pour l'Allemagne. Ainsi, **67 % des jours de grève du contrôle aérien en Europe se sont produits en France.**

Les **grèves affectant la direction générale de l'aviation civile (DGAC)** sont de plusieurs ordres. Il peut s'agir de **grèves dites « fonction publique »**, c'est-à-dire des mouvements sociaux nationaux qui concernent l'ensemble des fonctionnaires et auxquels les fonctionnaires de la DGAC peuvent participer, de **grèves portées par des organisations syndicales de la DGAC** portant sur des revendications propres au secteur de l'aviation civile, ou de **grèves portant sur des revendications locales** affectant un ou plusieurs sites.

En 2017, la DGAC a été affectée par 14 mouvements « fonction publique » et 30 mouvements locaux, qui se sont traduits par **75 jours de grèves**, et **au 1^{er} semestre 2018**, par 3 mouvements « fonction publique » et 10 mouvements locaux, pour un total de **26 jours de grève.**

Ces grèves conduisent à des **annulations de vol et à des retards importants.** Le rapport de M. Vincent Capo-Canellas précité indique qu'entre 2005 et 2016, les 249 jours de grèves du contrôle aérien français recensés ont causé **plus de 162 000 annulations de vols**, soit une moyenne de 652 annulations par jour de grève. En 2017, le service de la navigation aérienne français a été responsable de **33,4 % des minutes de retard** générées par les différents prestataires de service de la navigation aérienne en Europe.

Ces annulations et ces retards sont sources de **difficultés importantes pour les passagers, ils contribuent à dégrader l'image du transport aérien français** et ils représentent un **coût important pour les compagnies aériennes.**

► **LE CADRE RELATIF À L'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE PAR LES PERSONNELS DE LA NAVIGATION AÉRIENNE NE PERMET PAS D'ORGANISER LE SERVICE AU MIEUX**

En tant que fonctionnaires appartenant à la fonction publique d'État, les agents de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) ne peuvent participer à une grève que s'ils sont couverts par **un préavis** émanant d'une ou plusieurs organisations syndicales représentatives transmis à l'autorité hiérarchique **cinq jours francs avant le déclenchement de la grève**.

Par ailleurs, les personnels de la navigation aérienne sont soumis, depuis la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984, à une **obligation de service minimum en cas de grève**. À ce titre, l'administration peut **réquisitionner un certain nombre de personnels** en cas de grève afin d'assurer l'exécution de missions essentielles, en particulier la continuité de l'action gouvernementale et les missions de défense et de secours. Par ailleurs, les réquisitions doivent permettre que 50 % de la capacité offerte pour les survols dans les espaces aériens gérés par la France soit assurée, et que certains aéroports listés par décret demeurent ouverts.

En revanche, les agents de la DSNA ne sont pas tenus actuellement de **déclarer individuellement s'ils participent ou non à une grève**.

Du fait de cette absence d'obligation de déclaration, **l'administration ne connaît pas à l'avance le nombre de grévistes** et elle doit, par précaution, compte tenu des exigences élevées de sécurité attachées aux missions de contrôle de la navigation aérienne, demander aux compagnies aériennes de supprimer un certain volume de vols, alors même que cela peut ne pas être nécessaire.

Il arrive en effet que la grève soit peu suivie, et que le **nombre de vols annulés soit trop important par rapport aux capacités de contrôle**. À l'inverse, lorsqu'une grève est davantage suivie que ce qui était envisagé, **cela se traduit par des retards voire des annulations de vols, car les capacités de contrôle sont saturées**.

Cette situation est **particulièrement problématique s'agissant des grèves « fonction publique »** qui, au contraire des grèves corporatistes, sont peu suivies par les fonctionnaires de la DGAC, mais conduisent à **la mise en place de restrictions préventives du trafic aérien**, et donc à des annulations de vols.

LA PROPOSITION DE LOI VISE À OBLIGER LES PERSONNELS DE LA NAVIGATION AÉRIENNE À DÉCLARER LEUR INTENTION DE PARTICIPER À UNE GRÈVE

La présente proposition de loi a été déposée au Sénat le 3 juillet 2018 par M. Joël Guerriau et plusieurs de ses collègues.

Elle oblige les personnels de la navigation aérienne à **déclarer individuellement leur intention de participer à une grève au plus tard 48 heures avant son début**, et à informer leur employeur s'ils renoncent à participer à cette grève ou s'ils souhaitent reprendre leur service 24 heures avant. Elle prévoit également que **les agents qui manquent à leur obligation de déclaration individuelle sont passibles d'une sanction disciplinaire**.

Ce faisant, elle **étend aux personnels de la navigation aérienne des dispositions existantes du code des transports**, introduites par la loi n° 2012-375 du 19 mars 2012 (dite loi « Diard »), s'agissant des personnels concourant à l'exercice du transport aérien de passagers. Une telle obligation de déclaration préalable concerne également les salariés des entreprises de transport terrestre, depuis la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007.

LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a approuvé cette proposition de loi, considérant que l'obligation de déclaration préalable de participation à une grève permettrait effectivement une meilleure organisation du service de la navigation aérienne en cas de grève, et donc réduirait les perturbations pour les passagers, sans remettre pour autant en cause le droit de grève des personnels de la navigation aérienne.

La commission a cherché à améliorer la rédaction de cette proposition sur plusieurs points.

Tout d'abord, la commission a restreint le champ d'application de l'obligation de déclaration préalable de participation à une grève, afin qu'elle ne concerne que les personnels de la navigation aérienne qui concourent directement à l'activité du transport aérien de passagers, et non tous les personnels de la navigation aérienne.

En effet, si le Conseil constitutionnel reconnaît la compétence du législateur pour limiter le droit de grève en vue de le concilier avec d'autres principes à valeur constitutionnelle, ces limitations doivent être proportionnées à l'objectif visé, en l'occurrence la continuité du service de la navigation aérienne. Par conséquent, l'obligation de déclaration préalable ne doit concerner que les personnels qui participent directement à l'activité de contrôle de la circulation aérienne.

De même, afin de tenir compte des remarques du Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, la commission a prévu que les informations issues des déclarations préalables soient couvertes par le secret professionnel. Ainsi, leur utilisation à d'autres fins que celles d'organiser le service pendant la grève ou leur communication à des tiers serait passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Enfin, la commission a adopté plusieurs amendements visant à harmoniser la rédaction de la proposition de loi avec les dispositions législatives existantes, et à modifier l'intitulé de la proposition de loi, afin qu'il corresponde mieux au dispositif qu'elle prévoit.



Hervé Maurey
Président de la commission
Sénateur (Union Centriste)
de l'Eure



Alain Fouché
Rapporteur
Sénateur (Les Indépendants)
de la Vienne



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/118-161/118-161.html>