

N° 161

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 novembre 2018

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi relative à l'obligation de déclaration d'un préavis de grève des contrôleurs aériens,

Par M. Alain FOUCHÉ,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, *président* ; MM. Claude Bérít-Débat, Patrick Chaize, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Alain Fouché, Guillaume Gontard, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspart, *vice-présidents* ; Mmes Nicole Bonnefoy, Pascale Bories, MM. Jean-François Longeot, Cyril Pellevat, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Joël Bigot, Jean Bizet, Jean-Marc Boyer, Mme Françoise Cartron, M. Guillaume Chevrollier, Mme Marta de Cidrac, MM. Jean-Pierre Corbisez, Michel Dagbert, Michel Dennemont, Mme Martine Filleul, MM. Jordi Ginesta, Éric Gold, Mme Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllégatte, Benoît Huré, Olivier Jacquin, Mme Christine Lanfranchi Dorgal, MM. Olivier Léonhardt, Jean-Claude Luche, Philippe Madrelle, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolay, Jean-Jacques Panunzi, Philippe Pemezec, Mme Évelyne Perrot, M. Rémy Pointereau, Mme Angèle Préville, MM. Jean-Paul Prince, Christophe Priou, Charles Revet, Mmes Nadia Sollogoub, Michèle Vullien.

Voir les numéros :

Sénat : 621 (2017-2018) et 162 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION.....	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. L'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE PAR LES PERSONNELS DE LA NAVIGATION AÉRIENNE	9
A. DES GRÈVES NOMBREUSES QUI PERTURBENT LE TRAFIC AÉRIEN ET CAUSENT DES DIFFICULTÉS IMPORTANTES POUR LES PASSAGERS.....	9
1. <i>La France, pays européen qui connaît le plus grand nombre de grèves de contrôleurs aériens.....</i>	9
2. <i>Des difficultés importantes pour les passagers et des coûts pour les compagnies aériennes</i>	10
B. 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.....	12
1. <i>Les personnels de la navigation aérienne sont soumis à une obligation de service minimum</i>	12
2. <i>Le manque de prévisibilité du nombre de grévistes ne permet pas une organisation optimale du service</i>	14
II. LA PROPOSITION DE LOI VISE À OBLIGER LES PERSONNELS DE LA NAVIGATION AÉRIENNE À DÉCLARER LEUR INTENTION DE PARTICIPER À UNE GRÈVE	15
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	16
1. <i>Une obligation de déclaration individuelle qui existe déjà dans le secteur des transports et qui permet de concilier droit de grève et continuité du service public.....</i>	16
2. <i>Un objectif louable : améliorer l'organisation du service de contrôle aérien en cas de grève afin de réduire les perturbations pour les passagers.....</i>	19
3. <i>Des modifications à apporter pour assurer la constitutionnalité de la proposition</i>	19
EXAMEN EN COMMISSION.....	21
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	29
TABLEAU COMPARATIF	31

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

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

Lors de cette réunion, **la commission a approuvé le principe d'étendre aux personnels de la navigation aérienne les dispositions actuelles du code des transports** obligeant les salariés concourant à l'activité de transport de passagers aériens à **informer leur employeur de leur intention de participer à une grève, de renoncer à y participer, ou de reprendre leur service.**

Afin d'assurer la constitutionnalité de la proposition de loi, la commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, deux amendements visant à préciser son dispositif.

Le premier amendement **restreint le champ d'application de l'obligation de déclaration préalable** afin qu'il concerne uniquement les personnels de la navigation aérienne qui assurent des fonctions de contrôle, d'information de vol et d'alerte et **qui concourent directement à l'activité du transport aérien de passagers.**

Le deuxième amendement vise à **protéger les informations issues des déclarations préalables**, afin qu'elles ne puissent être utilisées par l'employeur à d'autres fins que l'organisation du service, sous peine de sanctions.

La commission a, en outre, adopté quatre amendements du rapporteur visant à **harmoniser la rédaction de la proposition de loi** avec les dispositions législatives existantes, et à apporter des **clarifications rédactionnelles.**

Enfin, la commission a adopté un amendement du rapporteur **modifiant l'intitulé de la proposition de loi**, afin qu'il corresponde mieux au dispositif qu'elle prévoit.

À l'issue de ces débats, la commission a adopté l'article unique de la proposition de loi ainsi modifié.

Madame, Monsieur,

La France est le pays d'Europe qui connaît le plus grand nombre de grèves de contrôleurs aériens.

Ces grèves créent des perturbations importantes pour le trafic aérien, et engendre des situations souvent très difficiles à vivre pour les passagers.

Certes, les personnels des services de la navigation aérienne sont soumis à une obligation de service minimum, qui impose qu'un certain nombre de missions essentielles soient assurées, et que 50 % de la capacité de survol de l'espace aérien français soit maintenue en cas de grève.

Toutefois, l'absence d'obligation pour ces personnels de déclarer individuellement leur intention de participer à une grève, ou d'y renoncer, conduit à perturber le trafic au-delà des seules restrictions consécutives à la mise en place du service minimum.

En effet, l'impossibilité pour l'administration de prévoir le nombre de personnels grévistes ne permet pas de dimensionner l'organisation du service au mieux, et donc de limiter les annulations et les retards de vol.

Sans remettre en cause d'une quelconque manière le droit de grève, la proposition de loi vise à améliorer le fonctionnement du service minimum, au profit des usagers, en soumettant les personnels de la navigation aérienne à une obligation de déclaration préalable, disposition qui s'applique déjà aux salariés des entreprises de transport terrestre et des entreprises de transport aérien.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. L'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE PAR LES PERSONNELS DE LA NAVIGATION AÉRIENNE

A. DES GRÈVES NOMBREUSES QUI PERTURBENT LE TRAFIC AÉRIEN ET CAUSENT DES DIFFICULTÉS IMPORTANTES POUR LES PASSAGERS

1. La France, pays européen qui connaît le plus grand nombre de grèves de contrôleurs aériens

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 aérien¹, notre collègue 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.**

Compte tenu de la **densité du trafic dans l'espace aérien français** et des modalités d'organisation des grèves, chaque jour de grève en France a un impact sur le trafic européen beaucoup plus important que pour les autres pays, puisqu'il est évalué à **35 000 minutes par jour de grève** contre 1 800 en Grèce, 4 300 en Italie et 4 100 au Portugal.

De manière générale, les **grèves affectant la direction générale de l'aviation civile (DGAC)** sont de plusieurs ordres :

- **des grèves dites « fonction publique »**, c'est-à-dire des mouvements sociaux nationaux qui concernent l'ensemble des fonctionnaires, auxquels les fonctionnaires de la DGAC peuvent participer. Ces **grèves de solidarité avec la fonction publique**, sur des problématiques parfois éloignées des préoccupations propres aux personnels de la DGAC, sont nombreuses et se traduisent par une désorganisation importante du service ;

- **des grèves portées par des organisations syndicales confédérées ou corporatistes de la DGAC d'ampleur nationale**, sur des revendications propres aux personnels de la DGAC ;

- **des grèves portant sur des revendications locales**, qui affectent 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**

¹ Retards du contrôle aérien : la France décroche en Europe. Rapport d'information de M. Vincent Capo-Canellas fait au nom de la commission des finances, juin 2018.

grèves, et au 1^{er} semestre 2018, par 3 mouvements « fonction publique » et 10 mouvements locaux¹, pour un total de **26 jours de grève**.

Nombre de jours de grèves des personnels de la DGAC depuis 2015

	2015	2016	2017	2018 (1 ^{er} semestre)
Nombre de jours de grève	156	41	75	26
Nombre de grévistes (tous corps confondus)	3 073	2 718	1 559	1 968
Nombre de contrôleurs aériens grévistes	1 127	1 048	236	627

Source : DGAC

Ce nombre élevé de jours de grèves montre que le **niveau de conflictualité au sein de la DGAC reste relativement important**, et ce malgré le fait que le dialogue social s'organise autour d'une **démarche de négociation et de signature de protocoles sociaux pluriannuels** entre le ministre chargé des transports et les organisations syndicales représentatives des personnels², qui permet de donner de la lisibilité aux mesures sociales mises en œuvre.

2. Des difficultés importantes pour les passagers et des coûts pour les compagnies aériennes

Les grèves des personnels de la navigation aérienne conduisent à **des annulations de vol et à des retards importants**.

Le rapport de 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.

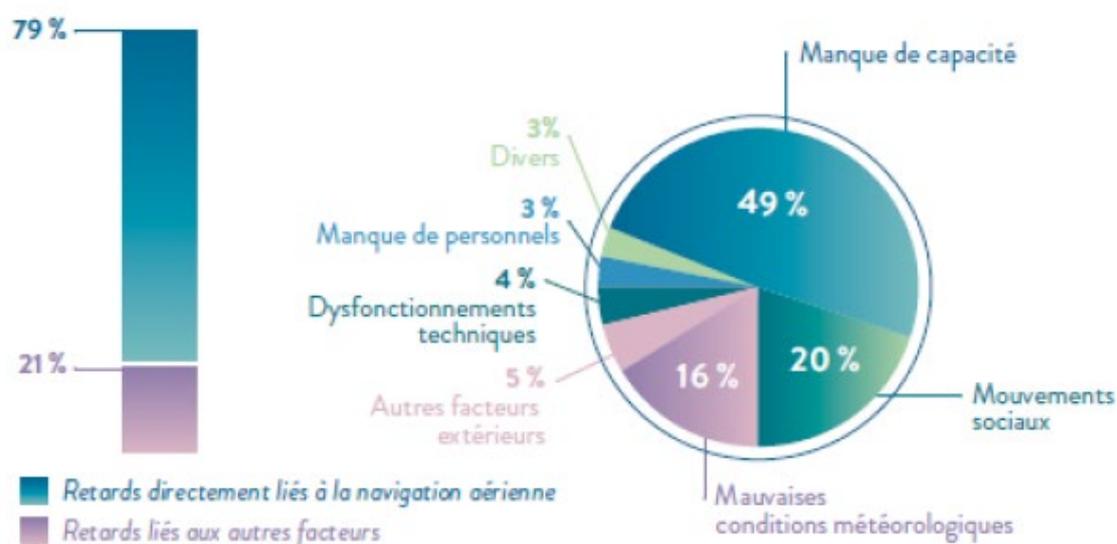
¹ À titre d'exemple, l'un de ces mouvements locaux concernait le centre en route de la navigation aérienne (CRNA) Sud-Est. Il a couru sur huit week-ends du mois d'avril à la mi-juillet 2018 et portait sur trois revendications : l'augmentation des affectations de contrôleurs dans le centre par rapport à la planification faite en février en concertation avec les organisations syndicales, la consolidation du plan de modernisation technique et opérationnelle du centre, le retrait du tour de service mis en œuvre en mars 2018 et le retour au dispositif datant de 2012. Il a mobilisé 316 grévistes, soit 6,15 % de l'effectif réel et 10,76 % de l'effectif présent.

² Le protocole social en vigueur porte sur la période 2016-2019 ; il vise, entre autres, à introduire une nouvelle planification du cycle de travail des contrôleurs aériens plus adaptée à l'évolution et à la variabilité du trafic aérien, en contrepartie de revalorisations catégorielles pour les personnels de la DGAC pour un montant de 55 millions d'euros sur la période.

Au total, 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, en 2017.

Si les grèves ne sont pas la seule cause des retards des vols, puisque ceux-ci résultent principalement du manque de personnels, dans un contexte de **très forte croissance du trafic aérien, et de la vétusté des instruments de gestion de la navigation aérienne qui induisent un manque de capacité de contrôle**¹, elles représentent tout de même **20 % des causes de retard**, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Répartition des causes de retards liés aux régulations du trafic aérien



Source : DGAC

Ces annulations et ces retards sont sources de **difficultés importantes pour les passagers et contribuent à dégrader l'image du transport aérien français**. Si la plupart du temps, les compagnies aériennes sont en capacité d'informer leurs passagers des annulations de vol en amont, **il arrive, du fait des difficultés à anticiper le nombre de grévistes et à organiser le service en conséquence, que certains vols soient annulés « à chaud »**, alors que les passagers sont déjà présent dans l'aéroport voire dans les avions, ce qui est particulièrement difficile à vivre pour eux.

Par ailleurs, ces perturbations représentent un **coût important pour les compagnies aériennes**. Air France estime, par exemple, que les grèves du contrôle aérien entre 2015 et 2017 ont conduit à 3 300 annulations de vols et 346 000 minutes de retard, **ce qui a représenté un coût total de 100 millions d'euros**.

¹ Ces deux problématiques sont présentées de manière détaillée dans le rapport précité de la commission des finances.

Une journée de grève se traduit, par ailleurs, par une **perte de recettes pour la Direction générale de l'aviation civile**, estimée entre **3 et 4,5 millions d'euros**.

B. 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

1. Les personnels de la navigation aérienne sont soumis à une obligation de service minimum

Les personnels qui participent à l'activité de contrôle de la circulation aérienne dépendent de la **direction des services de la navigation aérienne (DSNA)**, qui fait elle-même partie de la direction générale de l'aviation civile.

La DSNA comporte près de 7 400 agents, soit 65 % des effectifs de la DGAC. Outre les corps d'ingénieurs généralistes, qui assurent principalement des fonctions d'encadrement, et les corps administratifs, l'essentiel des personnels de la DSNA est constitué de trois corps techniques de fonctionnaires :

- **4 026 ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA)**, plus communément appelés contrôleurs aériens, dont 3 462 sont affectés à des fonctions de contrôle de la circulation aérienne, 350 à des fonctions d'encadrement ou d'expertise et 224 sont soit en formation au sein de l'École nationale de l'aviation civile, soit sur des affectations hors contrôle soit sur des positions administratives particulières ;

- **1 298 ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne (IESSA)**, qui sont chargés d'assurer la maintenance et la supervision technique des instruments de la navigation aérienne, de participer au développement de ces équipements et d'exécuter des missions d'études et de recherche et d'encadrement ;

- **1 075 techniciens supérieurs des études et d'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC)**, qui assurent diverses missions d'exploitation, de mise en œuvre des moyens informatiques, d'enseignement et d'encadrement, et exercent le contrôle de la circulation aérienne sur certains aérodromes régionaux.

En tant que fonctionnaires appartenant à la fonction publique d'État, ces agents 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**¹.

¹ Article L. 2512-2 du code du travail.

Ce délai de préavis est **systématiquement respecté** par les organisations syndicales. S'il ne l'était pas, **l'administration pourrait prendre des sanctions disciplinaires à l'encontre des agents grévistes** ¹.

Lors des dépôts de préavis de grève, **des réunions de conciliation peuvent être organisées** entre la DGAC et les organisations syndicales qui, lorsqu'elles sont concluantes, permettent la levée de ces préavis. D'après la DSNA, **un tiers des préavis de grève** seraient levés suite aux négociations entreprises.

Par ailleurs, les agents de la DSNA sont soumis, depuis la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984², à une **obligation de service minimum en cas de grève** . L'article 2 de la loi dispose ainsi que **certains services essentiels doivent être effectués pendant les grèves afin d'assurer** :

- la continuité de l'action gouvernementale et l'exécution des missions de la défense nationale ;
- 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, des départements et territoires d'outre-mer et de Mayotte ;
- la sauvegarde des installations et du matériel de ces services.

Le décret d'application³ de la loi de 1984 précise les services de la navigation aérienne qui sont nécessaires à l'exécution de ces missions, et impose 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 au cours de la période concernée** .

Par ailleurs, il **impose que les services chargés de la sécurité de la navigation aérienne dans certains aéroports soient ouverts** , pour qu'un certain nombre de vols à l'arrivée et au départ – dont le nombre est négocié au cas par cas – soient assurés.

Afin d'assurer cette continuité du service, l'article 3 de la loi de 1984 prévoit que **le ministre chargé de l'aviation civile peut procéder à la**

¹ Article L. 2512-4 du code du travail.

² 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.

³ 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.

réquisition d'un certain nombre de personnels indispensables à l'exécution des missions ; ceux-ci sont alors tenus de demeurer en fonction pendant la grève.

Ces astreintes sont réparties entre les personnels par **un système de roulement**, en fonction des plannings des agents. Les réquisitions sont **notifiées individuellement aux agents** plusieurs jours avant le début de l'astreinte – il est en effet nécessaire que l'agent ait matériellement le temps d'être informé de son astreinte.

Par ailleurs, certains agents affectés à des fonctions d'autorité – dont la liste est fixée par arrêté¹ – **sont astreints d'office, et sont donc privés du droit de grève**².

La France n'est pas le seul pays européen à avoir mis en place un service minimum en matière de contrôle aérien. Les situations sont toutefois très variables puisque le service minimum peut se traduire par l'application d'une contrainte relative au nombre de vols (46 vols par heure en Hongrie), au nombre de routes aériennes ouvertes (trois routes aériennes au Portugal, représentant 33 % du trafic de survol de son territoire) ou aux capacités de survol (100 % des activités de survol doivent être assurées en Grèce, en Italie et en Espagne, 40 % à Chypre).

2. Le manque de prévisibilité du nombre de grévistes ne permet pas une organisation optimale du service

Le droit de grève des personnels de la navigation aérienne **est déjà relativement encadré**, puisque les agents grévistes sont soumis à une obligation de service minimum. Toutefois, ils **ne sont pas tenus de déclarer individuellement s'ils participent ou non à une grève**.

Une telle obligation **existe actuellement pour d'autres personnels du secteur public et privé** ; elle est notamment applicable aux personnels des services de transport terrestre de voyageurs et aux personnels concourant à l'activité de transport de passagers aériens (voir *infra*).

¹ Arrêté du 8 juillet 2008 relatif à la désignation des personnels devant demeurer en fonction en cas de cessation concertée du travail dans les services de la navigation aérienne.

² Il s'agit du directeur de la direction des opérations (DO), du directeur de la direction de la technique et de l'innovation (DTI), des chefs de centre en route de la navigation aérienne (CRNA), des chefs de service de la navigation aérienne (SNA), du chef des organismes de Roissy et d'Orly, du chef du centre d'exploitation des systèmes de la navigation aérienne centraux (CESNAC), du chef du service de l'information aéronautique (SIA), des chefs de service exploitation et des chefs de service technique dans les mêmes centres, organismes ou services, des chefs des organismes ou chefs circulation aérienne des aéroports devant rester ouverts en cas de grève, des ingénieurs de permanence à la DO, dans les CRNA, dans les SNA, au CESNAC ou dans les aéroports ouverts, des chefs de salle et adjoints aux chefs de salle chargés de la gestion des flux du trafic aérien dans les CRNA, des chefs de l'approche, des chefs de tour ou des chefs de quart des aéroports ouverts, de la maintenance opérationnelle dans les CRNA, au CESNAC et dans les aéroports d'Orly et Roissy et de la maintenance opérationnelle de la centrale électrique et thermofrigorifique dans les CRNA.

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**.

Bien que les discussions engagées avec les organisations syndicales permettent parfois à la direction d'évaluer, de manière informelle, si le conflit sera plus ou moins suivi, il n'en reste pas moins que ce **manque de prévisibilité** ne permet pas d'organiser le service au mieux et de limiter les perturbations pour les passagers.

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 abattements de vols.

II. 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 notre collègue Joël Guerriau** et plusieurs de ses collègues.

Son article unique vis à **étendre aux personnels des services de la navigation aérienne les dispositions prévues aux trois premiers alinéas de l'article L. 1114-3 du code des transports**. Introduits par la loi n° 2012-375 du 19 mars 2012¹ (dite loi « Diard »), ils prévoient l'obligation, pour les personnels concourant à l'exercice du transport aérien de passagers, d'informer leur employeur :

- **de leur intention de participer à une grève quarante-huit heures avant ;**

- **de leur intention de renoncer à participer à une grève ou de reprendre leur service 24 heures avant.**

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.

Les trois premiers alinéas de l'article L. 1114-3 du code des transports

« 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 renonce à y participer en informe son employeur au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure prévue de sa participation à la grève afin que celui-ci puisse l'affecter. Cette information n'est pas requise lorsque la grève n'a pas lieu ou lorsque la prise du service est consécutive à la fin de la grève.

« Le salarié qui participe à la grève et qui 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. Cette information n'est pas requise lorsque la reprise du service est consécutive à la fin de la grève. »

Par ailleurs, l'article unique prévoit que **les agents qui manquent à leur obligation de déclaration individuelle sont passibles d'une sanction disciplinaire** dans les conditions prévues à l'article L. 1114-4 du code des transports.

L'article L. 1114-4 du code des transports

« Est passible d'une sanction disciplinaire le salarié qui n'a pas informé son employeur de son intention de participer à la grève dans les conditions prévues à l'article L. 1114-3. Cette sanction disciplinaire peut également être prise à l'encontre du salarié qui, de façon répétée, n'a pas informé son employeur de son intention de renoncer à participer à la grève ou de reprendre son service. »

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

1. Une obligation de déclaration individuelle qui existe déjà dans le secteur des transports et qui permet de concilier droit de grève et continuité du service public

L'obligation de déclaration individuelle de participation à une grève **existe déjà dans le secteur des transports s'agissant des salariés des entreprises de transport terrestre et des salariés des entreprises de transport aérien.**

La loi n° 2007-1224 du 21 août 2007¹ prévoit ainsi que les salariés indispensables à l'exécution des services publics de transport terrestre **doivent informer leur employeur de leur intention de participer à une grève au plus tard 48 heures avant**, sous peine de sanctions disciplinaires.

¹ 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.

Elle prévoit également que les informations issues des déclarations individuelles des salariés **sont couvertes par le secret professionnel**, et que leur utilisation à d'autres fins que l'organisation du service durant la grève, ou leur communication à des tiers est passible de sanctions.

Dans sa décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, **le Conseil constitutionnel a jugé que cette obligation de déclaration préalable n'était pas contraire à la Constitution**, considérant qu'elle « *ne saurait être étendue à l'ensemble des salariés, n'est opposable qu'aux seuls salariés dont la présence détermine directement l'offre de service ; que les sanctions disciplinaires sont uniquement destinées à réprimer l'inobservation de la formalité procédurale prévue par le législateur dont la méconnaissance ne confère pas à l'exercice du droit de grève un caractère illicite ; qu'elles ont vocation à conforter l'efficacité du dispositif afin de faciliter la réaffectation des personnels disponibles pour la mise en œuvre du plan de transport adapté ; qu'en outre, contrairement à ce qu'affirment les requérants, l'obligation de déclaration ne s'oppose pas à ce qu'un salarié rejoigne un mouvement de grève déjà engagé et auquel il n'avait pas initialement l'intention de participer, ou auquel il aurait cessé de participer, dès lors qu'il en informe son employeur au plus tard quarante-huit heures à l'avance ; que l'aménagement ainsi apporté aux conditions d'exercice du droit de grève n'est pas disproportionné au regard de l'objectif poursuivi par le législateur* », et considérant que « *les informations issues des déclarations individuelles ne pourront être utilisées que pour "l'organisation du service durant la grève" ; qu'elles sont couvertes par le secret professionnel ; que 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 sera passible des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal ; que, dans le silence de la loi déferée, les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 susvisée s'appliquent de plein droit aux traitements de données à caractère personnel qui pourraient éventuellement être mis en œuvre ; qu'ainsi, l'obligation de déclaration individuelle s'accompagne de garanties propres à assurer, pour les salariés, le respect de leur droit à la vie privée* ».

Comme indiqué *supra*, la **loi n° 2012-375 du 19 mars 2012** applique **une obligation identique de déclaration préalable aux personnels qui concourent directement à l'activité de transport aérien de passagers**¹.

Dans sa décision n° 2012-650 DC, **le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution**, considérant que l'obligation faite aux salariés d'informer de leur intention de participer à une grève n'est pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur de permettre l'information des entreprises de transport aérien et de leurs passagers, puisqu'elle ne s'oppose pas à ce qu'un salarié rejoigne un mouvement de grève.

¹ Il s'agit des salariés des exploitants d'aérodrome et des entreprises, établissements ou parties d'établissement qui occupent un emploi de personnel navigant ou qui assurent personnellement une opération d'assistance en escale, de maintenance en ligne des aéronefs, de sûreté aéroportuaire, de secours et de lutte contre l'incendie ou de lutte contre le péril animalier.

Dans ces deux décisions, le Conseil constitutionnel applique les **principes développés dans sa jurisprudence sur le droit de grève** élaborée à l'occasion de l'examen de plusieurs lois interdisant ou réglementant le droit de grève pour certaines catégories professionnelles.

Dans sa première décision rendue en la matière, le 25 juillet 1979, le Conseil constitutionnel a admis que la loi puisse aller « *jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service [public] dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays* »¹.

De manière générale, le Conseil a établi que **le législateur peut apporter des limites au droit de grève**, dans un considérant de principe repris dans ses décisions ultérieures : « *Considérant qu'aux termes du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958 : "Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent" ; qu'en édictant cette disposition les constituants ont entendu marquer que le droit de grève est un principe de valeur constitutionnelle, mais qu'il a des limites et ont habilité le législateur à tracer celles-ci en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte ; que, notamment 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* ».

Le Conseil constitutionnel a ainsi reconnu la compétence du législateur pour **limiter le droit de grève en vue de le concilier avec d'autres principes à valeur constitutionnelle, et notamment le principe de continuité du service public**, ainsi que pour « *définir les conditions d'exercice du droit de grève et tracer la limite séparant les actes et les comportements qui constituent un exercice licite de ce droit des actions et comportements qui en constitueraient un usage abusif* »² – ce qui l'a conduit à reconnaître que le législateur peut exiger le dépôt d'un préavis préalablement au déclenchement d'une grève dans un service public³.

¹ Décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, Loi modifiant les dispositions de la loi du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision, en cas de cession concertée du travail.

² Décision n° 82-144 DC du 22 octobre 1982, Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel.

³ Décision n° 77 DC du 20 juillet 1977. Loi modifiant l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961.

2. Un objectif louable : améliorer l'organisation du service de contrôle aérien en cas de grève afin de réduire les perturbations pour les passagers

La proposition de loi vise, à travers l'obligation de déclaration préalable, à permettre aux services de la navigation aérienne d'être **informés suffisamment à l'avance du nombre de personnels grévistes** afin de pouvoir ajuster au mieux l'organisation du service, et donc de réduire les perturbations pour les passagers.

C'est bien la **principale raison qui motive cette proposition de loi** : réduire au maximum les situations difficiles dans lesquelles les passagers se retrouvent du fait de l'annulation ou du retard de leur vol.

L'objectif de ce texte n'est pas de remettre en cause le droit des personnels de la navigation aérienne à faire grève. Ces agents pourront continuer de participer à un mouvement social, mais ils devront le déclarer au préalable à leur hiérarchie.

Il s'agit bien de **concilier le droit de grève avec le principe de continuité du service public**, dans la lignée des lois précitées du 21 août 2007 et du 19 mars 2012.

3. Des modifications à apporter pour assurer la constitutionnalité de la proposition

La **jurisprudence constitutionnelle sur le droit de grève** permet d'appréhender l'équilibre à trouver entre l'exercice du droit de grève, d'une part, et le respect d'autres principes à valeur constitutionnelle, d'autre part.

Les limites apportées au droit de grève par le législateur doivent, en tout état de cause, **être proportionnées à l'objectif visé, en l'occurrence la continuité du service de la navigation aérienne.**

C'est pourquoi la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté un **amendement COM-1 du rapporteur**, qui précise que l'obligation de déclaration individuelle de participation à une grève **ne concerne que les personnels de la navigation aérienne** « *qui assurent des fonctions de contrôle, d'information de vol et d'alerte et qui concourent directement à l'activité du transport aérien de passagers* ».

En effet, la rédaction actuelle de l'article unique, qui vise l'ensemble des personnels de la navigation aérienne, **est trop large, puisqu'elle va au-delà des seuls agents dont la présence détermine directement l'offre de services.**

Par ailleurs, afin de tenir compte des remarques du Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007 concernant la nécessaire protection des informations issues des déclarations préalables,

la commission a adopté un **amendement COM-5** du rapporteur qui prévoit que **ces informations sont couvertes par le secret professionnel**. À ce titre, 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 **cinq autres amendements du rapporteur** :

- **un amendement COM-2** qui prévoit que l'obligation de déclaration individuelle est applicable non seulement lors du lancement de la grève, **mais également pendant toute la durée du mouvement** ;

- **un amendement COM-3** qui prévoit que les agents qui décident de participer à une grève doivent en **informer soit leur chef de service, soit la personne désignée par lui en charge de l'organisation du service** ;

- **un amendement COM-4** rédactionnel ;

- **un amendement COM-6** qui **supprime le renvoi à un décret d'application**, les dispositions de la proposition de loi se suffisant à elles-mêmes ;

- **un amendement COM-7** qui vise à **rendre plus exact l'intitulé de la proposition de loi**¹. En effet, comme mentionné *supra*, les personnels de la navigation aérienne **sont tenus, en tant que fonctionnaires d'État, d'être couverts par un préavis de grève** devant être déposé cinq jours francs avant le début de la grève. L'objet de la proposition n'est pas d'obliger ces agents à déclarer un préavis de grève, mais à **informer individuellement leur hiérarchie de leur intention de participer à une grève**.

Votre commission a adopté l'article unique de la proposition de loi ainsi modifié.

¹ Il s'agit de remplacer l'intitulé actuel (Proposition de loi relative à l'obligation de déclaration d'un préavis de grève des contrôleurs aérien) par l'intitulé suivant : Proposition de loi relative à l'obligation de déclaration de participation à une grève des contrôleurs aériens.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 28 novembre 2018, la commission a examiné le rapport sur la proposition de loi n° 621 (2017-2018) relative à l'obligation de déclaration d'un préavis de grève des contrôleurs aériens.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Nous examinons la proposition de loi de Joël Guerriau relative au droit de grève des contrôleurs aériens. Ce texte a un objectif simple : obliger les contrôleurs aériens, mais aussi les autres personnels des services 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. Il s'agit de permettre aux services de la navigation aérienne d'être informés suffisamment à l'avance du nombre de personnels grévistes afin de pouvoir ajuster au mieux l'organisation du service, et donc de réduire les perturbations pour les passagers.

Une telle obligation de déclaration individuelle de participation à une grève existe actuellement dans le secteur des transports, pour les salariés des entreprises de transport terrestre, c'est-à-dire par exemple pour les salariés de la SNCF et la RATP, depuis la loi du 21 août 2007, et pour les salariés des entreprises de transport aérien depuis la loi du 19 mars 2012, dite loi Diard. La proposition de loi étend cette obligation de déclaration individuelle aux personnels de la navigation aérienne.

Ce texte part du constat que la France est, de loin, le pays en Europe qui connaît le plus grand nombre de grèves de contrôleurs aériens. Le rapport très complet de notre collègue Vincent Capo-Canellas, de juillet dernier, sur le contrôle aérien, a ainsi montré que, de 2004 à 2016, la France a enregistré 254 jours de grève des contrôleurs aériens, contre 46 pour la Grèce, 37 pour l'Italie, 10 pour le Portugal et seulement 4 pour l'Allemagne. Ainsi, 67 % des jours de grève du contrôle aérien en Europe se sont produits en France.

Or, compte tenu de la densité du trafic dans l'espace aérien français, chaque jour de grève a des conséquences importantes en termes d'annulations de vol et de retards. Entre 2005 et 2016, les grèves du contrôle aérien français ont causé plus de 160 000 annulations de vols. Ces perturbations sont source de difficultés importantes pour les compagnies aériennes et leurs passagers, tant en terme de coût, que de désagréments pour les passagers et de dégradation de l'image du secteur aérien français. À titre d'exemple, Air France estime que les grèves du contrôle aérien sur les années 2015, 2016 et 2017 ont conduit à 3 300 annulations de vols et 346 000 minutes de retard pour la compagnie, ce qui a représenté un coût de 100 millions d'euros. Une journée de grève se traduit par ailleurs par une

perte de recettes pour la direction générale de l'aviation civile (DGAC), estimée entre 3 à 4,5 millions d'euros.

Si, la plupart du temps, les compagnies aériennes sont en capacité d'informer leurs passagers des annulations de vol en amont, il arrive, du fait des difficultés à anticiper le nombre de grévistes et à organiser le service en conséquence, que certains vols soient annulés à chaud, alors que les passagers sont déjà présent dans l'aéroport, voire dans l'avion, ce qui est évidemment très difficile à vivre pour eux. C'est d'ailleurs la principale raison qui motive cette proposition de loi : réduire au maximum les situations difficiles, voire parfois dramatiques dans lesquelles les passagers se retrouvent du fait de l'annulation ou du retard de leur vol.

Observons toutefois que la grève n'est pas la seule cause de retard des avions. Outre les conditions météorologiques et les difficultés de gestion qui incombent aux compagnies aériennes, les principaux retards liés au contrôle aérien résultent du manque de personnels de contrôle - en vertu d'une politique qui a commencé sous M. Sarkozy et s'est prolongée depuis - dans un contexte de très forte croissance du trafic aérien, et de la vétusté des instruments de gestion de la navigation aérienne. Je vous renvoie là-dessus au rapport de Vincent Capo-Canellas, qui présente cela de manière détaillée, et dont il ressort nettement que la France est en retard.

La proposition de loi étend l'obligation de déclaration individuelle de participation à une grève à l'ensemble des personnels des services de la navigation aérienne, et pas seulement aux contrôleurs aériens. Le personnel qui participe à l'activité de contrôle de la navigation aérienne, qui dépendent de la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA) - faisant elle-même partie de la DGAC - sont essentiellement constitués de trois corps techniques de fonctionnaires. Il y a, tout d'abord, 4 000 ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, plus communément appelés les contrôleurs aériens, dont 3 500 sont directement affectés aux fonctions d'exercice du contrôle de la circulation aérienne, dans des conditions difficiles vu le manque d'effectifs. Il y a, ensuite, 1 300 ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne, qui sont notamment chargés d'assurer le développement et la maintenance des instruments de la navigation aérienne. Il y a, enfin, 1 000 techniciens supérieurs des études et d'exploitation de l'aviation civile, qui exercent le contrôle de la circulation aérienne sur certains aérodromes régionaux et assurent diverses missions d'exploitation, de mise en œuvre des moyens informatiques, d'enseignement et d'encadrement.

En tant que fonctionnaires appartenant à la fonction publique d'État, ces agents 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. Ce délai de préavis est systématiquement respecté par les

organisations syndicales. S'il ne l'était pas, l'administration pourrait prendre des sanctions disciplinaires à l'encontre des agents grévistes.

Par ailleurs, les agents de la DSNA sont soumis, depuis la loi du 31 décembre 1984, à une obligation de service minimum en cas de grève. Cela signifie concrètement que certains services essentiels doivent être effectués pendant les grèves, comme les services nécessaires à la continuité de l'action gouvernementale, à l'exécution des missions de la défense nationale et des missions de sauvetage des personnes et des biens, ou encore au maintien de liaisons destinées à éviter l'isolement de la Corse et des territoires d'outre-mer.

Surtout, les dispositifs relatifs au service minimum imposent 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 au cours de la période concernée. Par ailleurs, il impose que certains aéroports soient ouverts, pour assurer un certain nombre d'arrivées et de départ de vols négocié au cas par cas. Afin d'assurer cette continuité du service, l'administration procède à la réquisition d'un certain nombre de personnels, qui sont tenus de demeurer en fonction pendant la grève. Ces astreintes tournent entre les personnels en fonction des plannings. Par ailleurs, certains agents qui sont affectés à des postes stratégiques sont astreints d'office, et sont donc privés du droit de grève. Il s'agit par exemple des chefs des centres en route de la navigation aérienne ou des chefs de service de la navigation aérienne.

La France n'est pas le seul pays à avoir mis en place un service minimum en matière de contrôle aérien, puisque c'est le cas également d'autres pays comme l'Espagne, le Portugal, l'Italie ou la Croatie. Le droit de grève des contrôleurs aériens est déjà relativement encadré, puisque les agents grévistes sont soumis à des obligations de service minimum. Ce qu'il manque, c'est, comme à la SNCF, l'obligation pour les agents de déclarer individuellement s'ils participent ou non à une grève. Cette absence d'obligation de déclaration fait que l'administration ne connaît pas à l'avance le nombre de grévistes, et qu'elle doit donc, par précaution, mettre en place un service minimum et demander aux compagnies de supprimer un certain nombre de vols, alors même que cela peut ne pas être nécessaire.

En effet, il arrive parfois 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 à chaud, car les capacités de contrôle sont saturées. Ce manque de prévisibilité est dommageable puisqu'il ne permet pas d'organiser le service au mieux et de limiter au maximum les perturbations pour les passagers.

Cette situation est particulièrement problématique s'agissant des grèves dites fonction publique. En effet, en tant que fonctionnaires d'État, les

personnels de la navigation aérienne sont couverts par les préavis de grève nationaux émis par les organisations syndicales de fonctionnaires. Même si ces grèves nationales sont, au contraire des grèves corporatistes, peu suivies par les fonctionnaires de la DGAC, elles se traduisent par la mise en place de restrictions préventives du trafic aérien, ce qui conduit à des annulations de vols.

Ainsi, en 2017, la DGAC a été affectée par 14 grèves fonction publique et 30 grèves locales et, au premier semestre 2018, par trois mouvements fonction publique et dix mouvements locaux. Ces grèves de solidarité avec le reste de la fonction publique posent des problèmes majeurs pour l'organisation du service de contrôle aérien. Il est donc important, comme le prévoit cette proposition de loi, d'obliger les personnels de la navigation aérienne à informer leur hiérarchie de leur intention de participer ou non à une grève.

Cette obligation de déclaration constitue le maillon manquant du cadre actuel, qui permettra au service minimum de mieux fonctionner, d'être mieux dimensionné et donc de limiter les désagréments pour les passagers - et les coûts exorbitants pour les compagnies.

L'objectif de cette proposition de loi n'est bien évidemment pas de remettre en cause le droit de grève du personnel de la navigation aérienne. Il pourra continuer à faire grève mais devra simplement le déclarer au préalable. Il s'agit plutôt de concilier le droit de grève avec l'exigence de continuité du service public, qui a elle aussi valeur constitutionnelle.

Mme Nicole Bonnefoy. - Je comprends l'objectif de cette proposition de loi, qui est d'assurer un meilleur service, mais l'amélioration doit passer par le dialogue social ! Le personnel de la DGAC est couvert par un protocole social conclu avec sa hiérarchie, qui est revu tous les quatre ans et doit justement l'être en 2019, ce qui rend cette proposition de loi inopportune : elle risque de mettre le feu ! Mieux vaut laisser le temps au dialogue. D'ailleurs, il existe un service minimum, avec un taux de réquisition atteignant parfois les 80 %. Ce sont plutôt ses modalités de mise en œuvre qu'il faudrait améliorer - mais par le dialogue social. Le préavis de grève existe aussi, et il est de cinq jours. Enfin, imagine-t-on chaque employé aller se déclarer gréviste auprès de son employeur ? Nous voterons contre cette proposition de loi.

M. Patrick Chaize. - Ce texte arrive au mauvais moment, alors que les élections professionnelles se profilent. De plus, il pourrait être plus complet, notamment en s'appuyant sur le rapport de M. Capo-Canellas, qui évoquait d'autres pistes, ou encore en étendant la réflexion à d'autres services publics comme la Poste, où les préavis de grève sont infinis !

Mme Marta de Cidrac. - Cette proposition de loi va dans le bon sens, mais je suis d'accord avec ce qui vient d'être dit : mieux vaudrait une

approche plus globale incluant d'autres services publics - et le calendrier n'est pas bon. Quel sera le préavis pour une déclaration individuelle ?

Mme Éliane Assassi. - En 2012, mon groupe a voté contre la loi Diard, et nous avons déposé une proposition de loi supprimant toutes les atteintes au droit de grève dans le secteur des transports. C'est dire que nous voterons contre ce texte, qui apporte une mauvaise réponse à des vraies questions posées par ce secteur, dans lequel la privatisation d'ADP ne va pas arranger la situation. Notre commission des finances a rédigé un rapport pointant les maux du transport aérien et de son contrôle, qui ne se limitent pas aux problèmes posés par les grèves. Nous avons 4 000 contrôleurs aériens et leurs syndicats m'ont dit combien ils étaient sous pression en raison de la forte augmentation du trafic : en 2017, ils ont contrôlé plus de 3,1 millions de vols, soit une hausse de plus de 4 % depuis 2015. Le matériel est vétuste, et les moyens manquent. Ne soyons pas dupes : ce texte est avant tout une réponse à la demande des compagnies aériennes britanniques, hollandaises et hongroises, qui ont porté plainte contre la France auprès de l'Union européenne, l'accusant de n'avoir pas fait assez contre les grèves des contrôleurs aériens.

M. Jordi Ginesta. - Rappelons que 67 % des jours de grève dans l'espace aérien sont dus aux Français ! Il faut supprimer la « clairance », cette tolérance qui consiste à autoriser un contrôleur à quitter son poste si ses collègues estiment qu'ils sont assez nombreux pour assurer le trafic, car elle provoque des retards.

Il conviendrait d'imposer une interdiction de s'absenter pour aller chercher son enfant à l'école. La clairance n'existe que chez les contrôleurs aériens et, n'étant pas codifiée, elle n'entre pas dans le décompte des jours de grève.

M. Jean-François Longeot. - Comme mon collègue Patrick Chaize, je me demande si le moment est bien choisi pour cette proposition de loi, qui suscite beaucoup d'interrogation même au sein d'un syndicat réformiste. Je m'abstiendrai donc. Ne mettons pas le feu aux poudres... il y en a déjà assez qui traîne en ce moment ! Pourquoi imposer une telle obligation aux contrôleurs aériens, et pas dans d'autres métiers ? Évitions les polémiques inévitables que suscitera ce texte.

M. Alain Fouché, rapporteur. - Madame Bonnefoy, le dialogue social a bien lieu. Certaines organisations syndicales que nous avons entendues sont opposées à ce texte, d'autres demandent en compensation une réduction de l'obligation de service minimum - ce qui n'est, bien entendu, pas souhaitable. Je doute que les prochaines négociations sociales les fassent changer d'avis sur ce point.

L'obligation d'indiquer l'intention de participer à une grève est envisagée depuis longtemps, mais on trouve toujours une bonne raison de ne pas le faire. Or elle existe à la RATP, à la SNCF et chez Air France ! Il ne

s'agit pas de faire une révolution, mais d'améliorer la situation des passagers et de leur famille.

Monsieur Chaize, vous souhaitez élargir le champ du texte, mais pour le moment il est ce qu'il est...

Madame de Cidrac, le délai minimal pour le dépôt du préavis de grève reste de cinq jours : aucun changement de ce point de vue-là ; mais la déclaration d'intention de participer à la grève devra être déposée au moins 48 heures avant.

Je suis d'accord avec vous sur un point, madame Assassi : nous manquons de personnel. Cela est d'ailleurs vrai dans d'autres secteurs : nous perdons beaucoup d'argent, chaque année, parce que nos services fiscaux n'ont pas d'effectifs suffisants pour lutter contre la fraude qui est énorme, notamment chez les compagnies étrangères. Mais la préoccupation première de l'auteur du texte, Joël Guerriau, n'est pas l'argent : ce sont les droits des passagers.

Monsieur Ginesta, le problème que vous évoquez relève de l'organisation du travail.

M. Jordi Ginesta. – Avec la clairance, les contrôleurs peuvent s'absenter sans rendre des comptes, et il arrive qu'un avion attende un quart d'heure parce que le contrôleur est allé déposer ses enfants à l'école.

M. Alain Fouché, rapporteur. – C'est une pratique qui relève de l'usage et ne figure donc pas dans la loi ; voilà le problème. Si vous le souhaitez, vous pouvez amender le texte en séance.

Monsieur Longeot, ce n'est jamais le bon moment pour examiner ce texte ! En janvier, on tirera prétexte des menaces de grève pour les vacances de février, en avril ce seront les vacances de Pâques, et ainsi de suite. Je vous propose donc de voter cet excellent texte.

EXAMEN ARTICLES

Article unique

M. Alain Fouché, rapporteur. – L'obligation de déclaration individuelle de participation ne doit concerner que le personnel de navigation qui concourt directement au transport. La rédaction initiale est trop large. Dans sa décision du 16 août 2007 relative à la loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs de 2007, qui instaurait une telle obligation de déclaration préalable pour les salariés des entreprises de transport terrestre de voyageurs, le Conseil constitutionnel avait estimé que cette obligation « ne saurait être étendue à l'ensemble des salariés » et qu'elle « n'est opposable qu'aux seuls salariés dont la présence détermine directement

l'offre de services ». Mon amendement COM-1 modifie la rédaction de l'article pour en tenir compte.

L'amendement COM-1 est adopté.

M. Alain Fouché, rapporteur. – L'amendement COM-2 rend l'obligation de déclaration individuelle de participation à une grève applicable lors du lancement de la grève et pendant toute la durée du mouvement. Les agents qui rejoignent la grève en cours seront ainsi soumis à l'obligation.

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Mon amendement COM-3 oblige les agents qui décident de participer à une grève à en informer soit leur chef de service, soit la personne chargée par lui de l'organisation du service.

L'amendement COM-3 est adopté.

M. Alain Fouché, rapporteur. – L'amendement COM-4 est rédactionnel.

L'amendement COM-4 est adopté.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Mon amendement COM-5 protège les informations issues des déclarations individuelles de participation à une grève en punissant d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait de les utiliser à d'autres fins que l'organisation du service pendant la grève ou de les communiquer à des tiers.

L'amendement COM-5 est adopté.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Mon amendement COM-6 supprime le renvoi à un décret d'application. Les dispositions de la proposition de loi se suffisent à elles-mêmes.

L'amendement COM-6 est adopté.

Intitulé de la proposition de loi

M. Alain Fouché, rapporteur. – En tant que fonctionnaires d'État, les agents des services de la navigation aérienne sont déjà tenus par l'obligation de dépôt d'un préavis cinq jours francs avant le déclenchement de la grève. Il convient donc de modifier l'intitulé de ce texte, dont l'objet est d'obliger ces agents à informer individuellement leur hiérarchie de leur intention de participer à une grève, et non à déposer un préavis. C'est l'objet de l'amendement COM-7.

L'amendement COM-7 est adopté. L'article unique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 20 novembre 2018

- *Sénat* : **M. Joël GUERRIAU**, Sénateur.

- *Cabinet de Mme Élisabeth Borne* : **M. Benjamin MAURICE**, conseiller social, **M. Grégoire KOENIG**, conseiller en charge des relations avec le Parlement et les élus, **M. Jean-Renaud GELY**, adjoint au directeur des services de la navigation aérienne.

Mercredi 21 novembre 2018

- *Union syndicale de l'aviation civile - CGT* : **M. Norbert BOLIS**, secrétaire national, **M. Éric MONATE**, secrétaire national, **M. Grégory POINTEAU**, secrétaire national.

Jeudi 22 novembre 2018

- *Syndicat national des contrôleurs du trafic aérien* : **M. Jérôme LAUTRETTE**, secrétaire national, **M. Jérémie DUCHATELARD**, secrétaire national, **M. Loïc PARISI**, secrétaire national.

- *Sénat* : **M. Vincent CAPO-CANELLAS**, Sénateur.

Vendredi 23 novembre 2018

- *Direction générale de l'aviation civile* : **M. Maurice GEORGES**, directeur des services de la navigation aérienne, **M. Jean-Renaud GELY**, adjoint au directeur des services de la navigation aérienne, **Mme Valérie PERNOT-BURCKEL**, directrice des affaires juridiques.

- *UNSA-ICNA*: **M. Christophe MERLIN**, secrétaire général, **M. Guillaume ROSSO**, secrétaire national.

- *Syndicat des personnels de l'aviation civile - CFDT* : **M. Jean-Christophe SALUSTE**, secrétaire général, **M. Baptiste AMIET**, secrétaire national, **M. Nicolas BAILLY**, secrétaire national, **M. Aymeric BIDE**T, secrétaire national.

- *Air France-KLM* : **M. Laurent TIMSIT**, directeur des affaires internationales, **Mme Patricia MANENT**, directrice des affaires publiques.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Proposition de loi relative à l'obligation de déclaration ~~d'un~~ ~~préavis de~~ grève des contrôleurs aériens

Proposition de loi relative à l'obligation de déclaration de participation à une grève des contrôleurs aériens

Amdt COM-7

Article unique

Après l'article 1^{er} 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, il est inséré un article 1^{er} *bis* ainsi rédigé :

« Art. 1^{er} bis. – En cas de ~~cessation concertée du travail~~, les personnels des services de la navigation aérienne ~~sont tenus d'informer~~ leur chef de service de leur intention ~~de participer à la grève~~, de renoncer à y participer ou de reprendre leur service, dans les conditions prévues aux trois premiers alinéas de l'article L. 1114-3 du code des transports. En cas ~~d'omission de ces obligations d'information~~, la sanction disciplinaire ~~prévue~~ à l'article L. 1114-4 du même ~~code~~ leur est applicable. Un décret en Conseil d'État ~~détermine les modalités d'application du présent article.~~ »

Article unique

Après l'article 1^{er} 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, il est inséré un article 1^{er} *bis* ainsi rédigé :

« Art. 1^{er} bis. – En cas de grève et pendant toute la durée du mouvement, les personnels des services de la navigation aérienne qui assurent des fonctions de contrôle, d'information de vol et d'alerte et qui concourent directement à l'activité du transport aérien de passagers informent leur chef de service ou la personne désignée par lui de leur intention d'y participer, de renoncer à y participer ou de reprendre leur service, dans les conditions prévues aux trois premiers alinéas de l'article L. 1114-3 du code des transports. En cas de manquement à cette obligation, ces personnels sont passibles d'une sanction disciplinaire dans les conditions prévues à l'article L. 1114-4 du même code.

Amdts COM-1, COM-2, COM-3, COM-4, COM-6

« Les informations issues des déclarations individuelles des agents ne peuvent être utilisées que pour l'organisation du service durant la grève. Elles sont couvertes par le

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

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 des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal. »

Amdt COM-5