

N° 553
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} mai 2023

PROPOSITION DE LOI

(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,

PRÉSENTÉE

Par MM. Vincent CAPO-CANELLAS, Hervé MARSEILLE, Bruno RETAILLEAU, Joël GUERRIAU, Loïc HERVÉ, Pierre-Antoine LEVI, Mme Françoise FÉRAT, M. Hervé MAUREY, Mmes Élisabeth DOINEAU, Daphné RACT-MADOUX, Sylvie VERMEILLET, MM. Claude KERN, Laurent LAFON, Mmes Françoise GATEL, Amel GACQUERRE, MM. Jacques LE NAY, Patrick CHAUVET, François BONNEAU, Mmes Annick JACQUEMET, Jocelyne GUIDEZ, M. Jean-Pierre MOGA, Mmes Évelyne PERROT, Catherine MORIN-DESAILLY, Annick BILLON, Nassimah DINDAR, MM. Michel LAUGIER, Jean-François LONGEOT, Arnaud de BELENET, Michel CANÉVET, Mme Sonia de LA PROVÔTÉ, M. Bruno BELIN, Mme Dominique VÉRIEN, MM. Olivier CIGOLOTTI, Jean-Marie VANLERENBERGHE, Alain DUFFOURG, Mme Denise SAINT-PÉ, MM. Alain CAZABONNE, Philippe BONNECARRÈRE, Yves DÉTRAIGNE, Pierre LOUAULT, Jean-Pierre GRAND, Gérard POADJA, Jean-Marie MIZZON, Pierre MÉDEVIELLE, Olivier HENNO, Stéphane DEMILLY, Mme Lana TETUANUI, MM. Jean-Paul PRINCE, Sébastien MEURANT, Olivier PACCAUD, Mme Else JOSEPH, MM. Hugues SAURY, André REICHARDT, Arnaud BAZIN, Mme Françoise DUMONT, M. Cyril PELLEVAL, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. Laurent BURGOA, Max BRISSON, Philippe BAS, Gérard LONGUET, René-Paul SAVARY, Mmes Viviane MALET, Vivette LOPEZ, MM. François CALVET, Gilbert BOUCHET, Alain CADEC, Jean-Jacques PANUNZI, Mmes Catherine BELRHITI, Elsa SCHALCK, Béatrice GOSSELIN, M. Antoine LEFÈVRE, Mmes Corinne IMBERT, Pascale GRUNY, M. Philippe TABAROT, Mmes Sylviane NOËL, Frédérique GERBAUD, Brigitte MICOULEAU, Annie DELMONT-KOROPOULIS, Laurence GARNIER, MM. Gilbert FAVREAU, Patrick CHAIZE, Mme Sophie PRIMAS, MM. Pierre CUYPERS, Bernard FOURNIER, Mme Céline BOULAY-ESPÉRONNIER, MM. Marc LAMÉNIE, Alain CHATILLON, Mme Alexandra BORCHIO FONTIMP, M. Daniel GREMILLET, Mme Kristina PLUCHET et M. Jean-Claude ANGLARS,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La navigation aérienne est essentielle pour la sécurité des vols comme pour la connectivité de nos territoires et plus largement, du pays. C'est aussi un élément clé pour les déplacements des passagers, le respect des horaires, des correspondances.

Qu'il s'agisse des dessertes point à point, des lignes régulières, ou des vols qui traversent la France vers des destinations plus lointaines, notre pays est très fortement survolé. C'est même l'un des pays où le trafic aérien est le plus complexe.

La navigation aérienne est donc au centre de multiples enjeux : sécurité, capacité à « délivrer le trafic », ponctualité, « routes droites » pour réduire l'impact environnemental...

La France avec la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA), au sein de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), dispose d'un service de pointe, de réputation mondiale. Ce service a engagé une modernisation de très grande ampleur qui vise à lui permettre d'atteindre le meilleur standard européen et d'assurer l'interopérabilité dans le cadre du Ciel unique.

Cet effort de modernisation conjugué au dialogue social et à la négociation doit lui permettre d'adapter son organisation au trafic et à la performance attendue en particulier s'agissant des retards générés.

Un aspect du dialogue social demeure perfectible : la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social, l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic et une meilleure conciliation entre la continuité du service public et le respect du droit de grève des contrôleurs aériens.

La situation actuelle est à bien des égards paradoxale car elle conduit à des abattements préventifs de vols et à des retards importants y compris quand le nombre de grévistes est très réduit, sans empêcher des annulations de dernière minute, et ce au détriment des passagers et de leur

information et donc potentiellement de l'ordre public lorsque les passagers se retrouvent en nombre dans les aéroports sans départ possible.

L'objet de la présente proposition de loi est de permettre qu'une grève suivie par les contrôleurs se traduise par une réduction du trafic proportionnée à la grève.

La présente proposition de loi vise ainsi à mettre en œuvre, en cas de grève dans le secteur de la navigation aérienne la prévisibilité nécessaire de ces services, pour la bonne information des compagnies aériennes et in fine des passagers aériens et la préservation de l'ordre public dans les aéroports, dans le strict respect de la constitutionnalité du droit de grève.

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, qui a été codifiée aux articles L. 1114-1 à L. 1114-7 du code des transports, prévoit que les salariés qui souhaitent faire grève se déclarent grévistes au moins 48 heures avant le début du mouvement et, le cas échéant, annoncent 24 heures à l'avance leur renonciation à la participation à la grève.

Dans l'état actuel du droit, ce dispositif, qui existe aussi dans le transport terrestre guidé, s'applique à l'ensemble de la chaîne des opérateurs du transport aérien de passagers (compagnies aériennes, exploitants d'aérodrome, entreprises de maintenance des aéronefs, assistants en escale, etc.).

Il ne concerne pas à ce jour les services de la navigation aérienne. Cette absence rend de plus en plus souvent l'ensemble du dispositif inopérant. En l'absence de toute information fiable portant sur le nombre prévisionnel de grévistes dans chacune des équipes de contrôle, la direction générale de l'Aviation civile n'est pas en mesure d'évaluer la capacité réelle (au sens du nombre de contrôleurs effectivement présents) dont elle disposera pour assurer l'écoulement du trafic les jours de grève.

Compte tenu de la nécessité d'assurer la continuité du service public, les articles L. 114-4 et L. 114-5 du code général de la fonction publique prévoient l'existence d'un service minimum applicable aux services de la navigation aérienne et en définissent les fondamentaux (préservation des intérêts vitaux de la France, respect des engagements internationaux au titre desquels le survol du territoire, continuité territoriale avec l'Outre-Mer...). Un décret en définit les modalités.

Sur la base de ces textes, il peut être recouru à des astreintes de contrôleurs aériens dans chaque organisme de contrôle soumis à service minimum. Mais la DGAC se trouve dans une situation qui ne lui permet pas d'assurer correctement la prévisibilité du service de contrôle.

Ne pas mettre en place le service minimum dans un organisme de contrôle peut en effet conduire à un arrêt imprévisible du trafic aérien sur un aéroport, impliquant des annulations de vols, sans anticipation possible pour les compagnies aériennes et leurs passagers (annulations dites « à chaud »), comme cela a été le cas à l'aéroport de Paris-Orly le 11 février 2023. De telles circonstances peuvent entraîner la présence de nombreux passagers en attente dans les aéroports et sont susceptibles d'engendrer des troubles à l'ordre public.

A contrario, la mise en place du service minimum dans un organisme de contrôle peut conduire à une forme de surréaction alors que le nombre de grévistes aurait été très faible. Or, les conséquences opérationnelles de la mise en place du service minimum dans un organisme de contrôle sont significatives : vols annulés préventivement ou « à chaud », retards accumulés pour les survols du territoire français, vols ne suivant pas les « routes droites » pour éviter les espaces saturés, retards dans les aéroports. Dans de telles circonstances, au-delà de leur caractère imprévisible, la disproportion entre le faible nombre de grévistes constatés et les dommages considérables causés à l'ensemble de la chaîne des opérateurs du transport aérien, et en premier lieu à leurs passagers, est particulièrement manifeste.

Afin de remédier à ces difficultés liées à l'absence de prévisibilité quant au nombre de grévistes au sein des services de la navigation aérienne, la présente proposition de loi se donne pour objectif de fournir au ministre chargé de l'aviation civile une information précise, complète et fiable sur les personnels souhaitant exercer leur droit de grève, en leur adjoignant une obligation de déclaration individuelle de participation au mouvement de grève à midi l'avant-veille d'une journée de grève. Les personnels concernés par cette obligation sont uniquement les personnels des services de la navigation aérienne qui assurent des fonctions de contrôle, d'information de vol et d'alerte dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols.

Cette extension sera de nature à garantir de la prévisibilité pour l'ensemble de la chaîne du transport aérien en vue de délivrer une information cohérente aux passagers au plus tard l'avant-veille de chaque journée de grève.

La présente proposition de loi permet de mieux préserver l'ordre public dans les aéroports et de mieux concilier la continuité du service public et le respect du droit de grève des contrôleurs aériens, dans la mesure où les dispositions du service minimum seront mises en œuvre de façon beaucoup plus adaptée.

Comme elle a vocation à s'appliquer à des agents de l'État, la disposition prévue par la présente proposition de loi est insérée dans le chapitre du code général de la fonction publique traitant des dispositions particulières applicables, en matière de droit de grève, dans la fonction publique de l'État.

Proposition de loi 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

Article unique

- ① Après l'article L. 114-5 du code général de la fonction publique, il est inséré un article L. 114-5-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 114-5-1.* – Dans le cas où un préavis de grève concernant les personnels des services de la navigation aérienne a été déposé dans les conditions prévues à l'article L. 2512-2 du code du travail, 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.
- ③ « L'agent qui a déclaré son intention de participer à la grève et qui renonce à y participer en informe l'autorité administrative au plus tard à dix-huit heures l'avant-veille d'une 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.
- ④ « Sur la base de ces informations, 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 les missions définies à l'article L. 114-4 du présent code. Ce tour de service est défini après avis du comité social d'administration compétent. Dans le cas où l'autorité administrative décide de ne pas mettre en place ce tour de service, les agents mentionnés à l'article L. 114-5 autres que ceux exerçant des fonctions d'autorité ne sont plus soumis à l'obligation de demeurer en fonction.
- ⑤ « Au sens du présent article, les journées de grève sont définies comme chaque période distincte de vingt-quatre heures à compter de l'heure du début de la grève envisagée mentionnée à l'article L. 2512-2 du code du travail, sans préjudice de la durée du mouvement de grève.
- ⑥ « Les informations issues des déclarations individuelles des agents ne peuvent être utilisées que pour l'organisation de l'activité durant la grève dans les conditions prévues au présent article, 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.

- ⑦ « Est passible d'une sanction disciplinaire l'agent qui n'a pas informé l'autorité administrative de son intention de participer à la grève dans les conditions prévues au présent article. Cette sanction disciplinaire peut également être prise à l'encontre de l'agent qui, de façon répétée, n'a pas informé l'autorité administrative de son intention de renoncer à participer à la grève ou de reprendre son service. »