



...la 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

MOUVEMENTS SOCIAUX DANS LA NAVIGATION AÉRIENNE : MIEUX PRÉVOIR LEUR AMPLEUR, UNE NÉCESSITÉ POUR LES PASSAGERS

La **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat** a **adopté**, le 7 juin 2023, la **proposition de loi** de Vincent Capo-Canellas 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**, suivant les **orientations d'Évelyne Perrot, rapporteure**, sous le bénéfice de **trois amendements** de précision.

Cette proposition de loi poursuit un **triple objectif** :

-  assurer une **meilleure prévisibilité** de l'organisation des services de la navigation aérienne pendant les mouvements sociaux, et donc **éviter les annulations de vols « à chaud »** ;
-  assurer une **meilleure adéquation entre l'ampleur du mouvement social et la réduction du trafic**, en **limitant les abattements** de vols **préventifs** massifs liés à une incertitude sur le nombre de grévistes ;
-  garantir un **droit de grève plus effectif** et des conditions de travail plus satisfaisantes pour les **contrôleurs aériens** en **rendant inutile le recours** préventif au dispositif du « **service minimum** » en cas de mouvement social.

Pour la commission, ce texte répond efficacement aux limites d'un système à bout de souffle et préjudiciable aussi bien pour les passagers que pour les contrôleurs eux-mêmes.

1. AUJOURD'HUI, DES GRÈVES D'UNE AMPLEUR IMPRÉVISIBLE ET UN SERVICE MINIMUM COMPLEXE À ORGANISER

A. UN GRAND NOMBRE DE VOLS ANNULÉS PRÉVENTIVEMENT, SOUVENT DE FAÇON DÉCONNECTÉE DE LA RÉALITÉ DE LA GRÈVE, ET D'INÉVITABLES ANNULATIONS « À CHAUD »

Les grèves des contrôleurs aériens sont actuellement très lourdes de conséquences. Bien que les syndicats doivent déposer un préavis de grève cinq jours avant un mouvement de grève, la **direction générale de l'aviation civile (DGAC) ne dispose pas des informations nécessaires pour anticiper le nombre exact de grévistes**, ceux-ci n'ayant pas à **déclarer leur participation individuellement préalablement au mouvement**. Or, **les contrôleurs aériens sont les seuls travailleurs du secteur aérien à ne pas être soumis à une telle obligation.**

Face à ce **manque d'informations** qui nuit à la **prévisibilité**, la **DGAC** en vient à **annuler préventivement un nombre élevé de vols** afin d'**éviter d'avoir à effectuer des annulations de dernière minute.**



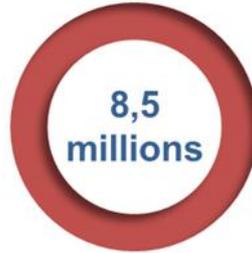
De 2004 à 2016, 67 % de jours de grève du contrôle aérien en Europe ont eu lieu en France. Ils sont à l'origine de 96 % des retards enregistrés sur cette période. L'écart avec nos voisins européens est patent : 254 jours de grèves des contrôleurs aériens en France, contre 4 pour l'Allemagne.



Plus dommageable encore, chaque jour de grève en France a un impact sur le trafic aérien européen beaucoup plus fort que pour les autres pays européens, puisqu'il est évalué à 35 000 minutes par jour de grève contre, par exemple, 1 800 en Grèce.



Retards liés aux grèves du contrôle aérien en Europe dus aux contrôleurs français



Minutes de retards causées par les grèves du contrôle aérien français (2004-2016)



Annulations de vols causées par les grèves du contrôle aérien français (2005-2016)

Ces annulations préventives conduisent à ce que les **contrôleurs aériens n'ont plus besoin de participer réellement au mouvement de grève, l'objectif de perturbation de l'activité aérienne étant atteint avant même que la grève commence**. Ainsi, en pratique, il arrive que, même en l'absence de gréviste effectif dans un service, de nombreux vols soient annulés.

En outre, à l'inverse, il n'est pas rare que le **nombre de travailleurs en grève soit supérieur à la prévision** de la DGAC. Cette situation conduit à la **nécessité** d'effectuer des annulations « à chaud » perturbatrices pour l'ordre public dans les aéroports.

B. UN RECOURS FRÉQUENT AU SERVICE MINIMUM PRÉJUDICIALE POUR LES CONTRÔLEURS AÉRIENS



Le **système** actuel est également **pénalisant pour les contrôleurs aériens**. L'absence de prévisibilité mène la DGAC à avoir un **recours accru au service minimum** par précaution, même s'il est parfois levé *in fine*. Il consiste en la **réquisition de personnel** afin d'**assurer 50 % des vols**. Les agents réquisitionnés n'ont pas réellement l'**opportunité d'exercer leur droit de grève**.

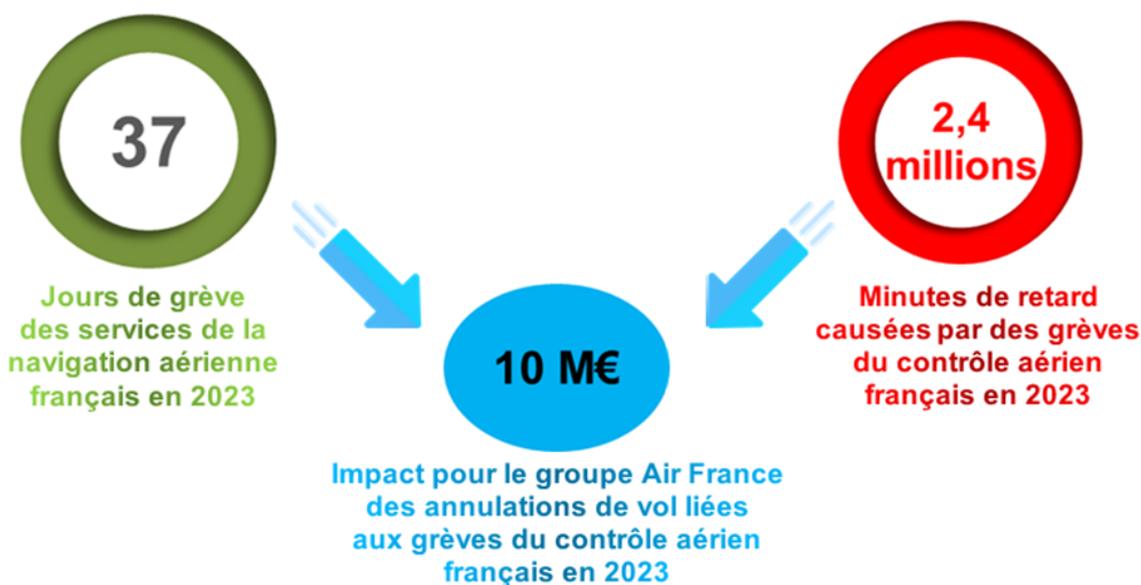
En outre, le cadre juridique en vigueur produit donc le **même impact** sur le trafic que le **mouvement social soit minoritaire ou très suivi**. Il y a donc une **disproportion** entre l'ampleur du mouvement et ses effets sur la réduction du trafic.

C. UN CADRE QUI A MONTRÉ SES LIMITES AU COURS DES DERNIERS MOIS

Le **cadre juridique** actuel a particulièrement **montré ses limites** lors du **mouvement social consécutif à la réforme des retraites**.

Le **samedi 11 février** dernier, alors qu'aucune organisation syndicale n'avait repris le préavis de grève nationale pour la fonction publique lié à la réforme des retraites, de nombreux agents ont fait grève. Sur les **472 mouvements prévus à Paris-Orly et Roissy-CDG**, seuls **297** ont été **maintenus**. Depuis le début de l'**année 2023**, dans les **aéroports français** on dénombre **37 jours de grève**, menant à **2,4 millions de minutes de retard**.

Ces annulations touchent plus les compagnies aériennes françaises que les compagnies étrangères. Ainsi, l'impact des grèves au sein de la navigation aérienne française pour le **groupe Air France** est estimé à **plus de 400 000 minutes de retard** entre janvier et avril 2023. Sur cette période, le groupe a annulé plus de 3 000 vols.



Les **contrôleurs aériens** ont de leur côté vécu des **semaines difficiles**, du fait de la mise en place d'un **service minimum éprouvant**. Le système des réquisitions ne permet pas en effet la meilleure **conciliation** entre **vie privée** et **vie professionnelle**. Il **dégrade** aussi les **conditions de travail** et le dialogue social.

2. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION : MIEUX PRÉVOIR L'AMPLEUR DU MOUVEMENT AFIN DE RENDRE SES CONSÉQUENCES PLUS ADÉQUATES À CELLE-CI

La proposition de loi crée pour tout agent des services de la navigation aérienne dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols **une obligation de se déclarer gréviste au plus tard à midi l'avant-veille de chaque journée de grève**. Sur la base de cette déclaration, **l'autorité administrative** peut alors, le même jour, **décider de la mise en place du service minimum**. Elle peut aussi **informer** les compagnies aériennes, et donc *in fine* **les passagers**, du **nombre de vols annulés**.

Cette déclaration individuelle permet donc de **résoudre trois difficultés** inhérentes au système actuel.



L'ampleur des grèves devenant plus prévisible, il devient possible de mieux ajuster **préventivement le nombre d'annulations de vols par rapport aux effectifs réels de grévistes**. La **réduction du trafic aérien** est ainsi **plus proportionnée à l'ampleur du mouvement**. Seul un mouvement réellement suivi aurait de fortes conséquences sur l'activité.



Cette prévisibilité accrue permet d'**éviter de procéder à des annulations « à chaud »** en cas de sous-estimation de l'ampleur de la grève. Ces annulations sont particulièrement préjudiciables aux passagers, venus « pour rien » à l'aéroport, et à **l'ordre public dans les terminaux**.



Enfin, le **recours au service minimum** sera **mieux contrôlé** qu'aujourd'hui puisqu'il ne sera plus activé par précaution, alors que le nombre de grévistes est en réalité plus faible que prévu. Ainsi, **cette déclaration, loin d'être une restriction du droit de grève, aboutira en réalité à le renforcer dans la pratique**. Loin de stigmatiser les contrôleurs aériens, cette proposition de loi a pour objectif de répondre aux difficultés concrètes qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur métier.



La commission a adopté **deux amendements** pour **clarifier le texte** à l'initiative de la rapporteure pour **inclure** dans la loi les **grèves nationales** de la **fonction publique** ([COM-1](#)) et préciser que les **déclarations individuelles** peuvent servir à **informer les passagers** de **toutes les adaptations du trafic aérien** consécutives à la grève ([COM-2](#)).

Ce texte va plus loin qu'une **simple transposition** aux contrôleurs aériens de la loi « **Diard** »¹ applicable à tous les salariés qui concourent directement à l'activité du transport aérien, comme le personnel navigant et les assistants d'escale. Un simple **renvoi au code des transports** pour des **fonctionnaires de la fonction publique d'État** n'aurait en effet **pas été adapté à la situation** et l'auteur a fait le choix, opportun, de créer un nouvel article au sein du code de la fonction publique afin d'articuler le mécanisme de la déclaration individuelle avec le dispositif du service minimum.

Les contrôleurs aériens seront par ailleurs mieux protégés contre l'utilisation des déclarations individuelles à toute fin autre que celles qu'elle prévoit.



La commission a adopté un **amendement** de la rapporteure pour étendre la protection du **secret professionnel** aux déclarations individuelles ([COM-3](#)).

Les avantages de cette proposition sont nombreux :



Des **annulations de vol** plus **cohérentes** avec **l'ampleur d'un éventuel mouvement social**.



Une meilleure prévisibilité de l'organisation aérienne et **moins d'annulations à chaud**.



Un **service minimum** utilisé **moins régulièrement**, et des **conditions d'exercice du droit de grève et de travail améliorées** pour les contrôleurs aériens.

POUR EN SAVOIR +

- Rapport d'information « Retards du contrôle aérien : la France décroche en Europe » (13 juin 2018) de Vincent Capo-Canellas au nom de la commission des finances



Jean-François Longeot
Président

Sénateur du Doubs
(Union Centriste)



Évelyne Perrot
Rapporteure

Sénatrice de l'Aube
(Union Centriste)

COMMISSION
DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

☎ 01 42 34 23 20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-553.html>



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