

Dalloz actualité 25 janvier 2024

Grève des contrôleurs aériens : instauration d'une obligation de déclaration individuelle préalable

Loi n° 2023-1289 du 28 déc. 2023, JO 29 déc.

Xavier Delpech, Rédacteur en chef de la Revue trimestrielle de droit commercial

Résumé

Une loi du 28 décembre 2023 impose aux « aiguilleurs du ciel » qui entendent faire grève une obligation de déclaration individuelle de participation au mouvement social à midi l'avant-veille d'une journée de grève. L'idée est de permettre à l'administration de mieux anticiper les conséquences des mouvements sociaux affectant ce type de personnel et ainsi d'éviter de nombreuses annulations de vols.

Contexte

La loi n° 2012-375 du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports, dite « loi Diard », avait déjà prévu que les salariés du secteur du transport aérien de passagers (compagnies aériennes, exploitants d'aérodrome, entreprises de maintenance des aéronefs, assistants en escale, etc.) qui souhaitaient faire grève soient tenus de se déclarer individuellement grévistes au moins quarante-huit heures avant le début du mouvement et, le cas échéant, annoncent vingt-quatre heures à l'avance leur renonciation à la participation à la grève (C. transp., art. L. 1114-1 s. – Il existe, au demeurant, des dispositions analogues en ce qui concerne les agents d'autres modes de transport comme ceux de la RATP ou de la SNCF, qui sont déjà tenus de se déclarer gréviste ; v. 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, codifiée aux art. L. 1324-1 s. du c. transp).

Or, ce dispositif ne concerne pas les services de la navigation aérienne et leurs agents, à savoir, essentiellement, les contrôleurs aériens, également connus sous le nom d'« aiguilleurs du ciel ». De telle sorte que les effets positifs des dispositions de la loi Diard sur la qualité du service du transport aérien se trouvent limités. Il demeure ainsi impossible de prévoir l'ampleur des grèves suivies par les contrôleurs aériens, qui ont pourtant des conséquences majeures sur l'ensemble du secteur aérien. Cela est d'autant plus dommageable qu'il apparaît que les contrôleurs aériens français exercent davantage leur droit de grève que leurs voisins européens, une étude sur les grèves du contrôle aérien en Europe entre 2005 et 2016, citée par les travaux parlementaires, fait ainsi état de 249 jours de grève en France, de 44 jours en Grèce et de 34 jours en Italie, tous les autres États membres comptabilisant moins de dix jours de grève (Doc. AN, n° 1701, 4 oct. 2023, p. 8). Et comme la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) n'est pas en mesure de connaître le nombre exact de contrôleurs aériens grévistes, elle peut être amenée à surévaluer le nombre d'agents à réquisitionner par rapport à l'ampleur réelle de la grève (*ibid.*, p. 11). La mise en place du service minimum – lequel consiste à assurer 50 % des vols normalement prévus – et qui s'applique aux contrôleurs aériens en application d'un décret de 1985 (n° 85-1332 du 17 déc. 1985) implique, en effet, la réquisition de personnel nécessaire pour assurer cet objectif.

De leur côté, les compagnies aériennes basées en France, et leurs passagers, qui sont les plus touchés par ces mouvements de grève des « aiguilleurs du ciel », demandent depuis des années déjà la mise en place par l'État d'un dispositif garantissant une meilleure prévisibilité pour les passagers sous la forme d'une obligation pour les contrôleurs aériens de déclaration individuelle d'intention de faire grève au minimum quarante-huit heures avant le début du conflit. Il faut dire que les contrôleurs aériens français exercent davantage leur droit de grève que leurs voisins européens.

C'est ce que prévoit la loi du 28 décembre 2023 relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social.

Elle est d'initiative parlementaire, puisqu'elle est issue d'une proposition de loi, déposée par le sénateur Vincent Capo-Canellas, et appuyée par le gouvernement (Doc. Sénat, n° 553, 1^{er} mai 2023). Elle tente de concilier le droit de grève, principe à valeur constitutionnelle, et la continuité du service public.

Contenu de l'obligation et sanction

L'idée est que, afin de remédier aux difficultés liées à l'absence de prévisibilité quant au nombre de grévistes au sein des services de la navigation aérienne, cette loi se donne pour objectif de fournir au ministre chargé de l'aviation civile – c'est-à-dire le ministre des Transports – une information précise, complète et fiable sur les personnels souhaitant exercer leur droit de grève.

Les personnels concernés par ce dispositif 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 ».

Concrètement, la loi leur impose une obligation de déclaration individuelle de participation au mouvement de grève à midi l'avant-veille d'une journée de grève auprès de l'administration (en pratique la DGAC), sous peine de sanctions disciplinaires. S'il renonce à y participer, l'administration doit en être informée au plus tard à 18 heures l'avant-veille de la journée de grève, cette information n'étant cependant pas toujours requise : elle ne s'impose ni lorsque la grève n'a pas lieu, ni lorsque la prise du service est consécutive à la fin de la grève. 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 [...], sans préjudice de la durée du mouvement de grève ».

En ce qui concerne les sanctions disciplinaires prévues, la loi n'en précise ni la teneur, ni le *quantum* ; il faut donc appliquer celles prévues par le code général de la fonction publique à l'encontre des fonctionnaires, qui vont de l'avertissement à la révocation (CGFP, art. L. 533-1 à L. 533-3). Elle précise simplement les cas dans lesquels ces sanctions sont prévues : « 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 ».

Utilisation de l'information recueillie

La loi prévoit, bien entendu, quelle utilisation peut être faite par l'administration de l'information recueillie auprès des grévistes déclarés. Elle le fait d'un double point de vue.

Positivement, elle prévoit que sur la base des informations recueillies, « l'autorité administrative décide, le cas échéant et au plus tard à 18 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 code général de la fonction publique prévues dans le cadre du service minimum (selon cet article, en cas de cessation concertée du travail dans les services de la navigation aérienne, doivent être assurés en toute circonstance, certaines missions, parmi lesquelles la continuité de l'action gouvernementale et l'exécution des missions de la défense nationale, ou encore la préservation des intérêts ou besoins vitaux de la France et le respect de ses engagements internationaux, notamment le droit de survol du territoire). Par ailleurs, et pour maintenir le dialogue social, ce tour de service est défini « après avis du comité social d'administration compétent ». Enfin, dans le cas où l'autorité administrative « décide de ne pas mettre en place ce tour de service, les agents [...] autres que ceux exerçant des fonctions d'autorité ne sont plus soumis à l'obligation de demeurer en fonction ».

Négativement, les informations issues des déclarations individuelles recueillies auprès des agents ne doivent pas être détournés de leur objet : elles « ne peuvent être utilisées que pour l'organisation de l'activité durant la grève [...], pour informer les passagers des adaptations du trafic aérien consécutives au mouvement de grève et, anonymisées, pour l'information des organisations syndicales. Elles sont couvertes par le secret professionnel ». Leur utilisation à d'autres fins ou leur communication à toute personne autre que celles désignées par l'employeur comme étant chargées de l'organisation du service est passible des sanctions pénales prévues à l'article 226-13 du code pénal », texte qui sanctionne la révélation d'informations soumises au secret professionnel, à savoir un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende.

Précisions complémentaires

Sur le plan formel, la loi du 28 décembre 2023 contient un seul article, qui constitue le nouvel article L. 114-5-1 du code général de la fonction publique. On peut, de prime abord, être surpris que cette loi n'ait pas été insérée dans le code des transports comme l'a été, par exemple, la loi Diard. Ce choix du législateur s'explique en réalité par le fait que les agents auxquels la loi nouvelle s'applique sont tous des agents publics. Les contrôleurs aériens sont plus précisément des fonctionnaires de la fonction publique d'État, rattachés, au sein de la DGAC, à la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA). La loi Diard, quant à elle, concerne les seuls salariés du secteur privé.

Il convient de relever, en outre, qu'un recours devant le Conseil constitutionnel avait été déposé par des députés visant à obtenir la censure du texte. Mais les deux griefs invoqués, tirés à la fois de la méconnaissance du droit de grève et de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée, ont tous deux été rejetés. Le Conseil a notamment considéré que le texte qui lui a été soumis « a entendu assurer non seulement la continuité du service public mais aussi le bon ordre et la sécurité des personnes dans les aéroports et, par suite, l'objectif de valeur constitutionnelle de préservation de l'ordre public » (Cons. const. 21 déc. 2023, n° 2023-859 DC, spéc. pt 8, 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, AJDA 2024. 8).

Le dispositif issu de la loi peut ainsi être immédiatement appliqué, dans la mesure où, d'une part, cette loi est d'application directe et ne prévoit pas de mesure réglementaire et d'autre part, elle est, dans le silence de celle-ci, d'entrée en vigueur immédiate.

Mots clés :

ADMINISTRATIF * Fonction publique

SOCIAL * Grève

AFFAIRES * Transport

