

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987 1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 décembre 1987

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE, après déclaration d'urgence, relatif au corps des officiers contrôleurs en chef de la circulation aérienne.

Par M. Jean CLOUET

Sénateur

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Felix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoulle, vice-présidents ; Germain Authie, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8ème législ.) : 970, 1074 et TA 195.

Sénat : 135 (1987-1988)

Transports.

SOMMAIRE

	Pages
- EXPOSE GENERAL :	
- L'organisation du service public de la navigation aérienne	3
- le conflit du printemps 1987	5
EXAMEN DES ARTICLES	7
- Article premier : Création d'un corps des officiers contrôleurs en chef de la circulation aérienne	7
- Article 2 : Application de la législation relative à l'exercice du droit de grève	9
- Article 3 : Dispositions particulières relatives au régime de retraite	9
- Article 4 : Date d'entrée en vigueur de la loi	10
TABLEAU COMPARATIF	11

EXPOSE GENERAL

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée nationale a adopté sans modification le projet de loi aujourd'hui soumis à notre examen tendant à la création d'un corps des officiers contrôleurs en chef de la circulation aérienne.

Ce projet de loi traduit au plan législatif certaines des dispositions contenues dans l'accord signé le 31 juillet 1987 par le Ministre des Transports et les principales organisations syndicales représentatives des "aiguilleurs du ciel".

Ce texte, par ailleurs, permet d'améliorer l'organisation de la navigation aérienne en établissant un lien plus évident entre les responsabilités administratives et celles liées à la mise en oeuvre des tâches opérationnelles.

Avant d'examiner le détail de ces mesures, il convient de présenter l'organisation du service public de la navigation aérienne et de rappeler le contexte dans lequel le Gouvernement a été conduit à déposer ce projet de loi.

1 - L'organisation du service public de la navigation aérienne

L'ensemble des services chargés d'assurer l'écoulement de la circulation aérienne est considéré comme l'un des plus performants au monde. Y participent actuellement environ 5 500 personnes, soit :

- 140 ingénieurs de l'aviation civile et 600 ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile ;
- 2 600 officiers contrôleurs de la circulation aérienne ;
- 1 000 électroniciens de la sécurité aérienne ;

- 1 100 techniciens de l'aviation civile.

Ces personnels se répartissent donc en plusieurs corps. D'une part, des corps appartenant à la catégorie A regroupant les ingénieurs de l'aviation civile (I.A.C.) et les ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (I.E.E.A.C.) ; d'autre part, des corps appartenant à la catégorie B dont relèvent les trois autres catégories mentionnées précédemment, parmi lesquelles les officiers contrôleurs de la circulation aérienne.

En application de la loi n° 64-650 du 2 juillet 1964 relative à certains personnels de la navigation aérienne, ces officiers contrôleurs sont régis par un statut spécial fixé par décret en Conseil d'Etat après consultation du comité technique paritaire.

Il convient de rappeler que les statuts spéciaux peuvent déroger aux dispositions prévues dans le statut général de la fonction publique.

L'article premier de la loi du 2 juillet 1964 précitée justifie le recours éventuel à ces dérogations par le fait que les personnels sont soumis à des sujétions et exercent des responsabilités exceptionnelles attachées à leurs fonctions.

En application de cet article, un décret n° 64-821 du 6 août 1964 modifié par un décret n° 80-206 du 12 mars 1980 a défini le statut du corps des officiers contrôleurs de la circulation aérienne.

Ces personnels, placés sous l'autorité des ingénieurs de la navigation civile, sont chargés d'assurer le contrôle de la circulation aérienne, soit dans les centres de contrôle régional, soit dans les tours de contrôle des aéroports enregistrant plus de 10 000 mouvements d'aéronefs par an.

Les membres de ce corps sont répartis en trois grades comportant chacun neuf échelons.

Le recrutement tel qu'il résulte du décret n° 80-206 du 12 mars 1980 précité est assuré :

- pour 50 % des emplois à pourvoir, par concours ;
- pour 35 % des emplois à pourvoir, par concours professionnels internes réservés aux fonctionnaires et agents du Ministère des Transports en poste depuis 4 ans ou aux agents des collectivités territoriales en fonction depuis 4 années dans un service de l'aviation civile ;
- pour 15 % des emplois à pourvoir, sur sélection professionnelle effectuée parmi les fonctionnaires de catégorie B ou C du ministère des Transports, comptant au moins 1 an de service effectif en cette qualité. La sélection est effectuée par un jury tenant compte pour se prononcer des résultats aux épreuves professionnelles, des titres professionnels et de la manière de servir des intéressés.

Ce corps compte environ 2 650 agents, soit près de la moitié de l'ensemble du personnel de la navigation aérienne.

2 - Le conflit du printemps 1987

A partir du 21 avril 1987 et pendant 15 semaines, le trafic aérien a été profondément perturbé par une succession d'arrêts de travail intervenant à la suite de mots d'ordre lancés par les contrôleurs de la circulation aérienne.

Généralement suivis en début de journée et bien que de durée limitée, ces arrêts de travail ont été à l'origine d'une très grave désorganisation du trafic. Ces mouvements, n'entraînaient pour les intéressés que des conséquences financières limitées : en effet, en application de la législation sur le droit de grève résultant de la loi n° 82-889 du 19 octobre 1982, les retenues sur traitement pour cessation concertée du travail étaient proportionnelles au nombre d'heures non travaillées. Les pertes en résultant ont donc été relativement minimales dans la mesure où les arrêts de travail n'excédaient jamais une heure par jour.

Le profond mécontentement des usagers du service public et la méconnaissance du principe de continuité du service public ont, dans un premier temps, conduit le législateur à modifier les dispositions relatives aux conséquences financières de l'arrêt concerté du travail. Les dispositions en vigueur antérieurement à la loi du 19 octobre 1982 ont été rétablies : ainsi toute cessation d'activité pour fait de grève d'une durée inférieure à une journée de travail donne lieu, quelle que soit la durée, à une retenue égale à la rémunération afférente à cette journée.

A l'origine de ce conflit d'une longueur exceptionnelle, se trouvaient plusieurs revendications émises par les officiers contrôleurs de la circulation aérienne.

Les principales consistaient, d'une part, à réclamer une amélioration du niveau des rémunérations et tendaient, d'autre part, à la prise en compte, dans le calcul de la retraite, des primes versées aux intéressés. Le montant de ces primes peut atteindre près de 30 % de la rémunération.

Bénéficiant d'un statut spécial mais soumis néanmoins à certaines règles applicables à la fonction publique de l'Etat, ces revendications ne pouvaient être satisfaites pour deux raisons principales mises en avant par le Gouvernement :

- la première tenant au fait que la prise en compte des primes et indemnités est exclue pour le calcul des pensions servies à des agents de la fonction publique ;

- la seconde, résultant de la politique de rigueur mise en oeuvre par le Gouvernement, ne lui permettant pas d'accorder des avantages pécuniaires à une catégorie d'agents de la fonction publique sans que, des revendications similaires n'apparaissent immédiatement pour d'autres catégories de fonctionnaires.

Durant les négociations et dans un premier temps, le Gouvernement avait prôné la création d'un établissement public chargé de la navigation aérienne. Cette solution aurait permis de placer les agents dans un cadre juridique plus souple et de leur appliquer les dispositions du Code du travail.

Bien que cette solution n'ait, en définitive, pu être retenue, un accord est néanmoins intervenu le 31 juillet 1987. Les signataires ont déclaré poursuivre un objectif commun consistant à "parvenir à la plus grande efficacité du service dans le maintien du haut niveau de sécurité et de qualité aujourd'hui atteint". Cet accord en 11 points signé par les organisations syndicales à l'exception de la C.G.T., :

- a permis de réaménager et dans une certaine mesure de redéfinir le système des primes et d'accorder une augmentation de 62 points d'indice supplémentaire pour 400 contrôleurs en fin de carrière;

- a recherché les moyens d'améliorer la productivité notamment grâce à la mise en place d'un contrat d'intéressement;

- a ouvert la possibilité de créer un corps de catégorie A pour les officiers contrôleurs ayant atteint le dernier grade de leur corps et justifiant d'une certaine ancienneté dans ce grade.

En revanche l'accord n'a pas retenu l'intégration des primes pour le calcul de la retraite.

La création d'un nouveau corps dans la fonction publique relevant du domaine de la loi, il était donc nécessaire qu'un projet reprenant certains points de l'accord du 31 juillet 1987 soit déposé.

Telles sont les raisons qui ont conduit le Gouvernement à déposer le présent projet de loi et le contexte dans lequel l'examen de celui-ci doit être replacé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Création d'un corps des officiers contrôleurs en chef de la circulation aérienne

L'article premier pose le principe de la création d'un corps des officiers contrôleurs en chef de la circulation aérienne et précise que le statut spécial sera fixé par décret en Conseil d'Etat après avis du comité technique paritaire compétent.

L'article premier indique également que ce statut pourra déroger :

- aux dispositions de l'article 16 de la loi n° 83-634 de la loi du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, en application desquelles "les fonctionnaires sont recrutés par concours, sauf dérogations prévues par la loi" et ;

- aux dispositions de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

L'article premier énumère également les quatre missions principales dont seront chargés les membres du corps des contrôleurs en chef de la circulation aérienne. Il s'agit :

- d'assurer l'encadrement opérationnel des personnels qui participent directement à la fourniture des services de la circulation aérienne ;

- de diriger l'instruction des personnels ;

- d'assurer les missions de commandement sur certains aérodromes ;

- d'effectuer des études nécessitant des connaissances et une expérience approfondie du contrôle de la circulation aérienne.

Cette énumération traduit la variété des tâches qui seront confiées à ces personnels. Elle permet, en outre, de répondre à des revendications très anciennes des officiers contrôleurs dans la mesure où elles mettent mieux en évidence la nature exacte de leurs

responsabilités. Elle rétablit le lien indispensable entre la responsabilité administrative, d'une part, et la responsabilité des tâches opérationnelles, d'autre part.

En effet, il est apparu nécessaire de combler le vide entre une fonction de contrôle exercée sans encadrement direct et la responsabilité des cadres de la navigation aérienne non formés aux techniques du contrôle de la circulation aérienne.

L'importance de ces fonctions justifie l'organisation d'un corps spécialement destiné à les assumer, classé en catégorie A, laquelle est déjà accessible aux officiers contrôleurs. En effet, le recrutement des IEEAC leur est notamment ouvert soit sur concours interne (les OCCA représentent depuis 1983, 44 % des effectifs ainsi recrutés) soit sur sélection professionnelle (les OCCA représentent depuis 1983, 68 % des effectifs ainsi recrutés).

Comme dans le système prévu par la loi du 2 juillet 1964 précitée, le corps des officiers contrôleurs en chef de la circulation aérienne sera placé sous l'autorité des ingénieurs de l'aviation civile et des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile.

L'exposé des motifs du projet de loi, aussi bien que le rapport de M. Yvan BLOT devant l'Assemblée nationale, insistent sur le fait qu'il n'est, en aucune façon, envisagé de porter atteinte à l'autorité et aux fonctions des ingénieurs, mais que le projet de loi tend simplement "à combler une lacune dans l'organisation des services de la navigation aérienne sans pour autant réorganiser ce service et à procéder à une nouvelle distribution des fonctions exercées par les différents personnels concernés".

Quelques indications ont pu être fournies sur le contenu des décrets fixant le statut spécial du corps des officiers contrôleurs de la circulation aérienne.

Ce corps de catégorie A, comporterait un grade unique composé de sept échelons. Les membres du corps nommés et titulaires par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile seraient recrutés parmi les officiers contrôleurs principaux, soit sur sélection professionnelle ouverte aux officiers contrôleurs principaux âgés de 35 ans au moins et ayant exercé au moins pendant 12 ans à ce titre, soit sur inscription sur une liste d'aptitude établie après avis de la commission mixte paritaire parmi les officiers contrôleurs âgés d'au moins 50 ans.

La proportion des postes offerts aux deux voies d'accès serait fixée à l'occasion de chaque recrutement : il serait envisagé de prévoir une répartition par moitié.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

Votre commission des Lois vous propose de retenir la même rédaction.

Article 2

**Application de la législation relative à
l'exercice du droit de grève**

Compte tenu de la nature particulière de leurs responsabilités et de la nécessité impérative de garantir le fonctionnement ininterrompu du service public de la navigation aérienne, le droit de grève jusqu'en 1984 n'était pas reconnu au personnel de la navigation aérienne. Ainsi la loi du 2 juillet 1964 précitée précisait-elle, dans son article 2, "toute cessation concertée du service, tout acte collectif d'indiscipline caractérisé de la part des officiers contrôleurs de la circulation aérienne et des électroniciens de la sécurité aérienne pourra être sanctionné en dehors des garanties disciplinaires".

La loi n° 84-1236 du 31 décembre 1984 a abrogé ces dispositions et de ce fait reconnu à ces personnels le droit de faire grève. Néanmoins, elle a assorti ce droit de l'obligation d'assurer un service minimum.

En application de ces dispositions, le ministère chargé de l'aviation civile est habilité à désigner les personnels jugés indispensables à l'exécution de missions telles que : "la continuité de l'action gouvernementale et l'exécution de missions de la défense nationale, la préservation des intérêts 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 des liens destinés à éviter l'isolement de la Corse, des départements et territoires d'outre-mer et de Mayotte, la sauvegarde des installations et matériels."

Le présent article propose d'étendre aux officiers contrôleurs en chef de la circulation aérienne l'application de ces dispositions. Ils seraient, en cas de cessation concertée du travail, tenus d'assurer un service minimum.

L'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans y apporter de modification.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 3

**Dispositions particulières
relatives au régime de retraite**

Cet article étend au corps des officiers contrôleurs en chef de la circulation aérienne, plusieurs des dispositions prévues par la loi n° 64-

650 du 2 juillet 1964 précitée fixant des règles dérogatoires au statut de la fonction publique en matière de retraite. En application de ces dispositions prévues à l'article 5 de la loi précitée, la limite d'âge est fixée à 55 ans.

Le droit à pension peut cependant être acquis dès l'âge de 50 ans, sous réserve que l'intéressé ait accompli 25 ans de service dont 15 ans au moins dans un emploi de la présente activité ou dans un emploi assimilé de la catégorie B.

En application de l'article 6, les officiers contrôleurs en chef pourront bénéficier d'une bonification pour la liquidation de leur pension égale à un cinquième de la durée de leur service actif.

En application de l'article 7, certains services rendus en qualité de technicien de la navigation aérienne pourront être assimilés à des services actifs.

Enfin, en application de l'article 8, les services accomplis outre-mer pourront également être assimilés à des services actifs.

L'Assemblée nationale a adopté ces dispositions dans la rédaction du projet de loi.

Votre commission des Lois vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 4

Date d'entrée en vigueur de la loi

Cet article rend rétroactivement applicables au 1er août 1987, non seulement les dispositions de la présente loi, mais encore les décrets d'application qu'elle prévoit. De même, ce texte ouvre la possibilité que des mesures individuelles rétroactives puissent être prises dans le cadre des décrets et règlements d'application.

L'Assemblée nationale a adopté sans modification cette disposition qui constitue l'un des éléments principaux de l'accord intervenu le 31 juillet 1987.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article dans la même rédaction.

* * *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous demande d'adopter sans modification le projet de loi relatif au corps des contrôleurs en chef de la circulation aérienne.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 64-650 du 2 juillet 1964 modifiée relative à certains personnels de la navigation aérienne.</p>	<p>Article premier.</p> <p>Le corps des officiers contrôleurs en chef de la circulation aérienne est chargé, sous l'autorité des ingénieurs de l'aviation civile et des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile, d'assurer l'encadrement opérationnel des personnels qui participent directement à la fourniture des services de la circulation aérienne, de diriger l'instruction de ces personnels, d'assurer des missions de commandement sur certains aérodromes, et d'effectuer dans le domaine de la navigation aérienne des études nécessitant des connaissances et une expérience approfondies du contrôle de la circulation aérienne.</p>	<p>Article premier.</p> <p>Sans modification.</p>	<p>Article premier.</p> <p>Conforme.</p>
<p>Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires.</p>	<p>Ce corps est régi par un statut spécial fixé par décret en Conseil d'Etat, pris après avis du comité</p>		

Texte de référence

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Propositions
de la Commission

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.

technique partaire compétent. Ce statut peut déroger aux dispositions de l'article 16 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires et a celles de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

Art. 2.

Art. 2.

Art. 2.

Art. 2. — En cas de cessation concertée du travail dans les services de la navigation aérienne, doivent être assurés en toute circonstance :

Les dispositions des articles 2 et 3 de la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 relative à l'exercice du droit de grève dans les services de la navigation aérienne sont applicables aux officiers contrôleurs en chef de la circulation aérienne.

Sans modification.

Conforme.

— 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 des liaisons destinées à éviter l'isolement de la Corse, des départements et territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte ;

— la sauvegarde des installations et du matériel de ces services.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application de ces dispositions.

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 précitée.</p>			
<p><i>Art. 3.</i> — Le ministre chargé de l'Aviation civile désigne les personnels indispensables à l'exécution des missions visées à l'article 2 de la présente loi.</p>			
<p>Ces personnels doivent demeurer en fonctions.</p>			
<p>Loi n° 64-650 du 2 juillet 1964 modifiée précitée.</p>	<p>Art. 3.</p>	<p>Art. 3</p>	<p>Art. 3.</p>
<p><i>Art. 5.</i> — La limite d'âge des officiers contrôleurs de la circulation aérienne est fixée à cinquante-cinq ans. Par dérogation aux dispositions de l'article L. 4 du Code des pensions civiles et militaires de retraite, le droit à la pension d'ancienneté est acquis aux officiers contrôleurs de la circulation aérienne qui ont atteint l'âge de cinquante ans et qui ont accompli vingt-cinq ans de service dont quinze au moins dans un emploi de la partie active ou dans un emploi assimilé à la catégorie B dans les conditions prévues aux articles 7 et 8 de la présente loi.</p>	<p>Les dispositions des articles 5 à 8 de la loi n° 64-650 du 2 juillet 1964 modifiée relative à certains personnels de la navigation aérienne sont applicables aux officiers contrôleurs en chef de la circulation aérienne. La bonification acquise en qualité d'officier contrôleur en chef de la circulation aérienne et celle acquise en qualité d'officier contrôleur de la circulation aérienne ne peuvent excéder un total de cinq ans.</p>	<p>Sans modification.</p>	<p>Conforme.</p>
<p><i>Art. 6.</i> — Les officiers contrôleurs de la circulation aérienne bénéficient d'une bonification pour la liquidation de leur pension égale au cinquième de la durée des services effectifs qu'ils ont accomplis en cette qualité, sans que toutefois ladite bonification puisse excéder cinq années.</p>			
<p><i>Art. 7.</i> — A titre exceptionnel, les services rendus par les officiers contrôleurs de la circulation aérienne en qualité de technicien de la navigation aérienne depuis le 1^{er} janvier 1948 sont considérés comme service actif (catégorie B) sous réserve qu'ils répondent aux normes qui seront retenues en application des articles premier et 4 de la présente loi.</p>			
<p><i>Art. 8.</i> — Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application</p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 64-650 du 2 juillet 1964 modifiée précitée.</p> <p>du présent titre. Il fixera notamment les conditions dans lesquelles les services accomplis outre-mer depuis le 1^{er} janvier 1948, soit par les techniciens de la navigation aérienne, soit par les officiers contrôleurs de la circulation aérienne, pourront être considérés comme service actif (catégorie B).</p>	<p>Art. 4.</p> <p>Les dispositions prévues par la présente loi et ses règlements d'application prennent effet à compter du 1^{er} août 1987. Ces règlements prévoient les conditions dans lesquelles les décisions individuelles prises pour leur application pourront rétroagir à la même date.</p>	<p>Art. 4.</p> <p><i>Sans modification.</i></p>	<p>Art. 4.</p> <p>Conforme.</p>