

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} juin 1971.

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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à certains personnels de l'aviation civile,*

Par M. Philippe de BOURGOING,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Marcel Champeix, Marcel Molle, Marcel Prélot, vice-présidents ; Louis Namy, Jacques Piot, Roger Poudonson, secrétaires ; Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Jacques Eberhard, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Fernand Lefort, Pierre Mailhe, Pierre Marcihacy, Paul Massa, André Mignot, Lucien De Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Prost, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1613, 1630 et in-8° 387.

Sénat : 207 (1970-1971).

Transports aériens. — Aviation civile, ingénieurs.

Mesdames, Messieurs,

Dans sa séance du 28 avril 1971, l'Assemblée Nationale a adopté en première lecture, sans lui apporter de modifications, le présent projet de loi qui tend :

- à créer un corps des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (I. E. A. C.) par intégration des ingénieurs des travaux de la navigation aérienne (I. T. N. A.), fonctionnaires de catégorie A affectés soit dans l'exploitation technique et économique, soit dans la conception et la réalisation des installations techniques, et chargés notamment d'assurer l'encadrement des officiers contrôleurs de la circulation aérienne (O. C. C. A.) ou des électroniciens de la sécurité aérienne (E. S. A.) ;
- à doter ce nouveau corps d'ingénieurs d'un statut spécial pouvant comporter des dérogations au statut général des fonctionnaires, attribuant aux intéressés des avantages matériels particuliers, dont un classement indiciaire plus favorable que celui reconnu aux ingénieurs des travaux des autres administrations, mais habilitant le ministre, en cas de « cessation concertée du service » ou « d'acte collectif d'indiscipline caractérisé », à prononcer des sanctions en dehors des garanties disciplinaires classiques.

Ces dispositions sont calquées sur celles de la loi n° 64-650 du 2 juillet 1964 créant les corps des O. C. C. A. et des E. S. A. — par intégration de techniciens de la navigation aérienne (T. N. A.) — et soumettant les fonctionnaires concernés à un statut spécial. Elles traduisent la volonté du Gouvernement d'harmoniser la condition statutaire des corps de fonctionnaires appelés à participer directement au contrôle de l'espace aérien, et se fondent, de ce fait, sur les motifs qui furent avancés lors de la discussion de la loi de 1964.

En outre, le projet s'inscrit dans la ligne de plusieurs autres lois similaires ayant doté de statuts spéciaux des corps de fonctionnaires qui assument des responsabilités particulières : les personnels de police (loi du 28 septembre 1948 modifiée par une ordonnance du 18 août 1960), les personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire (ordonnance du 6 août 1958), et, plus récemment, les personnels du service des transmissions du Ministère de l'Intérieur (loi du 31 juillet 1968).

*
* *

Le présent projet de loi, comme la loi de 1964, comporte deux parties qui, manifestement, ont entre elles un « lien obligatoire », selon l'expression qu'a utilisée devant le Sénat, en 1964, le Ministre des Travaux publics et des Transports. L'une a trait à l'organisation de la carrière des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (art. premier, 2 et 4), l'autre à l'exercice du droit de grève (art. 3).

Les dispositions de l'article 3, essentiellement relatives au droit de grève, se justifient par la nécessité d'assurer la continuité du service public de la circulation aérienne, pour des raisons de sécurité des vols, de respect de nos engagements internationaux (Convention de Chicago), de défense nationale, et compte tenu aussi des intérêts économiques en jeu. Plus précisément, il est prévu que « toute cessation concertée du service, tout acte collectif d'indiscipline caractérisé... pourra faire l'objet de sanctions en dehors des garanties disciplinaires ».

Ce texte est généralement présenté comme emportant la suppression du droit de grève, mais il est plus conforme à la réalité juridique de soutenir qu'il s'agit de l'application du principe constitutionnel selon lequel « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ». Les fonctionnaires intéressés conservent en effet le droit de cesser leur service, mais, ce faisant, ils s'exposent à des sanctions qui échappent à la procédure disciplinaire, sauf, il importe de le rappeler, pour la sanction la plus grave, la révocation.

Il faut souligner que cette exclusion des garanties disciplinaires s'applique également en cas « d'acte collectif d'indiscipline

caractérisé » (par exemple une action concertée tendant à ralentir ou à désorganiser le contrôle de l'espace aérien sans aucune cessation du service).

En revanche, le libre exercice du droit syndical est garanti aux fonctionnaires intéressés par l'alinéa premier de ce même article 3.

Votre rapporteur a pris soin d'entendre les syndicats groupant les personnels de l'aviation civile. Aucun n'adhère aux dispositions qui, dans les faits, retirent le libre exercice du droit de grève à une nouvelle catégorie de fonctionnaires. Ces syndicats, néanmoins, ne se sont pas déclarés hostiles à une obligation de service minimal qui leur serait faite en cas de conflit du travail, obligation qui devrait alors se substituer aux dispositions de la loi de 1964 et du présent projet relatives au droit de grève. Mais votre commission a cependant adopté l'article 3 dans le texte voté par l'Assemblée Nationale pour les raisons d'intérêt général et d'harmonisation statutaire déjà évoquées, compte tenu aussi des mesures envisagées pour l'amélioration de la carrière des intéressés.

Les articles premier, 2 et 4 du projet de loi, relatifs au statut du nouveau corps, ou plus exactement les règlements ou accords préparés pour leur application et qui seuls permettent d'apprécier l'étendue des avantages consentis, reçoivent la totale approbation de votre commission qui, en outre, vous propose d'adopter un article additionnel tendant à réparer une évidente injustice dont elle a eu à connaître.

L'amélioration de la condition statutaire des ingénieurs des études et de l'aviation civile, aujourd'hui ingénieurs des travaux de la navigation aérienne, est une des nécessités qu'a mise en relief une commission spécialisée, dite Cahen-Salvador, du nom de son président, créée en 1968 à la demande du Premier Ministre et chargée d'étudier la situation des personnels concourant à la sécurité de la navigation aérienne. Cette nécessité provient de ce que le statut des ingénieurs des travaux de la navigation aérienne et, en particulier, le classement indiciaire qui leur est attribué dans le cadre des parités existant entre certains corps de fonctionnaires de catégorie A, n'ont pas été modifiés lorsque les officiers contrôleurs de la navigation aérienne, en application de la loi du 2 juillet 1964, ont bénéficié d'un classement « hors catégorie », c'est-à-dire d'indices de traitement supérieurs à ceux

fixés pour l'ensemble des fonctionnaires de la catégorie B, catégorie à laquelle appartenaient jusqu'alors les contrôleurs. Il en est résulté que les ingénieurs des travaux de la navigation aérienne, rémunérés dans les conditions du droit commun, étaient anormalement défavorisés par rapport à des fonctionnaires de niveau de recrutement inférieur et, dans certains services, placés directement sous leur autorité. D'autres avantages accordés aux contrôleurs par la loi de 1964 (limite d'âge, droits à pension) ont contribué à renforcer cette disparité. Cette situation s'est d'ailleurs traduite par un tarissement du recrutement dans le corps des I. T. N. A. pour les emplois auxquels les O. C. C. A. ou E. E. A. peuvent accéder par voie de concours interne ou de sélection professionnelle.

Au dépôt du rapport de la commission précitée, a succédé un protocole signé le 16 juillet 1970 par le Ministre des Transports et cinq organisations syndicales. S'agissant de la situation des ingénieurs des travaux de la navigation aérienne, ce protocole a entériné dans une large mesure les propositions faites par la commission Cahen-Salvador. Le statut spécial prévu par le présent projet de loi devra en conséquence intégrer certaines des dispositions du protocole qui portent notamment sur la répartition de l'effectif du corps des I. E. A. C. en deux grades, l'échelonnement indiciaire dans ces deux grades (de 300 à 525 et de 400 à 575, en indices nets), la révision des primes, l'amélioration des conditions de formation et surtout de recrutement, encore que la promotion par voie de concours interne, telle qu'elle demeure envisagée, risque de ne pas être suivie des effets souhaités en raison des modalités de reclassement des O. C. C. A. ou E. S. A. dans le grade d'I. E. A. C.

D'autre part, des mesures viennent d'être prises (décret n° 71-235 du 30 mars 1971) autorisant la nomination, à titre exceptionnel, dans l'actuel corps des I. T. N. A., de cinquante O. C. C. A. ou E. S. A. reclassés dans leur nouveau grade à l'échelon comportant un indice égal ou immédiatement supérieur à celui qu'ils détenaient avant cette nomination. Cette disposition réglementaire doit être approuvée, mais crée une injustice à l'égard d'anciens contrôleurs qui ont accédé au grade d'I. T. N. A. avant 1964 par voie de concours interne et qui, conformément à une règle de la fonction publique, ont été reclassés à l'échelon de début des I. T. N. A. Les autres contrôleurs n'ayant pas fait cet effort de promotion ont normalement bénéficié du classement hors catégorie prévu par la loi du 2 juillet 1964. Mais certains de

ceux-ci, en application du décret précité, accèdent aujourd'hui au grade d'I. T. N. A. sans concours et sont placés, en raison des règles adoptées, à un échelon comportant un indice de traitement nettement supérieur à celui actuellement détenu par leurs anciens collègues issus de la même promotion de contrôleurs qu'eux et nommés I. T. N. A. avant 1964 par voie de concours interne. En bref, quelques fonctionnaires ayant préparé et subi avec succès un concours difficile leur permettant de passer de la catégorie B à la catégorie A se trouvent pénalisés du fait des circonstances et constatent avec amertume que certaines règles rigides de la fonction publique s'opposent à un ajustement de leur situation. L'amendement qui vous est proposé, tendant à insérer un article additionnel dans le projet de loi, a pour seul objet de réparer cette injustice.

Votre commission, enfin, a adopté l'article 4 du projet fixant au 1^{er} juillet 1970 la mise en application des articles premier et 2. Cette disposition est un avantage supplémentaire non négligeable accordé aux ingénieurs concernés. Un même effet rétroactif, mais s'étendant sur une plus courte période, avait été prévu en faveur des O. C. C. A. par la loi du 2 juillet 1964.

*
* *

En conclusion, sous réserve de l'amendement ci-après présenté, votre commission vous propose d'adopter le présent projet de loi voté par l'Assemblée Nationale.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article additionnel 3 *bis* (nouveau).

Amendement : Après l'article 3, insérer un article additionnel 3 *bis* (nouveau) ainsi conçu :

A titre exceptionnel, les techniciens de la navigation aérienne nommés ingénieurs des travaux de la navigation aérienne de 1953 à 1964 inclusivement seront, avant leur intégration dans le corps des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile, reclassés dans la classe normale de leur corps comme les officiers contrôleurs de la circulation aérienne et les électroniciens de la sécurité aérienne issus de la même promotion de techniciens de la navigation aérienne et nommés dans le grade d'ingénieur des travaux de la navigation aérienne à l'échelon comportant un indice égal ou immédiatement supérieur à celui qu'ils détenaient dans leur corps d'origine.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Il est créé un corps des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile, qui participent notamment à la direction des services ou subdivisions de services désignés dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi n° 64-650 du 2 juillet 1964 et assurent l'encadrement des officiers contrôleurs de la circulation aérienne ou des électroniciens de la sécurité aérienne. Ce corps est régi par un statut spécial fixé par décret en Conseil d'Etat après consultation du comité technique paritaire intéressé. Ce statut peut déroger aux dispositions de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 portant statut général des fonctionnaires.

Art. 2.

Les ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile sont classés hors catégorie pour la détermination de leurs indices de traitement.

Art. 3.

Le statut spécial du corps des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile ne pourra porter atteinte au libre exercice du droit syndical.

Toute cessation concertée du service, tout acte collectif d'indiscipline caractérisé de la part d'ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile pourront faire l'objet de sanctions en dehors des garanties disciplinaires.

Toutefois, la révocation ne pourra être prononcée que dans les formes prévues par le statut général des fonctionnaires.

Art. 4.

Les dispositions des articles premier et 2 de la présente loi et les règlements pris pour leur mise en application prendront effet à compter du 1^{er} juillet 1970.