

N° 414

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

Annexe au procès verbal de la séance du 22 juin 1990

## 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 APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif au corps des ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne,*

Par M. Philippe de BOURGOING,

*Senateur*

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, président, Louis Virapoulle, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darraa, vice-présidents, Charles Lederman, Germain Authie, René Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires, MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarques, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejeu, Michel Dreyfus Schmidt, Mme Jacqueline Frayssé Casalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Häffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Marc Lauriol, Paul Masson, Daniel Millaud, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Page, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romant, Michel Rufin, Jacques Saurdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.*

*Voir les numéros :*

Assemblée nationale : *Legis.* 1194, 1441 et T.A. 327

Sénat : 408 (1989-1990).

---

Transporte

## SOMMAIRE

	Pages
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b>	3
<b>I. L'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC DE LA NAVIGATION AÉRIENNE</b>	4
<b>II. LES PROBLÈMES RÉCURRENTS DU CONTRÔLE AÉRIEN</b>	6
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b>	8
<i>Article premier</i> Création du corps des ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne	8
<i>Article 2</i> Classement hors catégorie du corps des ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne	11
<i>Article 3</i> Abrogation des dispositions antérieures	11
<b>TABLEAU COMPARATIF</b>	13

Mesdames, Messieurs,

Votre commission est appelée aujourd'hui à examiner le projet de loi relatif au corps des ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne (AN n° 1194, 1989-1990), que l'Assemblée nationale a adopté sans modification au cours de sa séance du 19 juin 1990.

Ce projet, qui comporte trois articles, a pour objet :

- de créer un nouveau corps de la fonction publique, dénommé corps des «ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne», d'en définir les missions et de déterminer les modalités de fixation de son statut (renvoyée à un décret en Conseil d'État) ;
- de classer ce corps «hors catégorie» pour la fixation des indices de traitement des fonctionnaires qui en relèvent ;
- d'abroger les dispositions antérieures qui régissaient le personnel de maintenance des équipements électroniques de la sécurité aérienne.

Ce dispositif s'insère en fait dans un ensemble de textes législatifs et réglementaires qui ont transcrit dans le droit positif les dispositions contenues dans le protocole d'accord conclu le 4 octobre 1988 entre le ministre des transports et de la mer et huit des organisations représentatives des personnels au sol de régulation de la navigation aérienne, communément désignés «aiguilleurs du ciel».

Outre des décrets intervenus depuis 1988 (en matière judiciaire, notamment), le Parlement a ainsi été amené à adopter fin 1989 une première loi (n° 89 1007 du 31 décembre 1989) permettant

de rassembler sous un nouveau corps unique des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne les personnels relevant auparavant de deux corps distinct de contrôleurs aériens.

Votre rapporteur, en séance publique, n'avait pas manqué d'observer que ce premier texte ne réglait pas le problème spécifique des électroniciens de la sécurité aérienne (-E.S.A.-), auquel le Gouvernement avait donné des engagements précis en matière d'alignement statutaire sur les ingénieurs du contrôle aérien proprement dit.

Le projet soumis à notre examen tend à combler cette lacune, puisque sous réserve des spécificités des tâches des électroniciens de la sécurité aérienne, il les dotera d'un statut analogue à celui des ingénieurs du contrôle aérien.

## **I. L'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC DE LA NAVIGATION AERIENNE**

Il n'est pas inutile de rappeler qu'à l'heure actuelle, le service public de la navigation aérienne comporte plusieurs corps de fonctionnaires, soumis à des règles dérogatoires du statut général de la fonction publique, justifiées notamment par l'impératif renforcé de continuité de ce service public et les exigences de haute technicité dont ces personnes doivent faire preuve.

En l'état actuel de la législation, le service public de la navigation aérienne comporte ainsi un ensemble de personnels répartis de la façon suivante :

- personnels de commandement, répartis dans le corps des ingénieurs de l'aviation civile (I.A.C.) et le corps des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (I.E.E.A.C.) appartenant tous deux à la catégorie A de la fonction publique ;

- personnels de contrôle de la navigation aérienne, comportant le corps des ingénieurs de la navigation aérienne (créé par la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989, susvisée), également classé en catégorie A, et le corps des techniciens de l'aviation civile, de catégorie B.

- personnels de maintenance des équipements électroniques de la sécurité aérienne, réunis au sein du corps des électroniciens de la sécurité aérienne ; ces personnels ont été classés dans la catégorie A de la fonction publique, à la suite des négociations

évoquées ci-avant entre le Gouvernement et leurs organisations syndicales (décret n° 89-428 du 29 juin 1989).

Plusieurs caractéristiques dérogatoires affectent les statuts des personnels de la navigation aérienne. Les conditions dans lesquelles ils peuvent exercer le droit de grève sont en particulier soumises à des restrictions législatives liées à la nature même de leurs missions, et à la nécessité de renforcée de garantir le fonctionnement ininterrompu du service public auquel ils apportent leur concours.

Jusqu'en 1984, ces personnels ne disposaient pas du droit de grève. Cette interdiction a été supprimée par la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984, qui, en abrogeant les dispositions antérieures de la loi du 2 juillet 1964 susvisée, a reconnu le droit de grève aux navigateurs aériens dans des conditions tendant à préserver la continuité du service public.

C'est ainsi qu'instituant une obligation de service minimum en cas de grève, l'article 3 de la loi du 31 décembre 1984 autorise le ministre en charge de l'aviation civile à désigner les personnels indispensables à l'exécution des missions visées à l'article 2 de ladite loi, personnels dont il est précisé qu'ils *«doivent demeurer en fonctions»*.

Les missions définies à l'article 2 de la loi du 31 décembre 1984 sont les suivantes : assurer *«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 Mayotte, la sauvegarde des installations et du matériel»* (des services de la navigation aérienne).

Le décret n° 85-1332 du 17 décembre 1985 modifié, portant application de cette loi, a énuméré les services de la navigation aérienne nécessaires à l'exécution des missions mentionnées ci-dessus : stations radar, service de contrôle du trafic aérien, services chargés de la sécurité et de l'exploitation technique, etc... Il précise en outre qu'un nombre minimum de vols intérieurs et internationaux devra être assuré *«en fonction des intérêts et des besoins vitaux de la France»*.

Les ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne (I.E.S.S.A.) seront bien entendu assujettis à

cette législation spécifique, ainsi d'ailleurs que le rappelle in fine l'exposé des motifs du projet de loi soumis à notre examen.

## II. LES PROBLÈMES RÉCURRENTS DU CONTRÔLE AÉRIEN

Si le dispositif proposé par le Gouvernement n'appelle guère en lui-même d'observation particulière, en revanche convient-il de constater que le service public de la navigation aérienne est épisodiquement perturbé par des mouvements revendicatifs qui conduisent à s'interroger sur la cohérence d'ensemble et l'efficacité des différentes mesures prises en faveur des personnels de contrôle aérien.

On peut certes se féliciter que les perturbations graves du trafic aérien constatées en 1987 ne se soient pas renouvelées. Pendant près de quinze semaines, des arrêts de travail ponctuels mais répétitifs avaient en effet conduit progressivement à une véritable désorganisation du trafic, et à un mécontentement profond et durable de tous les usagers des transports aériens.

Au terme de négociations très difficiles, un premier accord en onze points avait été conclu le 31 juillet 1987, dans lequel les signataires déclaraient 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 »*.

Le protocole d'accord du 4 octobre 1988, élaboré au terme d'une très large concertation, a également concouru au rétablissement d'une situation devenue critique, et contribué à une meilleure régularité des vols.

Des mouvements ponctuels – dont certains il y a seulement quelques jours – continuent néanmoins de perturber régulièrement un trafic en pleine expansion (+ 40 % en cinq ans) : ils détériorent incontestablement la qualité d'ensemble de ce service public.

Votre rapporteur observe que dans ce domaine, certaines mesures, prises tardivement, ne sont peut-être pas sans incidence sur cette détérioration.

C'est ainsi par exemple que le Parlement, en décembre 1989, a été contraint d'examiner pratiquement dans les derniers jours de la session d'automne un projet de loi devant entrer en vigueur au plus tard le 31 décembre 1989, alors que le Gouvernement s'était

formellement engagé à déposer ce projet plus d'un an auparavant, en octobre 1988.

**Paradoxalement, on note que le décret d'application de cette loi n'a toujours pas été publié.**

**Une fois encore, la prompte intervention du législateur s'est avérée vaine, puisqu'en aval la non parution des textes réglementaires d'application retarde depuis déjà six mois la mise en oeuvre des mesures adoptées par le Parlement.**

La Haute Assemblée, appelée à nouveau à examiner dans les derniers jours d'une session de printemps fort chargée un projet de loi relatif aux personnels de la navigation aérienne, ne peut que déplorer cet état de fait, et souhaiter très instamment que le décret relatif au statut des I.E.S.S.A. soit publié dans un délai beaucoup plus bref que les précédents.

Votre rapporteur croit enfin nécessaire de rappeler que l'accord du 4 octobre 1988 comportait cinq chapitres, visant respectivement :

- l'adaptation des effectifs à l'évolution du trafic (chapitre I) ;

- la qualification des personnels, au service des impératifs de qualité et de sécurité (chapitre II) ;

- l'amélioration des conditions d'emploi, de rémunération et de carrière des différents corps (chapitre III) ;

- la modernisation des méthodes et de l'organisation du travail (chapitre IV) ;

- la poursuite et le renforcement du dialogue social au service de la modernisation de la navigation aérienne (chapitre V).

Les textes adoptés depuis lors (lois ou décrets) n'ont que partiellement rempli ces objectifs, et laissent en suspens plusieurs engagements en matière de recrutement, de formation, etc.

**Il conviendra donc que sur ces points également, le Gouvernement se montre particulièrement attentif, de façon à prévenir de nouvelles actions revendicatives des aiguilleurs du ciel, avec tous les inconvénients et les conséquences dommageables qu'elles entraîneraient pour les usagers des transports aériens (particuliers et entreprises).**

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier*

#### **Création du corps des ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne**

L'article premier du projet de loi crée le corps des ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne (I.E.S.S.A.), où seront versés les actuels électroniciens de la sécurité aérienne (E.S.A.).

• **Missions générales du corps des ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne.**

Aux termes du premier alinéa de l'article premier, les missions générales du nouveau corps sont doubles.

La première mission, qui correspond aux missions techniques de ces personnels consiste à assurer dans les centres de contrôle la maintenance et la supervision technique des équipements et systèmes qui contribuent à la sécurité des vols, et de participer au développement de ces équipements et systèmes (radars, écrans de repérage, instruments de liaison radio, circuits informatiques, etc).

La seconde mission des I.E.S.S.A., moins spécifiquement axée sur les interventions techniques liées aux équipements de contrôle du trafic, comportera des activités d'encadrement, d'instruction, d'étude et de direction de services ou de partie de services.

Cette seconde mission élargit les perspectives d'activité des I.E.S.S.A. et permettra désormais à l'ensemble des services de



navigation aérienne de bénéficier des compétences techniques et de l'expérience professionnelle des personnels concernés.

Le nouvel intitulé du corps (qui accède désormais à l'appellation d'ingénieurs) et l'élargissement de ses missions initiales rétabliront la parité entre les électroniciens de la sécurité aérienne et les personnels de contrôle du trafic, auxquels la loi du 31 décembre 1989, susvisée, a déjà conféré un statut analogue.

• Dispositions statutaires générales (deuxième alinéa de l'article premier)

Le corps des I.E.S.S.A. sera doté d'un statut spécial fixé, comme il est d'usage, par voie réglementaire et pouvant comporter diverses dispositions dérogatoires aux règles générales applicables à la fonction publique.

Le texte soumis à votre examen précise le champ de ces dérogations, auxquelles le décret statutaire en Conseil d'Etat apportera un contenu effectif :

*- dérogations aux articles 12 et 16 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires*

L'article 12 de la loi du 13 juillet 1983 pose le principe de la distinction du grade et de l'emploi et donne au fonctionnaire titulaire d'un grade vocation à occuper tous les emplois de ce grade.

La dérogation à ce principe est justifiée dans le cas des ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne par des impératifs absolus de sécurité, qui subordonnent l'exercice de leurs fonctions dans un emploi précis non seulement à la détention du grade correspondant, mais également à un niveau effectif de qualification professionnelle.

C'est ainsi qu'en cas de changement d'emploi, les ingénieurs, même s'ils sont titulaires du grade nécessaire, devront à tout instant justifier du niveau de qualification requis pour pouvoir occuper leur nouvel emploi. En pratique, ce dispositif suppose des vérifications régulières des compétences techniques des ingénieurs ainsi que la réussite à des épreuves de qualification professionnelle en cas de changement d'emploi.

*- dérogations à l'article 16 de la loi du 13 juillet 1983  
susvisée*

L'article 16 de la loi du 13 juillet 1983, auquel le projet de loi propose également de déroger, pose le principe général du recrutement des fonctionnaires par voie de concours, sauf dérogation légale expresse.

En l'espèce, la dérogation vise à permettre l'intégration directe dans le nouveau corps de agents titulaires ou contractuels de l'aviation civile qui exercent déjà des fonctions d'électronicien des systèmes de sécurité, notamment dans les aérodromes et aéroports de trafic modeste. Cette intégration sera bien sûr subordonnée par le statut à des conditions très strictes de qualification professionnelle, d'ancienneté dans les fonctions et d'aptitude médicale.

*- dérogations à la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (titre II du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales).*

Ces dérogations dont l'étendue sera précisée par le décret en Conseil d'Etat portant statut du nouveau corps, tendent à permettre d'adapter les règles générales de la fonction publique de l'Etat aux particularismes techniques des missions et de l'organisation des personnels électroniciens du service public de la navigation aérienne.

Votre rapporteur croit utile à cet égard de rappeler que les diverses dérogations prévues par l'article premier du présent projet de loi se bornent pour l'essentiel à reconduire les dispositions dérogatoires actuellement en vigueur auxquelles sont déjà assujettis les électroniciens de la sécurité aérienne.

En conséquence, et au bénéfice des observations relatives au droit de grève formulées dans l'exposé général du présent projet de loi, votre commission vous propose d'adopter sans modification cet article.

## *Article 2*

### **Classement hors catégorie du corps des ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne**

Le projet de loi soumis à votre examen prévoit le classement hors catégorie des personnels de ce corps pour la fixation de leurs indices de traitement. Il ne s'agit en fait que de la transcription d'une disposition analogue à celle adoptée en faveur des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (loi du 31 décembre 1989, susvisée), déjà applicable aux électroniciens aériens conformément à la loi du 2 juillet 1964 susvisée.

L'objet de cette mesure est de compenser les sujétions particulières imposées à ces fonctionnaires, en raison notamment de l'impératif de continuité de leur service et d'adaptation permanente de leur niveau de qualification aux progrès techniques et à l'accroissement continu du trafic aérien.

Votre commission vous propose d'adopter cet article dans son actuelle rédaction.

## *Article 3*

### **Abrogation des dispositions antérieures**

L'article 3 du projet de loi tend à abroger les dernières dispositions en vigueur de la loi n° 64-650 du 2 juillet 1964 relative à certains personnels de la navigation aérienne (la plupart des dispositions originelles de cette loi ayant déjà été abrogées lors de l'adoption de textes précédents ; seules subsistaient dans la loi de 1964 les articles relatifs aux personnels électroniciens, remplacés par le présent projet de loi).

Cette abrogation interviendra à la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article premier, et en tout état de cause au plus tard le 31 décembre 1990, de façon à se conformer à une récente décision du Conseil constitutionnel (décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989), qui a jugé que sauf à *méconnaître la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution*, le législateur ne saurait conférer au Gouvernement le pouvoir de fixer la date d'entrée en vigueur d'une disposition législative sans l'assortir d'une limite.

Comme il l'avait observé lors de l'examen du projet de loi sur les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, votre rapporteur croit utile de relever que cette décision du Conseil constitutionnel visait en fait la compétence du législateur pour fixer la date d'entrée en vigueur d'une disposition législative de portée positive, et non la date d'effet d'une mesure abrogative de dispositions antérieures : c'est donc plutôt à un souci de cohérence — et de symétrie — que répond cette disposition finale, dont au demeurant on ne peut qu'approuver la motivation.

Aussi, tout en reiterant le vœu que le Gouvernement publie dans des délais aussi brefs que possible le décret idoine, votre commission vous propose-t-elle d'adopter sans modification l'article 3 du projet de loi.

•  
• •

**Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, la commission des Lois propose donc au Sénat d'adopter sans modification le projet de loi relatif au corps des ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne.**

## TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
—	—	—	—
	Article premier	Article premier	Article premier.
	<p>Les ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne sont chargés, dans les organismes de la navigation aérienne, d'assurer la maintenance et la supervision technique des équipements et des systèmes qui contribuent à la sécurité des vols, de participer au développement de ces équipements et systèmes et d'exécuter, dans l'administration de l'aviation civile, des missions d'encadrement, d'instruction, d'étude ou de direction de service ou de partie de service</p>	Sans modification	Sans modification
<p>Loi n° 83 634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires</p>			
<p>Art. 12 - Le grade est distinct de l'emploi</p>			
<p>Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent</p>			
<p>Toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes est nulle</p>	<p>Le corps des ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne est régi par un statut spécial fixé par décret en Conseil d'Etat, après avis du comité technique paritaire compétent. Ce statut peut, en raison des sujétions et des responsabilités exceptionnelles attachées aux fonctions de ces ingénieurs, déroger aux dispositions des articles 12 et 16 de la loi n° 83 634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et à celles de la loi n° 84 16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>En cas de suppression d'emploi, le fonctionnaire est affecté dans un nouvel emploi dans les conditions prévues par les dispositions statutaires régissant la fonction publique à laquelle il appartient.</p> <p>Art. 16 - Les fonctionnaires sont recrutés par concours sauf dérogation prévue par la loi.</p>	<p>Art 2</p> <p>Les ingénieurs électroniques des systèmes de la sécurité aérienne sont classés hors catégorie pour la fixation de leurs indices de traitement.</p>	<p>Art 2</p> <p>Sans modification</p>	<p>Art. 2.</p> <p>Sans modification</p>
	<p>Art 3</p> <p>La loi n° 64 650 du 2 juillet 1964 relative à certains personnels de la navigation aérienne est abrogée à la date d'entrée en vigueur du décret prévu à l'article premier ci dessus Cette date ne peut être postérieure au 31 décembre 1990</p>	<p>Art 3.</p> <p>Sans modification</p>	<p>Art. 3.</p> <p>Sans modification</p>