



AVIS n°39/2022
du 19 janvier 2023 concernant l'avant-projet de loi du
pays relative à l'organisation du service et à
l'information des passagers dans les entreprises de
transport aérien de passagers

Présenté par :

La présidente :

Mme Corinne QUINTY

La rapporteure :

Mme Pascale DALY

Dossier suivi par :

Mmes Martine GARNIER, Véronique
NICOLI et Mariette GOYE,
respectivement chargée d'études,
secrétaire et aide-documentaliste.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 14 décembre 2022 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'un avant-projet de loi du pays relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers, selon la procédure normale.

La commission de l'enseignement, de l'éducation, du travail et de la formation, en charge du dossier, a auditionné les représentantes et représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ainsi que les services et les actrices et acteurs concernés par ce sujet (cf. document annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

Avis n° 39/2022

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Ce projet de texte fait suite à des perturbations de vols consécutives à des conflits sociaux, chez Air Calédonie et AIRCALIN en 2022, et a pour objectif l'organisation du service et l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers.

L'avant-projet de loi du pays s'inspire de la loi « DIARD »¹, adoptée en métropole, basée sur la loi du 21 août 2007 pour les transports ferroviaires terrestres². Loi qui avait fait parler d'elle, à l'époque, pour son aménagement du droit de grève controversé. Cette dernière a permis de rappeler plusieurs points importants dont le droit de grève qui est un principe constitutionnel. Il ne s'agit pas ici de concilier celui-ci avec le principe de continuité de service public, puisque le transport aérien est un secteur concurrentiel. En revanche, le compromis porte davantage sur le droit de grève et les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, de la sécurité et de la santé des personnes. C'est ce vers quoi le projet de texte tend et dont l'étude du CESE s'attardera.

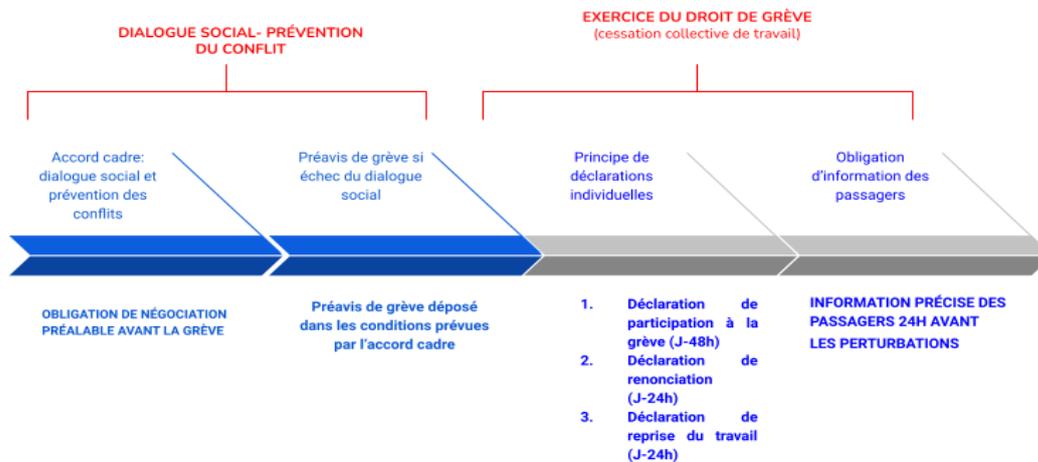
En l'état actuel, le code du travail de la Nouvelle-Calédonie comprend un seul chapitre relatif à la grève composé de deux sections : d'une part, sur les dispositions générales (article Lp. 371-1) et, d'autre part, sur les dispositions particulières aux services publics (articles Lp. 371-2 à Lp. 371-6).

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.

² 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.

Cet avant-projet de texte a pour objectif d'ajouter une troisième section concernant les dispositions particulières aux entreprises de transport aérien de passagers composée elle-même de 4 sous-sections (*voir schéma synthétique ci-après*) :

- sous-section 1 sur le champ d'application (un article) :
 - l'article Lp. 371-7 détermine les entreprises, établissements ou parties d'établissement qui exercent une activité de transport aérien ou qui assurent les services d'exploitation et exclut les agents de droit public ;
- sous-section 2 sur le dialogue social et la prévention des conflits (un article) :
 - l'article Lp. 371-8-I prévoit la possibilité de négocier au travers d'un accord-cadre ;
 - l'article Lp. 371-8-II organise et fixe le déroulement de cette négociation ;
- sous-section 3 sur l'exercice du droit de grève (4 articles) :
 - l'article Lp. 371-9 établit que tout salarié doit se déclarer en cas de participation à la grève, de son renoncement ou de reprise du service. Dans un délai de 48 heures, dans le premier cas, et dans un délai de 24 heures dans les deux derniers cas ;
 - l'article Lp. 371-10 met en place une sanction disciplinaire en cas d'absence d'information à l'employeur ;
 - l'article Lp. 371-11 instaure une procédure de médiation ;
 - l'article Lp. 371-12 porte sur l'organisation d'une consultation des salariés sur les motifs de la grève et potentiellement la poursuite de celle-ci dans un délai de 8 jours francs ;
- sous-section 4 sur l'information des passagers (un article) :
 - l'article Lp. 371-13 planifie l'information gratuite, précise et fiable des passagers sur l'activité assurée.



Présentation de la loi « DIARD » par la DTE, 26/12/2022

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental selon la **procédure normale**.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

En propos liminaires, il est rappelé que ce projet de texte reprend la loi métropolitaine dite « DIARD ». Ses objectifs sont au nombre de trois :

- la négociation d'un accord-cadre,

- l'obligation de déclarations individuelles,
- le droit des passagers d'être informé.

I. Sur le champ d'application (article Lp. 371-7)

Au premier alinéa de l'article Lp. 371-7, il est mentionné que les agents de secours et de lutte contre l'incendie ainsi que les agents de lutte contre le péril animalier sont soumis à l'avant-projet de loi du pays. Or, au deuxième alinéa, ces mêmes agents qui seraient de droit public en sont exclus. Le CESE-NC s'interroge quant à la dualité du traitement de ces agents.

Recommandation n°01 : éclaircir l'article Lp. 371-7 sur le traitement des agents de secours et de lutte contre l'incendie ainsi que les agents de lutte contre le péril animalier.

II. Sur la négociation d'un accord-cadre (article Lp. 371-8)

L'article Lp. 371-8-I dispose que « *l'employeur et les organisations syndicales représentatives peuvent engager des négociations en vue de la signature d'un accord-cadre organisant une procédure de prévention des conflits et tendant à développer le dialogue social* ».

Il est observé l'absence de définition de l'accord-cadre dans un texte juridique. Suite aux auditions organisées par l'institution, la définition qui peut être retirée est : qu'il s'agit d'un protocole de prévention des conflits collectifs qui s'organise entre l'employeur privé et les partenaires sociaux. Selon la direction du travail et de l'emploi (DTE NC) « *en droit du travail, l'accord cadre est un accord de méthode encouragé par le législateur afin de permettre aux partenaires sociaux et à l'employeur de maîtriser les enjeux de la négociation et d'organiser les modalités dans lesquelles se fera chaque négociation en vue de la prévention des conflits collectifs (calendrier de négociations; modalités de notification, de préavis, etc...). En d'autre terme, l'accord cadre n'est ni plus ni moins qu'un accord collectif de travail au sens des articles Lp. 331-1 et suivants du code du travail de Nouvelle-Calédonie (cf. niveau accord d'entreprise dans la hiérarchie des normes de droit du travail)* »³.



La hiérarchie des normes en droit du travail, DTE, 03/01/2023

Il intervient *a posteriori* d'un texte juridique. La négociation, en revanche, survient préalablement à chaque conflit.

³ Réponse par la DTENC, par courriel, en date du 03/01/2023.

Ce même article continue en précisant que « *En application de cet accord, l'exercice du droit de grève ne peut intervenir qu'après une négociation préalable entre l'employeur et la ou les organisations syndicales représentatives qui envisagent de recourir au droit de grève* ». Ainsi, la procédure est la suivante :

1. la conclusion d'un accord-cadre *a posteriori* d'un texte juridique ;
2. la négociation préalable au conflit ;
3. le préavis de grève ;
4. l'information des passagers ;
5. les déclarations individuelles à l'employeur ;
6. l'exercice du droit de grève.

Concernant la conclusion d'un accord-cadre :

Dans le projet de texte, l'accord-cadre et la négociation préalable sont 2 procédures distinctes. Ainsi, l'accord-cadre doit être un prérequis à la négociation préalable qui elle-même est une condition à l'exercice du droit de grève.

La question qui se pose est la suivante : que se passe-t-il dans le cas où la négociation préalable échoue ? *Quid* de la procédure à suivre ? Le droit de grève peut-il encore s'exercer alors que l'article Lp. 371-8-I nous dit clairement que « *l'exercice du droit de grève ne peut intervenir qu'après une négociation préalable* » ? Dans l'affirmative, ce serait un frein à l'exercice du droit de grève. *A contrario*, il faudrait apporter des éclaircissements au texte et notamment sur la procédure à suivre préalablement au déclenchement de l'exercice du droit de grève. Ainsi, l'exercice du droit de grève peut intervenir si la négociation échoue. Par ailleurs, la situation suivante s'est présentée aux compagnies : pendant leur négociation avec les organisations syndicales, la grève s'est déclenchée. Cette situation contrevient-elle à la disposition citée ci-avant ? Est-ce que le fait que la négociation préalable soit menée à son terme ou non conditionne l'exercice du droit de grève ?

Recommandation n°02 : apporter des précisions aux interrogations relatives à l'accord-cadre.

Concernant le préavis de grève :

Il est remarqué que le préavis de grève, (art. Lp. 371-3 du code du travail)⁴, n'est nullement mentionné dans l'avant-projet de loi du pays alors qu'il a été évoqué lors des auditions et mentionné dans leur présentation par les porteurs du texte. A ce propos, le schéma synthétique, dont il a été fait référence plus haut, en garde d'ailleurs la marque (*cf. I- Présentation de la saisine*). Ainsi, plusieurs questions se posent : *quid* de la mention du préavis de grève dans la procédure formulée à l'article Lp. 371-8 de l'avant-projet de texte ? Les organisations syndicales représentatives doivent-elles produire un préavis de grève alors que celui-ci n'est cité d'aucune façon dans le texte ? Si tel est le cas, il est demandé de le préciser. Dans la définition de

⁴ « Lorsque les personnels mentionnés à l'article Lp. 371-2 font usage du droit de grève, la cessation concertée du travail doit être précédée d'un préavis. Le préavis émane de l'organisation ou d'une des organisations syndicales représentatives au niveau de la Nouvelle-Calédonie, dans la catégorie professionnelle ou dans l'entreprise, l'organisme ou le service intéressé. Il précise les motifs du recours à la grève. Le préavis doit parvenir cinq jours francs avant le déclenchement de la grève à l'autorité hiérarchique ou à la direction de l'établissement, de l'entreprise ou de l'organisme intéressé. Il fixe le lieu, la date et l'heure du début ainsi que la durée limitée ou non de la grève envisagée. Pendant la durée du préavis, les parties intéressées sont tenues de négocier ».

l'accord-cadre formulée par la DTENC, le préavis est mentionné comme devant faire partie des modalités à négocier lors de l'accord-cadre. Pourquoi cette précision n'est-elle pas apportée dans le texte ?

Le droit du travail prévoit un préavis de grève d'un délai de 5 jours en son article Lp. 371-3 du code du travail. L'article Lp. 371-2⁵ précise que celui-ci concerne les services publics ou les organismes chargés de la gestion d'un service public. Or, dans la pratique, il a été relevé que les organisations syndicales représentatives, à défaut de précision au sein du code du travail, utilisaient cet outil au profit du secteur public. Lors des auditions, les compagnies aériennes, elles-mêmes, considéraient que ce délai de préavis leur était applicable. Dès lors, ne devient-t-il pas nécessaire d'éclaircir la situation juridique quant au préavis de grève ? Il est également demandé de préciser si les missions des compagnies aériennes relèvent de la gestion d'un service public ? Lors des auditions, certaines compagnies ont déclaré que leur mission relevait du service public. Dès lors, entrent-elles dans le champ d'application de l'article Lp. 371-2 ? Et dans l'affirmative, lesquelles ? Cette qualification de gestion d'un service public permet de déterminer si le délai de 5 jours du préavis de grève est applicable ou non au secteur du transport aérien.

Recommandation n°03 : apporter des précisions aux interrogations relatives au préavis de grève.

III. Sur l'obligation de déclaration individuelle (article Lp. 371-9)

L'article Lp. 371-9 dispose que « *les salariés [...] informent, au plus tard quarante-huit heures avant de participer à la grève, l'employeur [...]. Le salarié qui a déclaré son intention de participer à la grève et qui renonce à y participer en informe son employeur au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure prévue de sa participation à la grève afin que celui-ci puisse l'affecter [...]. Le salarié qui participe à la grève et qui décide de reprendre son service en informe son employeur au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure de sa reprise afin que ce dernier puisse l'affecter » . La disposition continue en précisant que « *Les informations issues des déclarations individuelles des salariés ne peuvent être utilisées que pour l'organisation de l'activité durant la grève en vue d'en informer les passagers. 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 peines prévues à l'article 226-13 du code pénal » .**

D'une part, les conseillers s'inquiètent quant à l'usage qui pourrait être fait de ces déclarations. Par exemple, le fait de ficher des salariés qui ont participé à la grève entre-t-il dans l' « *utilisation à d'autres fins* » mentionné par le projet de texte ?

D'autre part, les conseillers se demandent si les déclarations individuelles sont vraiment utiles à l'information des passagers puisque, dans ce cas, le préavis de grève suffit. En outre, si déclaration il doit y avoir, elle ne devrait pas être individuelle mais faite de concert avec les organisations syndicales représentatives. Ainsi, une liste nominative des salariés grévistes serait à fournir par la ou les organisations syndicales à l'origine du déclenchement de la grève. De même, pour les situations où les grévistes souhaitent renoncer à la grève ou reprendre du service.

⁵ « *Les dispositions de la présente section s'appliquent aux personnels civils de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes comptant plus de 10 000 habitants, ainsi qu'aux personnels des entreprises, des organismes et des établissements publics ou privés lorsque ces entreprises, organismes et établissements sont chargés de la gestion d'un service public » .*

Recommandation n°04 : seules la ou les organisations syndicales représentatives, à l'initiative du déclenchement de la grève, produiront la liste des grévistes.

De surcroît, il est difficile d'apprécier cette obligation, imposée aux salariés, de se déclarer alors que les compagnies aériennes ou les entreprises, visées par l'article Lp. 371-7 du code du travail, ne font l'objet d'aucune obligation ni aucune contrepartie.

A ce propos, il a été relevé lors des auditions un manque d'écoute au sein du dialogue social. Il est noté que l'article Lp. 371-11 du projet de texte permet le recours à une partie tierce : un médiateur. Ainsi, « *Dès le début de la grève, les parties au conflit peuvent décider de désigner un médiateur, choisi d'un commun accord, aux fins de favoriser le règlement amiable de leurs différends* ». Serait-t-il envisageable d'optimiser cet outil ? En effet, ce mécanisme pourrait être une alternative de choix répondant aux problèmes du dialogue social. Dès lors, il n'interviendrait pas qu'au début de la grève mais également en cours de route. De la sorte, avant de décider que la négociation a échoué, il faudrait faire appel, et ce de manière systématique, au médiateur.

IV. Sur les sanctions (article Lp. 371-10)

L'article Lp. 371-10 dispose que « *le salarié qui n'a pas informé son employeur de son intention de participer à la grève dans les conditions prévues à l'article Lp. 371-9 [est passible d'une sanction disciplinaire]. Cette sanction disciplinaire peut également être prise à l'encontre du salarié qui, de façon répétée, n'a pas informé son employeur de son intention de renoncer à participer à la grève ou de reprendre son service* ». Les conseillers sont surpris, qu'en plus de devoir se déclarer, les salariés font l'objet de sanctions.

Plusieurs points sont à relever : tout d'abord, l'aménagement de l'exercice du droit de grève est admis. Ainsi, la déclaration individuelle peut-être considérée comme un aménagement. Toutefois, peut-on encore parler d'aménagement si sont mises en place des sanctions disciplinaires faute de déclaration individuelle ? A l'avenir les sanctions ne vont-elles pas être un frein pour les salariés désirant exercer leur droit de grève ?

Ensuite, la disposition semble incertaine. La première partie implique qu'un salarié ne déclarant pas son intention de participer à la grève est passible d'une sanction. En revanche, dans les situations de renoncement ou de reprise de service, ce n'est que si cette absence de déclaration est répétée que le salarié se verra sanctionné. Ainsi, si un salarié se déclare comme participant à la grève, qu'il se rétracte mais ne le déclare pas pour la première fois, il ne sera pas sanctionné ? De toutes les manières, il faut définir ce qui est entendu par « *de façon répétée* ».

Recommandation n°05 : définir l'expression « *de façon répétée* ».

Enfin, si les sanctions disciplinaires doivent perdurer, il faut préciser ces sanctions. Lors des auditions, il a été fait part à l'institution que ces sanctions seraient essentiellement des rappels à l'ordre. Toutefois, il serait bon de les délimiter. S'agit-t-il des sanctions du secteur privé que sont l'avertissement ou le blâme, la mise à pied, la mutation, la rétrogradation et le licenciement ? Or, au regard du dispositif plutôt lourd que sont les déclarations individuelles, celles-ci n'appellent-t-elles pas à quelques aménagements ? La retenue sur salaire pourrait-t-elle en faire partie ?

Recommandation n°06 : supprimer les sanctions.

Il est également remarqué la présence d'une coquille à ce même article. Ainsi, peut on lire deux fois le mot article à la suite « *dans les conditions prévues à l'article Article Lp. 371-9* ».

Recommandation n°07 : au lieu de « *dans les conditions prévues à l'article Article Lp. 371-9* » ;

Remplacer par « *dans les conditions prévues à l'article Lp. 371-9* ».

V. Sur l'information des passagers (article Lp. 371-13)

L'article Lp. 371-13 pose le principe de l'information des passagers : « *tout passager a le droit de disposer d'une information gratuite, précise et fiable* ». Il s'agit ici d'un droit à disposition du passager mais pas d'une obligation incombant aux compagnies aériennes. Or, comme expliqué précédemment, il est regretté que l'employeur n'ait aucune obligation au contraire des salariés. Cependant, attendu que le premier motif invoqué à la création de ce texte est l'information des passagers, cette dernière ne devrait t-elle pas être une obligation au titre des compagnies aériennes ? C'est pourquoi, il est demandé à ce qu'il incombe aux employeurs une obligation d'informer les passagers.

Recommandation n°08 : obliger les compagnies aériennes d'informer les passagers des perturbations dues à des grèves.

Enfin, concernant l'article Lp. 371-3 du code du travail (de même pour l'article Lp. 372-1)⁶, il englobe les services publics ou les organismes chargés à la gestion d'un service public. Or, les conseillers se demandent s'il est possible d'étendre ces articles au-delà des missions de services publics ? Autrement dit à tous les secteurs confondus : privé et public. Et de ce fait, économiser des moyens (ressources tant humaines que financières) et éviter une inflation juridique, par trop décriée, qui ne facilite pas la compréhension du corpus législatif, mais au contraire multiplie des normes déjà trop complexes, surtout au niveau de la Nouvelle-Calédonie, connue, bon gré mal gré, pour ses millefeuilles juridiques.

III - CONCLUSION DE L'AVIS N°39/2022

Le CESE-NC apprécie le geste d'instaurer un cadre favorisant les conditions au dialogue social et salue l'intention de vouloir informer les passagers au travers de ce texte promouvant la relation tripartite compagnies aériennes-salariés-usagers. Toutefois, il ne peut s'empêcher de relever l'absence de consultation du conseil du dialogue social (CDS), en amont de ce projet de texte, car bien qu'il s'agisse d'une loi⁷ ayant fait ses preuves en métropole depuis 10 ans, son élaboration demande, néanmoins, une approche différente et appelle de ce fait à des adaptations.

⁶ « *Tous les conflits collectifs de travail peuvent être soumis aux procédures de conciliation et de médiation dans les conditions déterminées au présent chapitre. Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'exercice du droit de grève* ».

⁷ Loi dite « DIARD » 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.

L'institution rappelle ses recommandations :

Recommandation n°01 : éclaircir l'article Lp. 371-7 sur le traitement des agents de secours et de lutte contre l'incendie ainsi que les agents de lutte contre le péril animalier.

Recommandation n°02 : apporter des précisions aux interrogations relatives à l'accord-cadre.

Recommandation n°03 : apporter des précisions aux interrogations relatives au préavis de grève.

Recommandation n°04 : seules la ou les organisations syndicales représentatives, à l'initiative du déclenchement de la grève, produiront la liste des grévistes.

Recommandation n°05 : définir l'expression « *de façon répétée* ».

Recommandation n°06 : supprimer les sanctions.

Recommandation n°07 : au lieu de « *dans les conditions prévues à l'article Article Lp. 371-9* » ;

Remplacer par « *dans les conditions prévues à l'article Lp. 371-9* ».

Recommandation n°08 : obliger les compagnies aériennes d'informer les passagers des perturbations dues à des grèves.

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un ***avis réservé à la majorité sur l'avant-projet de loi du pays relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers.***

L'avis de la commission a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés par **31 voix « pour », 0 voix « contre »** et **0 « abstention »**.

LE SECRÉTAIRE



Gaston POIROI

LE PRÉSIDENT



Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORT N°39/2022

- Nombre de réunions en commission : 2
- Adoption en commission : 16/01/2023
- Adoption en bureau: 18/01/2023
- Adoption en séance plénière : 19/01/2023

Invités auditionnés (10) :

- **Monsieur Beniela LOREE**, représentant du cabinet de Thierry SANTA ;
- **Monsieur Thierry XOZAME**, directeur adjoint au pôle « Administration générale et pilotage » de la direction du travail et de l'emploi (DTE) ;
- **Monsieur Thomas BERTIN**, directeur adjoint de la direction de l'aviation civile (DAC) ;
- **Madame Nathalie BOURGUIGNON**, représentante de l'union syndicale des travailleurs kanaks et des exploités (USTKE) ;
- **Monsieur Lionel ADRIAN accompagné de madame Sarah LESPINASSE**, respectivement directeur général délégué ainsi que directrice des ressources humaines (DRH) de la compagnie aérienne AIRCALIN ;
- **Madame Marion GENTELET**, directrice commerciale d'Air Calédonie ;
- **Monsieur Olivier TRUILHE**, directeur de Pacific Airport ;
- **Messieurs Patrick NATIVEL et Frédéric LAFLEUR**, respectivement directeur d'exploitation et directeur d'Espace surveillance.

Observations par écrit (2) :

- CCI,
- Syndicat des agences de voyage.

Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (11) :

- DAJ,
- CPME,
- MEDEF,
- U2P NC,
- UT-CFE-CGC,
- USOENC,
- FSFAOFP,
- CSTNC,
- CST-FO,
- COGETRA,
- Air Loyauté.

Au titre de la commission :

Ont participé aux travaux : Mesdames Pascale DALY et Corinne QUINTY, messieurs Jean-Louis d'ANGLEBERMES, Jean-Pierre KABAR, Jean-Louis LAVAL, Gaston POIROI et Jean SAUSSAY.

Étaient présents et représentés lors du vote : Mesdames Rozanna ROY et Marie-Laure UKEIWĒ, messieurs Hatem BELLAGI, Bertrand COURTE et Wilson FOREST.

Était absent lors du vote : Mesdames Pascale DALY, Corinne QUINTY, messieurs Jean-Louis d'ANGLEBERMES, Jean-Louis LAVAL, Gaston POIROI et Jean SAUSSAY.