

DEVELOPPEMENT DURABLE ET DROIT DU TRAVAIL : QUELS ENJEUX DANS LA FONCTION PUBLIQUE EN MATIERE DE RELATIONS SOCIALES ?

Sabrina ALZAIS

Doctorante, IRERP¹, Paris Ouest Nanterre La Défense

Le développement durable est un concept qui se rigidifie par l'élaboration de mesures : stratégie nationale de développement durable², codes de conduite³, accords collectifs transnationaux, labels, etc. Il ne prend sens qu'à travers ses mesures⁴ et par elles, le droit du travail est saisi. La rencontre du développement durable et du droit du travail peut être illustrée par de nombreux exemples : les codes de conduite s'adressent aux salariés, les accords sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE) sont négociés avec les syndicats, l'alerte environnementale est un outil actionné par le salarié. Toutes ces mesures concourent à la diffusion du développement durable en droit du travail. En retour, le droit du travail est amené à se transformer : les syndicats investissent de nouveaux terrains de négociations, les périmètres d'actions et les domaines de consultation et d'information des comités d'entreprise (CE) ou des comités d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail (CHSCT) se modifient, le salarié se révèle éco-responsable, l'emploi devient durable, la réflexivité du pouvoir de l'employeur se dévoile⁵.

Le développement durable et le droit du travail trouvent donc à se chevaucher, à s'enrichir et rentrent parfois en tension. Mais plus largement, c'est le droit de l'activité professionnelle⁶ tout entier qui a à connaître du développement durable.

Le droit de la fonction publique n'est donc pas en reste. Les diverses politiques publiques en faveur du développement durable⁷ ont un impact sur le droit de la fonction publique. La

¹ Institut de recherche sur l'entreprise et les relations professionnelles.

² <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/developpement-durable/strategie-nationale.shtml>

³ Charte éthique PSA Peugeot Citroën, Charte éthique Groupe Agence Française de Développement, Charte éthique L'Oréal, Charte éthique du Groupe Véolia, Charte éthique du Groupe Suez, Code de conduite Nokia, etc.

⁴ Nous appelons « mesures » « une espèce singulière d'acte normateur » telle que l'explique Monsieur A. JEAMMAUD « Introduction à la sémantique de la régulation juridique », in *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, coll. Droit et société. Recherches et travaux, 1998, page 47 à 72.

⁵ Voir <http://www.unitedudroit.org/spip.php?article72>

⁶ Pour la notion de droit de l'activité professionnelle, voir aussi P. DURAND, « Naissance d'un droit nouveau, du droit du travail au droit de l'activité professionnelle », *Dr. Soc* juillet/août 1952, p 437.

⁷ Par exemple, la stratégie nationale de développement durable 2003/2008 et le projet de stratégie nationale de développement durable 2009/2013. Ces stratégies s'adressent aussi bien aux acteurs privés que publics dont est issu un programme en terme d'actions qui prévoit notamment dans son axe 5 l'intégration du développement durable dans les politiques publiques et dans le fonctionnement de l'administration (démarches d'éco-responsabilité, de formation continue des agents de la fonction publique...).

charte du fonctionnaire éco-responsable⁸ est une illustration patente. Elle est destinée à mobiliser les agents publics pour la réalisation de la stratégie nationale de développement durable. Elle participe de ce fait à la nouvelle représentation de l'Etat : « l'Etat employeur exemplaire »⁹. En retour, c'est la figure du fonctionnaire qui se trouve transformé : le fonctionnaire éco-responsable.

En somme, le développement durable est un concept mobilisable dans n'importe quelle branche du droit, indifférent aux découpages du système juridique, jusqu'à la *summa divisio* droit privé/droit public¹⁰. Il peut donc être mobilisé aussi bien comme référent pour la gestion des administrations¹¹, que pour un droit commun de l'activité professionnelle¹².

La prétention du développement durable à l'universalité ne permet pourtant pas d'en déduire que sa diffusion en droit du travail et en droit de la fonction publique suive le même chemin.

L'objectif modeste que l'on se fixe est alors de mettre en évidence que certaines transformations du droit du travail initiées par l'intégration du développement durable peuvent éclairer le droit de la fonction publique.

Nous proposons ainsi d'étudier le rôle des inspecteurs hygiène et sécurité (IHS), d'une part, et le dialogue social dans la fonction publique, d'autre part, au prisme du développement durable et en prenant appui sur ce qui est observable en droit du travail.

I- LES ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE EN DROIT DE L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE : LE RÔLE DES IHS ?

Pour la mise en œuvre du développement durable, toutes les parties prenantes sont amenées à intervenir. La notion de parties prenantes est controversée et non définie en droit du travail. Dans son acception la plus large, il s'agit de « tout individu ou groupe d'individus qui peut

⁸ Projet de charte du fonctionnaire éco-responsable de Monsieur Renaud Dutreil, Ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat présenté devant le CNDD pour avis (Avis N° 2005 – 04).

⁹ Circulaire du 3 décembre 2008 n°5351/SG relative à l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics fait suite aux conclusions du Grenelle de l'environnement et impose de mettre en œuvre un Plan Environnement Administration dans chaque ministère.

¹⁰ Article 1^{er} de la Charte de l'environnement (loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005, relative à la charte de l'environnement) : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. » Monsieur Prieur fait remarquer que le terme « chacun » « renforce le caractère individuel d'un droit lié à la personne [...] l'article 1 de la charte correspond en droit à la fois à un droit fondamental subjectif et à un droit-créance ». M.PRIEUR, « les nouveaux droits », *AJDA*, 2005, p 1157. Sur la controverse liée à la qualification de ce droit à un environnement sain, voire notamment B.MATTHIEU, « observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement » *Cah.Cons. const.* 2003, n°15, p 148 ; Y.JEHOUSO et F.LOLOUM, « la portée juridique de la charte de l'environnement », *Dr. Adm.* 2004, n°3, p 6.

¹¹ Par exemple, la proposition de loi déposée le 22 décembre 2006 vise à imposer aux collectivités territoriales de déclarer, dans un rapport biannuel, leurs actions réelles en matière de développement durable. Voir FG.TREBULLE, « Développement durable et collectivités territoriales, proposition de loi n°3475 du 22 décembre 2006 », *Revue de droit immobilier* 2007, p 246.

¹² Le droit de l'activité professionnelle concerne « les règles qui visent à définir les conditions de travail et d'emploi minimales dont tout travailleurs, quel que soit son statut, a vocation à bénéficier par exemple des règles d'hygiène et sécurité au travail » : P.LOKIEC, « Le travailleur et l'actif », *op.cit.* Pour la notion de droit de l'activité professionnelle, voir aussi P.DURAND, « Naissance d'un droit nouveau, du droit du travail au droit de l'activité professionnelle », *Dr.Soc* juillet/aout 1952, p 437 ; A.SUPIOT, dir « Au-delà de l'emploi », rapport pour la Commission européenne, Flammarion, 1999.

affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs organisationnels »¹³. C'est pourquoi, certaines institutions, comme le CHSCT, gagnent en vitalité par l'intégration du développement durable. Si en premier lieu, ce regain est observable en droit du travail (A), il n'est pas absurde de considérer que ce phénomène s'étend au droit de la fonction publique. La contribution de l'IHS semble alors s'imposer d'autant plus à la lecture de l'accord santé et sécurité dans la fonction publique (B).

A- Développement durable et CHSCT¹⁴

En droit du travail, les CHSCT sont compétents en matière de développement durable en raison du lien existant entre la santé des salariés et la dimension environnementale de l'activité de l'entreprise. Ainsi, outre le cas particulier des établissements à risque dont la dangerosité impose une information des CHSCT¹⁵ ; l'intégration du développement durable et notamment la prépondérance du pilier environnemental incitent à renforcer aussi bien le périmètre d'action que les domaines d'interventions du CHSCT.

A titre d'illustration, il est remarquable que l'information du CHSCT porte au-delà des frontières de l'entreprise. Le comité peut auditionner le chef de l'établissement voisin dont l'activité expose les salariés de son ressort à des nuisances particulières. De même, dans ce cadre territorial et professionnel élargi, au sein des zones couvertes par un plan de prévention des risques technologiques, un comité interentreprise de santé et de sécurité doit être aussi institué. Cette instance assure la concertation entre les différents CHSCT des entreprises concernées. Se dessine donc un périmètre d'action élargi des représentants du personnel dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité.

Concernant ces domaines d'interventions, il est observable un renforcement des prérogatives du CHSCT. Ainsi, le TGI de Caen, par un jugement du 5 novembre 2009¹⁶ constate que le CHSCT n'a pas été régulièrement consulté pour la mise en œuvre d'un dispositif d'alerte et sur la modification du règlement intérieur que ce dispositif imposait. Le tribunal déclare donc la suspension de la mise en place de ce dispositif. La consultation s'imposait puisque ce dispositif présentait des risques sérieux de mise en cause abusive ou disproportionnée de l'intégrité professionnelle, voire personnelle des salariés concernés. Les mesures mises en place en faveur du développement durable permettent donc d'intensifier le rôle du CHSCT.

Dans ce cadre, le développement durable est un levier pour le renforcement des compétences du CHSCT. De son rôle en expansion initié par les lois de 1982¹⁷, le CHSCT connaît, avec les mesures en faveur du développement durable, un rôle en intensité. Ne peut-on pas alors

¹³ La notion de parties prenantes est une notion polysémique qui s'inscrit dans le domaine managérial. Il est un outil d'analyse de l'environnement organisationnelle de la société. Les individus visés par la notion de parties prenantes varient selon l'acception que l'on retient de ce terme. Par exemple, FREEMAN en 1984 entend par parties prenantes les « individu ou groupe d'individus qui peut affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs organisationnelles ». La Commission européenne entend par parties prenantes : les partenaires commerciaux et fournisseurs, clients, pouvoirs publics, ONG représentant la communauté locale ainsi que l'environnement et les salariés. Livre vert-promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises [COM (2001) 366- Non publié au Journal Officiel], pour une typologie de la notion de parties prenantes : S.MERCIER et P.GOND, « La théorie des parties prenantes », *cahier du Fargo* n° 1050502, Mai 2005.

¹⁴ Sur ce sujet, lire F.HEAS, « le protection de l'environnement en droit du travail », *RDT* 2009, p 565.

¹⁵ Cf. par exemple R4612-6 du code du travail.

¹⁶ TGI de Caen, 5 novembre 2009 (n°09-287), CE de la SAS Benoist Girard c/SAS Benoist Girard.

¹⁷ Rapport Conseil économique et social, G.FILOCHE (rapporteur).

considérer que ce rôle est voué à s'appliquer aux CHS de la fonction publique d'autant plus après l'extension de leurs compétences aux conditions de travail devenant ainsi les homologues des CHSCT du droit privé ? Si l'on admet une telle homologie, il reste qu'en droit de la fonction publique, l'IHS est un acteur central en matière d'hygiène et de sécurité.

B- L'IHS, pivot d'une mise en cohérence des actions en faveur du développement durable.

En qualité d'inspecteur, l'IHS est spécialiste des questions liées à l'environnement de travail et à la prévention des risques. Le développement durable imposant de prévenir les risques environnementaux et sociaux, l'IHS devra intégrer à ses préconisations une nouvelle dimension: l'intégration des objectifs du développement durable dans toutes mesures d'amélioration de l'hygiène et la sécurité. En somme, l'IHS, en sa qualité de personne qualifiée, ayant voix consultative aux réunions des CHS, peut contribuer à l'intégration du développement durable dans les missions de cette instance.

Cette contribution évidente de l'IHS peut être accentuée par la représentation du rôle des IHS tel qu'issue de l'axe 4 de l'accord santé et sécurité dans la fonction publique. En effet, à la lecture de cet accord, l'IHS se révèle coordinateur puisqu'est : *« réaffirmer le rôle clé de l'inspection hygiène et sécurité au travail au sein du réseau des acteurs de la prévention »*¹⁸. Énoncé de la sorte, le réseau dans lequel interagit l'IHS laisse supposer que ce dernier peut être force de coordination des actions en matière de développement durable. Il est susceptible de tenir le rôle de promoteur par la collecte des bonnes pratiques, le partage d'expérience, et le développement d'un processus pédagogique interactif au sein du réseau des acteurs du développement durable. Il est amené à contribuer à l'animation du réseau et à coordonner les différentes pratiques.

Ensuite, l'accord sur la santé et sécurité au travail dans la fonction publique énonce : *« développer le rôle de médiation et d'interpellation des agents chargés des fonctions d'inspection en cas de désaccord entre les instances de concertation et les chefs de service ou l'autorité territoriale »*. Cela signifie qu'en cas de désaccord, l'IHS serait médiateur pour la résolution du conflit. Pour ce faire, l'IHS se doit d'être neutre, indépendant et impartial pour accompagner la décision et faciliter la relation ou la compréhension d'une situation. Il aurait aussi une fonction d'interpellation : ce qui lui permet de recadrer le débat, de mettre en évidence les impératifs d'hygiène et sécurité et de préservation de l'environnement, de demander des explications aux prétentions de chacune des parties et d'objectiver leurs argumentations.

Ce rôle dévoué à l'IHS peut s'avérer particulièrement intéressant en matière de développement durable dans la mesure où le processus de mise en œuvre du développement durable impose la transparence et la justification des choix de gestion au regard des impacts qu'ils peuvent avoir sur l'environnement. L'IHS pourrait donc se révéler le plus compétent pour apprécier la pertinence d'une mesure par rapport à une autre au regard de son impact environnemental.

En outre, nous ne pouvons que signaler les similitudes entre d'une part un CHSCT dont le périmètre d'action est voué à s'élargir en dehors de l'entreprise et l'accord sur la santé et sécurité au travail dans la fonction publique qui tend à vouloir des *« inspections communes ou*

¹⁸ Action 4, axe 1 de l'Accord santé et sécurité au travail dans la fonction publique 20 11 2009.

mutualisées entre les établissements publics, administrations, collectivités locales (en jouant en tant que besoin sur l'intercommunalité) afin de systématiser les possibilités de recours aux compétences des agents chargés de ces fonctions ». Autrement dit, le périmètre d'inspection des IHS peut être modifié afin qu'il soit le plus pertinent. La fonction d'inspection se trouve alors au centre de toutes appréciations de la pertinence du périmètre.

Enfin, si l'on admet la mise en place d'alerte environnementale au sein des organismes publics, il est fort à parier que l'IHS pourrait très bien être l'interlocuteur qu'il faille prévenir en cas de danger dans la mesure où ces fonctions le lui permettent. Il serait récepteur des alertes, ce qui permet à la fois de filtrer en cas de délation, et à la fois d'intervenir rapidement et efficacement en cas de véritables risques. Dans ces fonctions actuelles, l'IHS semble le plus compétent pour remplir ce rôle puisqu'il dispose des moyens appropriés pour alerter en urgence l'interlocuteur susceptible de mettre fin le plus rapidement possible à la situation de danger.

En définitive, ces quelques pistes permettent d'envisager un rôle prégnant de l'IHS dans la mise en œuvre du développement durable. Il reste que certaines questions restent en suspens, notamment l'indépendance et l'impartialité de cet acteur par rapport à l'autorité publique. Le pouvoir hiérarchique, principe au fondement du fonctionnement de l'administration, semble entrer en tension avec une telle évolution des fonctions d'IHS.

Si dans le domaine de la santé et la sécurité, la rencontre du développement durable et du droit de l'activité professionnelle se comprend aisément, en matière de négociation collective, le développement durable ne semble pas être un objet de négociation allant de soi.

II- LA NEGOCIATION COLLECTIVE ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE

Si la question du lien entre négociation collective et développement durable intéresse principalement les juristes de droit privé, il est certain que le droit public ne peut s'en départir. En effet, le projet de réforme du dialogue social dans la fonction publique revitalise la question de la place de la négociation collective dans cette branche du droit. Sans prétendre à l'exhaustivité, il est question à cet endroit d'émettre quelques observations sur la négociation collective en matière de développement durable au sein du droit du travail, qui croyons nous pourraient bien éclairer les relations sociales en droit de la fonction publique.

A- Le syndicat : acteur du développement durable à travers la négociation collective ?

Le développement durable n'est pas un objet spécifique de la négociation collective¹⁹. Du côté des organisations syndicales, nul n'impose qu'elles contribuent au développement durable. Non exclusivement professionnel, le développement durable pourrait ne pas être saisi par les organisations syndicales. Pourtant, l'intervention des syndicats est souvent justifiée comme « un moyen de concilier la pluridimensionnalité des problèmes et de mieux défendre l'emploi à long terme »²⁰, y contribuer c'est « amener une réflexion plus globale sur les modes de production et de consommation »²¹. De ce point de vue, ne peut-on pas penser que

¹⁹ F.HEAS, « la protection de l'environnement en droit du travail », *RDT* 2009, p 565.

²⁰ R.GUILLON, « Les syndicats se saisissent du développement durable », *Ceras-revue Projet* n°270, juin 2002.

²¹ *Ibid.*

négocier sur le développement durable, c'est consacrer le pouvoir ? Chacun par la contribution qu'il apporte lors des négociations devient alors responsable de la mise en œuvre du développement durable. Pourtant le développement durable oblige certains sacrifices et peut donc être en contradiction avec les aspirations portées par les travailleurs. Le syndicat reconduit ainsi la répartition des rôles contre lequel il est censé lutter²².

En revanche, le rôle du syndicat se comprend plus aisément lorsque les mesures prises en faveur du développement durable ont pour effet de rendre le salarié créancier. Il est par exemple envisageable que les salariés, par leurs contributions à la baisse de la consommation d'énergie, sont en droit de demander leur part sur l'économie ainsi faite. Le rôle du syndicat dans la négociation portant sur le développement durable est donc délicat. N'est-il pas au mieux compétent lorsque le niveau de négociation dépasse le cadre de l'entreprise²³ ? Ne prend-t-il pas un risque d'être sanctionné au suffrage ouvrier pour des actions menées à la frange des revendications professionnelles²⁴ ?

Sur ces questions, le droit de la fonction publique est aussi directement impliqué. Le projet de réforme du dialogue social dans la fonction publique prévoit un alignement partiel du régime de la négociation collective en droit du travail et en droit de la fonction publique²⁵. Ce projet énonce à l'article 1^{er}, 14, IV- « un accord est valide s'il est signé par une ou plusieurs organisations syndicales de fonctionnaires ayant recueilli au moins 50% des voix lors des dernières élections professionnelles au niveau où l'accord est négocié ». La place ainsi réservée à la négociation collective et à l'audience en droit de la fonction publique invite à prendre la mesure d'un glissement de la « décision éclairée » vers un « accord négocié »²⁶. A cet égard, l'exposé des motifs du projet de loi met en évidence la rupture culturelle et les nouveaux jeux d'acteurs au sein de la fonction publique. Il est ainsi précisé qu' « au-delà de la reconnaissance juridique des pratiques de négociation dans la fonction publique, le projet de loi ambitionne de promouvoir une véritable culture de la négociation [...] La remise en cause d'un paritarisme est ainsi destinée à faciliter un dialogue social responsabilisant entre employeurs et représentants des agents [...] On comprend bien, en tous les cas, que l'action concrète menée par les syndicats sur les lieux de travail pèsera d'un poids décisif dans le vote des salariés »²⁷.

Il résulte de ce qui précède que les questions liées à l'intervention des syndicats en faveur du développement durable en droit du travail se poseront aussi en droit de la fonction publique. Il reste que d'autres instances peuvent être regardées comme plus pertinentes pour la mise en œuvre du développement durable.

²² Cf. J.RANCIERE, « les territoires de la pensée partagées », Entretien conduit par J.LEVY, J.RENNES, D.ZERBIB. <http://www.espacestems.net/document2142.html> Voir aussi M.A. SOURIAU, « pouvoir et négociation collective, in *Le pouvoir du chef d'entreprise*, J. PELLISSIER (sous la dir.), thèmes et commentaires, Dalloz, 2002, p 55.

²³ Nous pensons ici au Conseil National du Développement durable qui comprend des représentants des entreprises et des organisations syndicales, aux conseils économiques et sociaux régionaux au sein desquels siègent des représentants syndicaux.

²⁴ Sur la place nouvelle attribuée au suffrage ouvrier pour l'accession à la représentativité des syndicats, lire l'article de G.BORENFREUND, « Le nouveau régime de la représentativité syndicale », *RDT*, 2008.

²⁵ Sur la négociation collective en droit du travail et en droit de la fonction publique, nous renvoyons à l'intervention de Y.FERKANE lors du prochain colloque qui se tiendra à l'Université de Nanterre. Cf. <http://www.unitedudroit.org>

²⁶ J.SAGLIO, « Les relations professionnelles dans les fonctions publiques françaises, Eléments d'analyse » in *La revue de l'IRE*, N°45, 2004/2.

²⁷ Extrait du projet de loi de rénovation du dialogue social dans la fonction publique n°1577.

B- Le droit positif et le dialogue social en faveur du développement durable²⁸

Le rôle des syndicats en faveur du développement durable n'est pas largement consacré par les tribunaux ou les législations. Les contentieux ou les réglementations liés au développement durable tendent davantage à relever des compétences des CE ou des CHSCT. Comme précisé ci-dessus, le CHSCT a un rôle incontournable : ces prérogatives ont été étendues par la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques, il est informé de tout changement affectant les installations classées²⁹, il émet des avis³⁰, il connaît un élargissement de son périmètre d'action³¹.

Concernant le CE, la loi NRE de 2001 illustre parfaitement sa compétence en développement durable. Cette réglementation prévoit l'élaboration de rapports extra-financiers (aussi nommés rapport RSE ou développement durable) dont il est le destinataire. Cette information du CE peut d'ailleurs se comprendre à la lecture de l'article L2323-2 du code du travail qui énonce les domaines de compétences du comité sans en déterminer limitativement la liste par l'utilisation de l'adverbe « notamment ».

Il reste que, si les « bases d'une compétence élargies des représentants du personnel dans le domaine écologique existent en droit positif »³², l'octroi de ces prérogatives interrogent la représentation que l'on a de ces comités. Dans la même veine, les commissions paritaires du droit de la fonction publique sont-elles aussi amenées à être compétente dans les domaines touchant au développement durable ?

Plus largement encore, les domaines liés au développement durable ne sont pas déterminés *a priori* et les compétences qui s'y rattachent viennent alors interroger la représentation que l'on a de l'organisation. Un auteur averti fait remarquer qu'il est certain que la place de l'organisation publique est pertinente dans la mise en œuvre du développement durable et précise « *alors que les organisations privées sont « introverties », c'est-à-dire finalisées sur elles-mêmes, les organisations publiques sont « extraverties », c'est-à-dire mises au service d'intérêts qui les dépassent* »³³. Qu'en est-il alors de la pertinence de l'action de l'entreprise privée ? Il existe, en tout état de cause, une similarité qui touchent ces deux types d'organisations, l'une et l'autre ont à rendre des comptes : le bilan social et environnemental s'impose tant à l'organisation publique que privée et permet ainsi d'élargir la RSE à une responsabilité sociale des organisations.

²⁸ Il ne s'agit donc pas de la négociation collective au sens du droit du travail.

²⁹ L4612-15 du code du travail.

³⁰ L4612-5 du code du travail.

³¹ L4524-1 du code du travail.

³² F.HEAS, « la protection de l'environnement en droit du travail », *RDT* 2009, p 565.

³³ J.CHEVALLIER, « La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ? », *Recueil Dalloz*, 2000, p.575.