

N° 32

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 octobre 2012

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi relative à la création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement,*

Par Mme Aline ARCHIMBAUD,

Sénatrice

---

*(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, présidente ; M. Yves Daudigny, rapporteur général ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Louis Lorrain, Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, vice-présidents ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, Catherine Deroche, M. Marc Laménié, Mme Chantal Jouanno, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, MM. Jean-Noël Cardoux, Luc Carvounas, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguette Dini, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mme Michelle Meunier, M. Alain Néri, Mme Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.*

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 747 (2011-2012) et 24 (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. L'ENCADREMENT DE L'EXPERTISE ET LE RÔLE SANITAIRE ET ENVIRONNEMENTAL DE L'ENTREPRISE</b> .....	7
<b>A. UNE EXPERTISE REMISE EN CAUSE</b> .....	7
1. <i>Un panorama sanitaire complexe</i> .....	7
2. <i>Des réformes incomplètes</i> .....	9
<b>B. L'ENTREPRISE, UN ACTEUR DE LA SANTÉ ET DE L'ÉQUILIBRE         ENVIRONNEMENTAL</b> .....	12
1. <i>Les institutions représentatives du personnel et la protection de la santé au travail</i> .....	12
2. <i>L'implication des entreprises dans la protection de la santé publique             et de l'environnement</i> .....	13
a) Les pouvoirs publics, premiers garants de la santé publique et de la préservation de l'environnement.....	13
b) Le régime des installations classées prévoit des obligations spécifiques .....	15
<b>II. LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	17
<b>A. GARANTIR L'INDÉPENDANCE DE L'EXPERTISE, PROTÉGER LES LANCEURS         D'ALERTE</b> .....	17
<b>B. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION</b> .....	20
1. <i>La position des partenaires sociaux</i> .....	20
2. <i>Les amendements adoptés par la commission</i> .....	22
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	25
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	37
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	41
<b>ANNEXES</b> .....	43



Mesdames, Messieurs,

L'expertise publique française a été structurée par les crises sanitaires du début des années 1990. L'affaire du sang contaminé, celle de l'hormone de croissance, le scandale de l'amiante, l'affaire de la vache folle ont amené la création d'agences d'expertise souvent dotées de pouvoirs de régulation afin de permettre de prendre rapidement les décisions scientifiquement fondées susceptibles de protéger la santé humaine.

Ces agences, quelle que soit la qualité du travail qu'elles ont accompli par ailleurs et le dévouement de leurs agents, n'ont pas empêché la survenance de nouvelles catastrophes comme celle d'AZF ou le scandale du Mediator.

La succession des crises et leurs pendants que sont les surréactions des autorités publiques à des menaces sanitaires ont durablement mis en cause la confiance de nos concitoyens dans les institutions publiques, comme le montrent notamment les craintes autour de la vaccination contre l'hépatite B ou les refus de vaccination lors de la pandémie de grippe H1N1.

Parallèlement la diffusion des alertes sanitaires et environnementales est apparue comme entravée par les pressions auxquelles sont soumis les lanceurs d'alerte potentiels et par le risque d'inertie des institutions publiques.

Or une politique sanitaire et environnementale efficace est indispensable. Elle repose sur la crédibilité de l'action publique et sur l'implication des citoyens. Deux conditions doivent donc être réunies : l'expertise publique doit être irréprochable et ceux qui feront part de leurs doutes raisonnables sur l'impact d'un produit ou d'une activité ne doivent pas subir de pressions ou de rétorsions. Il convient donc de garantir l'indépendance de l'expertise et d'assurer tant la protection des lanceurs d'alerte que la prise en compte de leurs signalements quand ils sont fondés.

La loi du 29 décembre 2011<sup>1</sup> relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé a déjà eu comme intention d'apporter des améliorations en matière d'indépendance de l'expertise et de protection des lanceurs d'alerte. A plusieurs égards cependant ce texte, dont la portée est limitée au domaine sanitaire, semble imparfait et sa mise en œuvre insatisfaisante. Il convient donc de lui apporter des compléments.

Tel est l'objectif poursuivi par la proposition de loi déposée par Marie-Christine Blandin et les membres du groupe écologiste dont la commission des affaires sociales s'est saisie pour avis.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2011-2012.

## **I. L'ENCADREMENT DE L'EXPERTISE ET LE RÔLE SANITAIRE ET ENVIRONNEMENTAL DE L'ENTREPRISE**

La proposition de loi entend répondre aux insuffisances de la législation en matière d'expertise et d'alerte sanitaire et environnementale. Il convient donc d'examiner la situation actuelle, tant en ce qui concerne les autorités sanitaires que les entreprises.

### **A. UNE EXPERTISE REMISE EN CAUSE**

Les critiques, déjà anciennes, concernant les agences sanitaires ont amené le Sénat à formuler plusieurs propositions qui conservent toute leur actualité malgré la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé

#### **1. Un panorama sanitaire complexe**

Les autorités sanitaires prennent différentes formes et les garanties d'indépendance de leurs recherches paraissent incomplètes.

On distingue deux types d'autorités sanitaires :

- celles en charge d'un pouvoir régalien de contrôle (ministère de la santé, Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé [ANSM], Agence de la biomédecine [ABM], Institut national du cancer [INCa], Etablissement français du sang [EFS]) ;

- celles en charge d'une mission de conseil (Haute Autorité de santé, Institut de veille sanitaire [InVS], Institut national de prévention et d'éducation pour la santé [Inpes]).

Néanmoins, l'enchevêtrement des compétences et les recompositions successives des organismes font que certains acteurs comme l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) ont à la fois des compétences de conseil et de contrôle en fonction des secteurs dans lesquels ils interviennent.

Les moyens dont disposent les autorités sanitaires sont divers. Certaines (ANSM, Anses, EFS, InVS) disposent d'une capacité de recherche interne avec des chercheurs recrutés pour travailler au sein de leurs laboratoires. Les autres (HAS, ABM, INCa, Inpes) peuvent avoir en leur sein quelques experts permanents mais s'appuient principalement sur des compétences extérieures.

Ainsi, des équipes de recherche rattachées à des organismes français ou étrangers peuvent être appelées à fournir des études pour les autorités sanitaires par l'intermédiaire d'appels à projets ou d'appels d'offres.

L'indépendance des recherches conduites par les autorités sanitaires s'insère dans le cadre plus large de l'éthique de la recherche. Elle peut être abordée sous deux angles complémentaires :

- ce qu'il est possible de faire dans le cadre d'une recherche ;
- la situation des chercheurs.

- La définition de ce qui est acceptable en matière de recherche sanitaire fait l'objet d'une réglementation stricte en ce qui concerne l'animal (nécessité d'une autorisation d'expérimenter attribuée pour cinq ans par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt) et en ce qui concerne la recherche sur l'homme. La loi du 5 mars 2012<sup>1</sup> relative aux recherches impliquant la personne humaine a renforcé le contrôle éthique des recherches interventionnelles ou observationnelles en augmentant les pouvoirs des comités de protection des personnes chargés d'examiner les protocoles de recherche. La loi française s'inscrit dans le cadre des textes internationaux opposables en France, comme la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe, désormais ratifiée.

S'agissant de la méthodologie de la recherche, celle portant sur l'homme est soumise à un double contrôle, celui des comités de protection des personnes et celui d'un organisme spécialisé, le comité consultatif sur le traitement de l'information en matière de recherche dans le domaine de la santé (CCTIRS).

Les résultats des recherches sont examinés par la communauté scientifique dès lors que leur publication est envisagée puisque les revues les plus importantes transmettent les articles qui leur sont soumis à des experts indépendants qui se prononcent sur leur qualité scientifique. Une fois les résultats publiés, ceux-ci sont repris et discutés par les autres chercheurs.

- En ce qui concerne la situation des chercheurs, le contrôle porte essentiellement sur la question de leurs liens d'intérêts et de leurs conflits d'intérêts. La loi du 29 décembre 2011 précitée a imposé la publication par les entreprises de la liste des contrats qu'elles signent avec les chercheurs. Ceux d'entre eux qui sont appelés à participer aux travaux des autorités sanitaires doivent établir des déclarations d'intérêts. Il appartient aux agences de les contrôler et d'en vérifier l'exactitude. La notion de conflit d'intérêts n'est pas définie par la loi.

Celle-ci renvoie l'essentiel de l'encadrement des liens et conflits d'intérêts à une « *charte de l'expertise sanitaire, approuvée par décret en Conseil d'Etat, qui s'applique aux expertises réalisées dans les domaines de la santé et de la sécurité sanitaire à la demande du ministre chargé de la santé ou à la demande des autorités et des organismes mentionnés au I de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique. Elle précise les modalités de choix des experts, le processus d'expertise et ses rapports avec le pouvoir de décision,*

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-300.

*la notion de liens d'intérêts, les cas de conflits d'intérêts, les modalités de gestion d'éventuels conflits et les cas exceptionnels dans lesquels il peut être tenu compte des travaux réalisés par des experts présentant un conflit d'intérêts.* » Cette charte n'a pas été élaborée.

S'agissant des personnes, experts ou simples citoyens susceptibles de lancer des alertes dans le domaine sanitaire, la loi du 29 décembre 2011 a modifié le régime de pharmacovigilance afin de permettre une meilleure prise en compte des signaux relatifs aux médicaments et aux produits de santé. Un décret en Conseil d'Etat doit définir « *ses modalités d'organisation ainsi que les procédures de détection, de recueil et d'analyse des signaux et les procédures de suivi et de retour de l'information* ». L'article 43 de la loi, qui insère dans le code de la santé publique un article L. 5312-4-2, interdit toute discrimination contre les lanceurs d'alerte travaillant au sein des entreprises dont les produits entrent dans le champ de contrôle de l'ANSM.

L'Anses a, pour sa part, une mission d'expertise des risques sanitaires dans son domaine de compétences. Elle peut s'autosaisir de toute question en rapport avec ses compétences. Plus fréquemment, elle est saisie par un tiers, qui peut être un ou plusieurs ministères, un autre établissement public ou un organisme représenté à son conseil d'administration.

L'Anses peut également être saisie par plusieurs catégories d'associations agréées :

- associations de défense des consommateurs ;
- associations de protection de l'environnement ;
- associations ayant une activité dans le domaine de la qualité de la santé et de la prise en charge des malades ;
- associations d'aide aux victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles représentées au conseil d'administration du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.

Les associations d'usagers sont désormais représentées au sein du conseil d'administration de l'ANSM et les syndicats le sont depuis l'origine au sein de celui de l'Anses.

## **2. Des réformes incomplètes**

Lors de la discussion du projet de loi relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, le Sénat avait émis plusieurs critiques quant à l'efficacité des mesures proposées. Le contexte préélectoral et l'opposition entre la majorité sénatoriale et celle de l'Assemblée nationale de l'époque n'ont pas permis d'aboutir à un texte commun.

Pourtant, face à la complexité du système des autorités sanitaires, au faible nombre d'experts disponibles pour assurer des missions d'expertise publique et au poids des industries du secteur qui contribuent à remettre en cause la crédibilité de l'expertise sanitaire en France, plusieurs propositions de réforme ont été formulées dans le cadre de la commission d'enquête sénatoriale sur la grippe A(H1N1)v et de la mission d'information sur le Mediator. Ces propositions ont été adoptées à l'unanimité.

**Propositions de la commission d'enquête sur la grippe A(H1N1)v**  
**Gestion des conflits d'intérêts**

12. Organiser un fichier national des contrats passés entre l'industrie et les médecins tenu par le Conseil national de l'Ordre.

13. Confier l'ensemble du contrôle ainsi que l'application des sanctions à un organisme indépendant et extérieur à la profession médicale. Cet organisme assurerait également la formation des experts sur les liens d'intérêts et sur leurs responsabilités.

14. Renforcer la collaboration entre le Comité d'animation du système d'agences et la HAS pour la définition de normes communes en matière de transparence que ce soit pour les déclarations d'intérêts, le recrutement des experts ou le fonctionnement des instances d'expertise.

15. Confier la présidence de la commission d'autorisation de mise sur le marché de l'Afssaps et de la commission de la transparence de la HAS, ainsi que des commissions et conseils visés à l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, à des personnalités indépendantes sans liens d'intérêts avec l'industrie pharmaceutique.

**Valorisation de l'expertise**

16. Organiser la place de l'expertise dans une carrière, qu'elle soit publique ou privée.

17. Compenser le temps passé en tant qu'expert, ce qui implique, spécialement pour les experts ayant une activité libérale à plein temps, une augmentation du montant des vacations, voire la mise en place d'une véritable rémunération dans le cas de la participation permanente à un organe.

18. Mettre en place une échelle tarifaire de la participation à l'expertise fondée sur les comparaisons internationales pour assurer l'équité des sommes proposées.

19. Mettre en œuvre l'obligation d'information systématique des directeurs des établissements publics sur les activités rémunérées effectuées par un médecin hospitalier à temps plein pour l'industrie ou les organismes publics de recherche et d'expertise.

20. Mettre en place, dans chaque CHU, une fondation hospitalo-universitaire de recherche cogérée par l'hôpital et les médecins, afin d'améliorer la transparence des flux financiers entre l'industrie, les établissements et les praticiens.

21. Créer dans chaque service hospitalier un plan d'activité permettant de répartir, pour six mois ou un an, les activités des médecins entre les soins, l'enseignement et la recherche. Ainsi, chaque médecin contribuera de manière équilibrée aux missions de son service.

## **Propositions de la mission d'information sur le Mediator Un cadre déontologique renforcé**

1. Confier le contrôle de l'expertise de santé publique à l'Autorité de la déontologie de la vie publique.

Cette Autorité de la déontologie de la vie publique est prévue dans le projet de loi relatif à la prévention des conflits d'intérêts.

2. Créer une cellule de veille déontologique auprès de chaque instance d'expertise sanitaire chargée du contrôle des déclarations publiques d'intérêts et de la gestion des conflits d'intérêts dans les réunions.

3. Compléter le cadre déontologique :

- en définissant juridiquement la notion de conflit d'intérêts ;
- en instaurant un modèle unique de formulaire de déclaration d'intérêts ;
- en publiant et en actualisant la charte de déontologie en santé publique.

4. Clarifier les responsabilités au sein des agences sanitaires :

- en excluant les représentants de l'industrie pharmaceutique de toutes les commissions et groupes de travail de l'Afssaps et de la HAS, qui seraient consultés par écrit ou par oral en tant que de besoin ;

- en prévoyant des sanctions pour le non-respect des obligations de déclaration par les entreprises des aides qu'elles versent aux associations de patients ;

- en exigeant que le directeur général de l'Afssaps et de l'ABM, ainsi que le président de la HAS, de l'InCA et de l'Inserm, n'aient pas de liens depuis au moins trois à cinq ans ;

- et en nommant le directeur général de l'Afssaps après publication d'une fiche de poste et appel à candidatures.

5. Veiller à l'application de règles déontologiques par les hauts fonctionnaires et les membres de cabinet :

- en limitant la présence des hauts fonctionnaires, directeurs d'autorité sanitaire ou d'administration centrale aux manifestations financées par l'industrie pharmaceutique ;

- en fixant des règles relatives à l'absence de liens d'intérêts directs ou indirects avec des organismes privés entrant dans le champ de compétence de l'administration à laquelle ils appartiennent ;

- et en confiant l'application de l'article L. 1421-3-1 du code de la santé publique relatif aux DPI à l'Autorité de déontologie de la vie publique.

6. Mettre en place un registre public des avantages consentis par l'industrie du médicament aux professionnels de santé géré par l'Autorité de déontologie de la vie publique :

- en instituant une procédure de déclaration obligatoire par les entreprises du médicament et du matériel médical ;

- en étendant cette obligation déclarative aux avantages consentis aux responsables associatifs, aux responsables politiques, aux membres des cabinets ministériels, aux économistes de la santé, aux sociétés savantes et aux organisations professionnelles ainsi qu'aux conventions liant l'industrie pharmaceutique aux médecins et aux contributions financières qu'elle verse aux associations ;

- et en prévoyant une sanction lorsqu'une déclaration n'aura pas été faite ou s'avèrera incomplète.

## ***B. L'ENTREPRISE, UN ACTEUR DE LA SANTÉ ET DE L'ÉQUILIBRE ENVIRONNEMENTAL***

L'employeur est tenu d'une obligation de sécurité de résultat en matière de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs dans l'entreprise<sup>1</sup>. L'entreprise a également des obligations en ce qui concerne la santé publique ou l'environnement.

### **1. Les institutions représentatives du personnel et la protection de la santé au travail**

La prise en compte progressive des enjeux de la santé au travail a abouti à la fin de la Seconde guerre mondiale à la création de la médecine du travail et d'une institution interne aux entreprises chargée de la protection de la santé des travailleurs, le comité d'hygiène et de sécurité devenu comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), présent dans toutes les entreprises de plus de cinquante salariés.

Cette institution, dont les membres bénéficient de protections spécifiques contre les pressions éventuelles de l'employeur, notamment en matière de licenciement, dispose de pouvoirs de contrôle dont l'effectivité est rendue possible par la régularité de ses réunions et la possibilité de faire appel à une expertise externe à l'entreprise.

Le code du travail prévoit que le CHSCT a pour mission :

1° de contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des travailleurs de l'établissement et de ceux mis à sa disposition par une entreprise extérieure ;

2° de contribuer à l'amélioration des conditions de travail, notamment en vue de faciliter l'accès des femmes à tous les emplois et de répondre aux problèmes liés à la maternité ;

3° de veiller à l'observation des prescriptions légales prises en ces matières.

Pour accomplir ses missions, le CHSCT procède à l'analyse des risques professionnels auxquels peuvent être exposés les travailleurs de l'établissement ainsi qu'à l'analyse des conditions de travail. Il peut susciter toute initiative qu'il estime utile pour la prévention des risques professionnels dans l'établissement. Le refus éventuel de l'employeur de donner suite à ces initiatives doit être motivé.

Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail procède, à intervalles réguliers, à des inspections dont la fréquence est au moins égale à celle des réunions ordinaires du comité (soit au moins une fois par trimestre).

---

<sup>1</sup> Cour de Cassation, Chambre sociale, 28 février 2006.

Il réalise des enquêtes en matière d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ou à caractère professionnel.

Les compétences du CHSCT s'étendent sur l'environnement de l'entreprise puisqu'il peut demander à entendre le chef d'un établissement voisin dont l'activité expose les travailleurs de son ressort à des nuisances particulières.

Le CHSCT est consulté avant toute décision d'aménagement important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail et, notamment, avant toute transformation importante des postes de travail découlant de la modification de l'outillage, d'un changement de produit ou de l'organisation du travail, ou encore avant toute modification des cadences et des normes de productivité liées ou non à la rémunération du travail.

Il peut faire appel à titre consultatif et occasionnel au concours de toute personne de l'établissement qui lui paraîtrait qualifiée.

Les articles L. 4611-2 et L. 4611-3 du code du travail prévoient qu'à défaut d'un CHSCT les missions et moyens de ses membres sont dévolus aux délégués du personnel.

## **2. L'implication des entreprises dans la protection de la santé publique et de l'environnement**

Comparé aux pouvoirs bien définis du CHSCT, le cadre réglementaire apparaît bien plus souple en ce qui concerne les effets hors de l'entreprise, que ce soit sur la santé publique ou l'environnement, des méthodes de fabrication ou des produits utilisés par celle-ci. Il fait peser sur l'autorité administrative la responsabilité en ce qui concerne la surveillance, la veille et la réponse aux alertes.

### *a) Les pouvoirs publics, premiers garants de la santé publique et de la préservation de l'environnement*

A l'heure actuelle, la réponse à une situation de risque sanitaire et environnemental relève de l'Etat et des autorités publiques locales, en vertu de pouvoirs de police administrative généraux ou spécifiques.

Le maire, en premier lieu, est chargé de la police municipale dont l'objet est, selon l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Il peut donc, en cas de danger grave ou imminent, prescrire l'exécution de toute mesure exigée par les circonstances (article L. 2212-4 du même code).

Le préfet est, quant à lui, compétent, dès lors que le champ d'application des mesures à prendre excède le territoire d'une seule commune. Surtout, ses pouvoirs sont étendus en cas d'urgence. Il a la possibilité de « réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au

*fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées* » (article L. 2215-1 du CGCT). Il peut donc s'appuyer sur tous les acteurs locaux et coordonner leur action pour répondre à une situation de crise ou d'accident sanitaire ou environnemental.

Au-delà de ces pouvoirs généraux conférés par la loi au maire ou au représentant de l'Etat dans le département, plusieurs agences et organismes publics, ainsi que les services déconcentrés de l'Etat, ont pour mission de réaliser une veille sanitaire et environnementale, de répondre aux situations de danger grave et imminent et d'examiner les signalements et alertes dont ils sont destinataires. Les agences régionales de santé (ARS) comptent, parmi leurs attributions, l'organisation de la veille sanitaire et le traitement des signalements d'événements sanitaires (article L. 1431-2 du code de la santé publique). Elles concentrent les moyens de l'Etat en région pour y répondre et comportent, en leur sein, une cellule de veille, d'alerte et de gestion sanitaire (CVAGS).

De plus, en application de l'article L. 1413-15 du même code, les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements et les professionnels de santé sont tenus de signaler au directeur général de l'ARS « *les menaces imminentes pour la santé de la population dont ils ont connaissance ainsi que les situations dans lesquelles une présomption sérieuse de menace sanitaire leur paraît constituée* ». Ce signalement est ensuite transmis à l'Institut de veille sanitaire (InVS) et au préfet. Il existe donc un véritable chaînage dans la réponse aux événements sanitaires, selon leur gravité et leur caractère imminent ou non, qui implique tous les échelons de l'organisation administrative de l'Etat et les professions concernées. Au niveau central, un département des urgences sanitaires au sein de la direction générale de la santé (DGS) organise une réponse nationale aux crises les plus graves et aux alertes les plus sérieuses.

Les entreprises restent peu associées, en tant qu'acteurs à part entière, à ces différents dispositifs. Seul l'InVS peut leur demander, pour améliorer la connaissance et la prévention des risques sanitaires en milieu professionnel, les informations qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses missions (article L. 1413-4 du code de la santé publique).

La prévention et la réparation des dommages causés à l'environnement correspondent à une logique différente et reposent sur le principe général du pollueur-payeur (article L. 160-1 du code de l'environnement). Il appartient à l'exploitant d'une activité économique de prendre, en amont, toutes les mesures nécessaires pour limiter les effets potentiels d'une menace imminente de dommage sur l'environnement et de tenir l'autorité administrative informée de ses initiatives et de leurs conséquences. En cas d'atteinte avérée à l'environnement, les mesures de réparation doivent, après approbation par le préfet, supprimer tout risque d'atteinte grave à la santé humaine et, éventuellement, rétablir les espaces naturels dans leur état initial. Elles sont à la charge de l'exploitant.

En cas de défaillance ou de malveillance de l'exploitant, le préfet dispose de pouvoirs de police administrative étendus, qui l'autorisent à réagir aux risques de dommages selon leur gravité.

Lorsque des mesures de prévention ou de réparation s'imposent, il peut mettre en demeure l'exploitant de les réaliser ou y faire procéder d'office, aux frais de celui-ci (article L. 162-14 du code de l'environnement). En cas d'urgence et en l'absence de responsable immédiatement identifiable d'un dommage, différents acteurs comme les collectivités territoriales et les associations de protection de l'environnement peuvent prendre eux-mêmes les mesures nécessaires. Surtout, l'article L. 162-16 du même code donne un pouvoir très large au préfet en cas d'urgence ou de danger grave : il peut alors, à tout moment, « *prendre ou faire prendre, aux frais de l'exploitant défaillant, les mesures de prévention ou de réparation nécessaires* ». La formulation volontairement très large de cet article, en lien avec la responsabilité qu'a l'Etat d'assurer le maintien de l'ordre public et la protection des populations, constitue la garantie que, quel que soit le cas de figure, l'autorité administrative aura les moyens de réagir.

*b) Le régime des installations classées prévoit des obligations spécifiques*

La soumission de certaines activités économiques représentant un danger potentiel pour les populations à un régime d'autorisation administrative ou de déclaration préalable trouve son origine dans un décret impérial du 15 octobre 1810. La loi du 19 juillet 1976<sup>1</sup> a fixé le cadre général du régime des installations classées tel qu'il est encore, après plusieurs modifications, en vigueur. L'article L. 511-1 du code de l'environnement dispose aujourd'hui qu'il concerne les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée qui peuvent présenter « *des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, [...] soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages [...]* ».

Dans le cadre de ce régime de police administrative spéciale, les installations présentant de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts précités sont, en application d'une nomenclature établie par voie réglementaire, soumises à une autorisation préfectorale. Celles qui font peser un danger moins important ou qui peut être prévenu dans de meilleures conditions sont soumises à un enregistrement ou, le cas échéant, à une simple déclaration.

---

<sup>1</sup> Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

En réponse à des accidents industriels de grande importance, notamment l'explosion de l'usine AZF de Toulouse le 21 septembre 2001, le législateur a renforcé le régime de l'autorisation et a prévu une meilleure information des salariés de ces installations, notamment sur le plan environnemental. La loi dite « Bachelot » du 30 juillet 2003<sup>1</sup> a élargi le champ d'action du CHSCT dans ces structures. Ainsi, tous les documents établis pour obtenir l'autorisation préfectorale, comme l'étude d'impact environnemental et sanitaire, l'étude de dangers et la description des procédés de fabrication utilisés, doivent lui être communiqués (article L. 4612-15 du code du travail). Le comité émet un avis sur le dossier de demande d'autorisation, qui est transmis au préfet (article R. 4612-4 du même code). De manière plus générale, l'employeur doit l'informer des prescriptions imposées par les autorités chargées de la protection de l'environnement (article R. 4612-6).

Le CHSCT dispose donc, dans les établissements comportant au moins une installation classée, d'une information et d'une compétence en matière de prévention des risques écologiques liés à l'activité de l'entreprise, au-delà de la simple protection de la santé et de la sécurité du travailleur. Toutefois, alors que les dangers qui pèsent sur l'environnement et la santé publique du fait des activités économiques se font, malgré le cadre réglementaire existant, de plus en plus nombreux, les employés et leurs représentants n'ont, dans les entreprises soumises au droit commun, aucun moyen d'agir à ce sujet.

Le constat de l'insuffisance des dispositions existantes n'est pourtant pas nouveau : l'article 53 de la loi Grenelle I du 3 août 2009<sup>2</sup> invitait déjà les partenaires sociaux à négocier sur « *la possibilité d'ajouter aux attributions des institutions représentatives du personnel une mission en matière de développement durable [et] d'étendre la procédure d'alerte professionnelle interne à l'entreprise aux risques d'atteinte à l'environnement et à la santé publique* ». Auparavant, un document d'orientation transmis aux partenaires sociaux à la suite de la conférence tripartite sur l'amélioration des conditions de travail du 4 octobre 2007 proposait de soumettre à la négociation la définition des risques qui seraient concernés par la mise en place d'un dispositif d'alerte et les conditions dans lesquelles celui-ci serait déclenché, ainsi que la question de l'auteur de l'alerte et de sa protection.

Face à l'impossibilité d'aboutir, par le dialogue social, à un accord permettant de mieux prendre en compte la protection de la santé et de l'environnement dans l'activité économique et d'assurer la protection de ceux qui ont le courage de dénoncer le danger que représentent les méthodes de production de certaines entreprises, il est du devoir du législateur d'agir.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

<sup>2</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

## II. LA PROPOSITION DE LOI

Votre rapporteure a examiné la proposition de loi dans un esprit constructif qui correspond aux souhaits de son auteure. Plus que la lettre du texte proposé, c'est son objectif qu'il importe de faire entrer dans notre législation.

### ***A. GARANTIR L'INDÉPENDANCE DE L'EXPERTISE, PROTÉGER LES LANCEURS D'ALERTE***

Le **titre I** de la proposition de loi crée une Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement (HAEA).

L'article 1<sup>er</sup> fixe les compétences de la HAEA dans deux domaines, l'expertise et la protection des lanceurs d'alerte. La HAEA est « *une autorité publique à caractère scientifique dotée de la personnalité morale, chargée d'énoncer les principes directeurs de l'expertise scientifique et technique en matière de santé publique et d'environnement, d'en vérifier l'application et de garantir la mise en œuvre des procédures d'alerte* ».

L'article 2 dresse la liste des personnes susceptibles de saisir la HAEA.

L'article 3 fixe la composition de la Haute Autorité.

L'article 4 fixe le statut des agents de la HAEA et lui permet de faire appel « *à toute personne extérieure dont elle juge la présence nécessaire pour mener à bien sa mission* ».

L'article 5 fixe l'obligation, pour les collaborateurs de la Haute Autorité, d'établir une déclaration publique d'intérêts.

L'article 6 définit ses ressources financières, issues de subventions publiques.

L'article 7 prévoit la remise d'un rapport annuel qui évalue les suites données aux avis de la HAEA, mentionne les entraves à la liberté des lanceurs d'alerte, et présente, éventuellement, des propositions en matière de réforme de l'expertise.

Le **titre II** de la proposition de loi vise à garantir l'exercice du droit d'alerte en matière sanitaire et environnementale. Cela passe par la mise en place d'une structure dédiée dans chaque entreprise et la saisine, au terme d'une procédure impliquant salariés et employeur, de la HAEA afin qu'elle détermine le bien-fondé de l'alerte.

L'article 8 du texte établit un principe général de protection des lanceurs d'alerte en reconnaissant à toute personne révélant une information concernant un danger pour la santé publique ou l'environnement le bénéfice

des dispositions de la proposition de loi. Cette personne doit toutefois agir de bonne foi, respecter une obligation de confidentialité et révéler son identité à la HAEA, garante de l'impartialité de la procédure.

L'article 9 impose la création d'une cellule d'alerte sanitaire et environnementale dans toutes les entreprises, établissements publics à caractère industriel et commercial et établissements publics à caractère administratif employant des salariés de droit privé de plus de onze salariés. Prévue au règlement intérieur de l'entreprise ou, pour celles de onze à vingt salariés qui n'ont pas l'obligation d'en établir un, par un document spécifique, cette cellule serait chargée de recueillir les signalements, par les salariés, de risques sanitaires ou environnementaux. Un décret en Conseil d'Etat doit déterminer son mode de désignation ainsi que son effectif, qui dépendrait de la taille de l'entreprise.

Les articles 10 et 11 modifient les articles L. 1321-1 et L. 1321-2 du code du travail, qui décrivent respectivement ce que contient et ce que rappelle le règlement intérieur d'une entreprise, afin d'y ajouter le fonctionnement de la cellule sanitaire et environnementale et de préciser qu'elle doit être informée de tout risque pesant sur la santé publique et l'environnement.

L'article 12 complète l'article L. 4141-1 du même code, selon lequel « *l'employeur organise et dispense une information des travailleurs sur les risques pour la santé et la sécurité et les mesures prises pour y remédier* ». Il vise à faire peser sur lui une obligation d'information similaire concernant les risques sanitaires et environnementaux potentiels liés aux produits et procédés de fabrication mis en œuvre par l'établissement. Le CHSCT y serait associé.

L'article 13 décrit la procédure d'alerte au sein de l'entreprise. Le salarié qui juge qu'un risque sanitaire ou environnemental lié aux produits ou procédés de fabrication de l'entreprise existe doit en premier lieu en informer l'employeur, puis sans délai la cellule d'alerte. Celle-ci conduit, conjointement avec le CHSCT ou les délégués du personnel, une enquête qui lui permet de déterminer s'il est nécessaire de saisir la HAEA. En cas de danger grave et imminent, le salarié peut, tout en informant son employeur, saisir celle-ci directement. La Haute Autorité doit alors évaluer l'urgence de la situation et en référer, le cas échéant, à l'autorité compétente.

L'article 14 détaille la seconde partie de la procédure et, notamment, les responsabilités de l'employeur. Il a deux mois pour donner suite à l'alerte qui a été portée à sa connaissance. S'il estime que cela n'est pas nécessaire, sa décision doit être motivée et transmise à la HAEA, au lanceur d'alerte et au CHSCT. Dans le cas contraire, il soumet à ces mêmes personnes dans les deux mois le détail des mesures correctrices qu'il compte prendre. En cas de désaccord, chacune des parties peut saisir la HAEA afin que celle-ci examine la situation.

L'article 15 porte sur la troisième partie de la procédure, c'est-à-dire l'intervention de la HAEA et son action lorsqu'elle est saisie. Avant d'examiner l'alerte sur le fond, elle vérifie que la procédure d'alerte a été

respectée. Si cela n'a pas été le cas, elle invite les personnes concernées à le faire. Après cet examen de recevabilité, elle dispose de deux mois pour décider de donner suite ou non à l'alerte. De même, lorsqu'elle est saisie par un citoyen non salarié de l'entreprise concernée par l'alerte ou par l'employé d'une entreprise ne comportant pas de cellule d'alerte, le délai pour décider d'examiner ou non la requête est le même. Rappelant le principe général de confidentialité de toutes les parties à la procédure, l'article prévoit que la HAEA peut solliciter toute personne et lui offrir l'anonymat. Les travaux de la Haute Autorité s'achèvent, à l'expiration d'un délai de deux mois, par la remise d'un avis à toutes les parties et au ministre compétent. Celui-ci et l'employeur ont quatre mois pour présenter les suites données à l'avis qui les concerne.

Le **titre III** clôt la proposition de loi par des dispositions diverses visant à compléter plusieurs textes législatifs existants afin d'assurer la protection des lanceurs d'alerte mais également de punir les alertes abusives et la divulgation d'informations erronées.

L'article 16 étend le champ de l'article 225-1 du code pénal, qui définit le cadre général de la discrimination et la punit de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, afin qu'il comprenne également les distinctions opérées entre les personnes du fait de leur participation au lancement d'une alerte sanitaire ou environnementale.

L'article 17 crée un nouvel article L. 1350 dans le code de la santé publique afin d'assurer la protection des lanceurs d'alerte. Seraient protégés ceux qui auraient alerté de bonne foi leur employeur sur des informations dont la méconnaissance leur aurait paru constituer un danger sanitaire ou environnemental.

L'article 18 modifie l'article 35 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, qui concerne l'établissement de la vérité de faits diffamatoires. Il prévoit une exception aux règles de preuve en cas d'alerte portant sur un sujet faisant l'objet d'une controverse scientifique sérieuse. Dans ce cas, la défense du prévenu pourrait reposer sur des éléments démontrant le caractère « *fortement plausible* » du fait en question.

L'article 19 soumet les personnes lançant une fausse alerte, ayant l'intention de nuire ou sachant que les faits dénoncés sont inexacts à la peine de cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende déjà applicable à la dénonciation calomnieuse.

L'article 20 prive tout employeur qui n'aurait pas respecté la procédure de traitement et d'examen d'une alerte de l'exonération de responsabilité pour risque de développement reconnue à l'article 1386-11 du code civil. En cas de défectuosité de son produit, il ne pourra pas se prévaloir du fait que l'état des connaissances scientifiques et techniques, au moment où il l'a mis en circulation, n'a pas permis de déceler l'existence du défaut.

L'article 21 punit la divulgation volontaire d'informations erronées ou la rétention d'informations relatives à la protection de la santé publique ou de l'environnement d'un an d'emprisonnement, de 15 000 euros d'amende et du retrait de l'exonération pour risque de développement.

L'article 22 renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour déterminer l'application de la loi à l'Etat et à ses établissements publics n'ayant pas un caractère industriel et commercial.

L'article 23 constitue le gage de la proposition de loi.

## **B. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION**

Saisie pour avis, la commission des affaires sociales a principalement orienté ses travaux sur l'articulation entre la proposition de loi et les dispositions existantes dans le code du travail. Dans le cadre du Protocole organisant, à titre expérimental, la concertation avec les partenaires sociaux préalablement à l'examen, par le Sénat, des propositions de loi relatives aux relations individuelles et collectives du travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives aux niveaux national et interprofessionnel ont été saisies par la présidente de la commission des affaires sociales et le président de la commission du développement durable du texte de la proposition de loi afin de recueillir leur avis. Les réponses écrites des organisations sont publiées en annexe du présent rapport. Votre rapporteure a souhaité compléter ces réponses par l'audition des partenaires sociaux et a ainsi pu entendre le Medef, la CFDT, la CFTC et la CGT, les autres syndicats n'ayant pas souhaité ou pu répondre à sa demande dans les délais d'examen fixés.

La question de l'expertise sanitaire relevant également du champ de compétence de la commission des affaires sociales, votre rapporteure a souhaité entendre sur l'ensemble des dispositions de la proposition de loi le point de vue d'un acteur indépendant particulièrement impliqué sur cette question, la revue *Prescrire*.

### **1. La position des partenaires sociaux**

S'agissant de la création de la HAEA, les partenaires sociaux ont fait part à votre rapporteure de deux objectifs principaux, l'efficacité et l'absence de redondance avec les compétences des agences existantes, en particulier l'Anses où ils sont représentés au conseil d'administration.

Ainsi, si la mise en place de normes centralisées pour définir les conditions d'indépendance de l'expertise ainsi que le contrôle des déclarations d'intérêts leur paraissent utiles, ils sont opposés à l'idée que la nouvelle instance dispose de pouvoirs d'expertise propres dont la constitution leur paraît difficile et la mise en œuvre peu efficace. La revue *Prescrire* rejoint cette analyse mais estime utile la possibilité accordée à la HAEA de saisir

directement le ministre d'une alerte afin de surmonter l'éventuelle inertie d'une agence.

Concernant la mise en place d'une procédure de recueil des alertes dans l'entreprise et le renforcement de la protection des lanceurs d'alerte, mesures qui, du fait de leur impact sur le droit du travail, relèvent du champ de la négociation nationale interprofessionnelle, les organisations consultées ont informé votre rapporteure qu'elles n'envisageaient pas d'ouvrir une négociation à ce sujet.

Elles ont toutefois fait part de plusieurs remarques qui, malgré des points de vue parfois éloignés, laissent apparaître un consensus. Les organisations patronales (Medef, UPA, CGPME) se sont montrées réticentes à l'idée de créer une cellule d'alerte dans chaque entreprise, le Medef estimant qu'elle reflète « *une vision extrêmement négative de l'entreprise, de nature à engendrer et développer un climat de suspicion en son sein* ». Cette même organisation a malgré tout souligné la nécessité d'assurer une meilleure cohérence en matière de veille et d'alerte. Pour les représentants des employeurs, la création d'une nouvelle institution représentative du personnel (IRP) n'est pas opportune alors que de nombreuses entreprises sont victimes de la situation économique peu favorable. De plus, le Medef a, lors de son audition par votre rapporteure, fait valoir que la négociation sur la modernisation du dialogue social, qui a débuté en 2009, est toujours en cours et porte notamment sur la réforme des IRP.

Les organisations représentatives des salariés (CFDT, CFTC, CGT) ont estimé que la solution la plus pertinente serait de confier les missions que la proposition de loi donne à la cellule d'alerte au CHSCT ou, en son absence, aux délégués du personnel, car le lien entre conditions de travail, santé publique et environnement est désormais avéré. Elles ont mis en avant le caractère concurrent de cette structure par rapport aux IRP existantes et le besoin de renforcer celles-ci pour expliquer leurs doutes sur la nécessité de créer une cellule d'alerte dans chaque entreprise.

De fait, les questions que la proposition de loi laisse sans réponse sont celles de la composition et des modalités de désignation de la cellule ainsi que son indépendance vis-à-vis de l'employeur. Les dispositions applicables au CHSCT et à ses membres garantissent d'ores et déjà leur indépendance et leur protection contre un licenciement abusif. Cette IRP pourrait donc jouer le rôle de filtre des alertes dont les salariés la saisiraient, permettant ainsi d'écarter les signalements infondés ou de mauvaise foi.

La CFDT a rappelé l'existence d'un certain nombre de dispositions en matière d'association des IRP aux questions environnementales ainsi que les avancées de la loi Bachelot de 2003 qui n'ont, jusqu'à présent, jamais été utilisées. Cela s'explique par le manque de formation des membres des CHSCT dans les domaines très techniques que sont les risques sanitaires et environnementaux. Son représentant, tout comme celui de la CGT, a donc suggéré que leur droit à la formation soit renforcé.

Toutes les organisations syndicales ont expliqué à votre rapporteure l'autocensure dont font preuve les salariés ainsi que les pressions qu'ils subissent lorsqu'ils cherchent à révéler un risque lié à l'activité de leur entreprise. Dans la période actuelle de chômage élevé, le chantage à l'emploi dont ils peuvent être les victimes est souvent dissuasif. C'est la raison pour laquelle elles prônent avant tout une extension du droit de retrait reconnu au salarié et du droit d'alerte du CHSCT aux conséquences sur la santé publique et l'environnement de l'activité de l'entreprise.

Enfin, la CFTC a expliqué à votre rapporteure que la difficulté majeure, pour les salariés, consiste à accéder à la connaissance scientifique nécessaire pour démontrer les risques dont ils soupçonnent l'existence. Celle-ci est souvent fragmentée dans l'entreprise, ce qui ne permet pas forcément à une personne isolée et non experte de reconnaître une situation de danger et de lancer une alerte. C'est pourquoi il a été suggéré de s'appuyer sur les réseaux de vigilance existants, en particulier les groupes d'alerte en santé au travail (Gast) qui sont en cours de déploiement auprès des ARS, sous l'égide de l'InVS.

## **2. Les amendements adoptés par la commission**

Soucieuse de tenir compte des recommandations formulées par les partenaires sociaux, votre commission propose d'apporter plusieurs modifications au titre II de la proposition de loi afin d'élargir les missions du CHSCT ou, en son absence, des délégués du personnel, plutôt que de prévoir la création d'une cellule d'alerte sanitaire et environnementale dans chaque entreprise. C'est pourquoi il convient de modifier plusieurs articles du code du travail, et notamment :

- l'article L. 4612-1, qui définit les missions du CHSCT, afin d'y ajouter l'examen des alertes sanitaires ou environnementales transmises par les salariés ou identifiées par ses membres ;

- l'article L. 4612-5, à propos du pouvoir d'enquête du CHSCT, pour lui permettre d'enquêter sur les alertes sanitaires ou environnementales qu'il reçoit ;

- l'article L. 4612-8, qui porte sur les consultations obligatoires du CHSCT, afin de prévoir qu'il soit consulté avant tout changement des produits ou des procédés de fabrication utilisés dans l'établissement susceptible de faire peser un risque sur la santé publique ou l'environnement ;

- l'article L. 4614-10, qui prévoit que le CHSCT est réuni à la suite de tout accident grave ou à la demande de deux des représentants du personnel qui y siègent, pour que cette obligation soit étendue aux événements ayant porté atteinte ou ayant pu porter atteinte à la santé publique ou à l'environnement liés à l'activité de l'établissement ;

- l'article L. 4614-12, qui permet au CHSCT de faire appel, en cas de risque grave dans l'entreprise ou de projet modifiant les conditions de travail, à un expert, pour l'étendre aux risques sanitaires ou environnementaux qui peuvent être posés par l'activité de l'entreprise.

Il est également nécessaire d'élargir le droit d'alerte et de retrait reconnu à tout salarié par l'article L. 4131-1 et le droit d'alerte dont disposent les représentants du personnel au CHSCT en vertu de l'article L. 4131-2 afin d'inclure les risques sanitaires et environnementaux.

Pour garantir la meilleure protection possible des lanceurs d'alerte contre les représailles qu'ils pourraient subir dans le monde du travail, il est apparu nécessaire de modifier également l'article L. 1132-1 du même code, qui pose le principe général de non-discrimination, pour ajouter à la liste des personnes ne pouvant être écartées d'un recrutement, sanctionnées ou licenciées celles qui, de bonne foi, ont été à l'origine d'une alerte.

Il faut également garantir la possibilité, pour un citoyen ou un salarié d'une entreprise de moins de onze salariés, de pouvoir lancer une alerte. Il est donc nécessaire de prévoir, respectivement dans le code de la santé publique (avec la création d'un nouvel article L. 1435-1-1) et le code de l'environnement (dans lequel serait créé un nouvel article L. 162-2-1), qu'ils puissent saisir le directeur général de l'ARS ou le préfet de département s'ils ont connaissance d'un risque sanitaire ou environnemental grave.

Enfin, afin de garantir l'information des IRP compétentes sur les questions environnementales, l'obligation de consultation du comité d'entreprise sur le rapport de développement durable des entreprises cotées doit être rétablie à l'article L. 225-102-1 du code de commerce. Celle-ci, introduite par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010<sup>1</sup>, avait été supprimée moins de six mois plus tard par un cavalier législatif dans la loi de régulation bancaire<sup>2</sup>. Aux yeux de votre rapporteure, il apparaît tout à fait pertinent de restaurer un droit de regard des IRP en matière de responsabilité sociale, environnementale et sociétale (RSE) des entreprises au moment d'élargir la compétence des CHSCT aux alertes environnementales.

\*

**Lors de sa réunion du mercredi 10 octobre 2012, la commission des affaires sociales a adopté les onze amendements présentés par votre rapporteure.**

---

<sup>1</sup> Article 225 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

<sup>2</sup> Article 32 de la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Réunie le mercredi 10 octobre 2012, sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de Mme Aline Archimbaud sur la proposition de loi relative à la création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement.*

*Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. - L'expertise publique française a été structurée par les crises sanitaires du début des années 1990. Affaires du sang contaminé ou de l'hormone de croissance, scandales de l'amiante ou de la vache folle ont amené la création d'agences d'expertise souvent dotées de pouvoirs de régulation afin de permettre de prendre rapidement les décisions scientifiquement fondées susceptibles de protéger la santé humaine.*

*Ces agences, quelle que soit la qualité de leur travail et le dévouement de leurs agents, n'ont pas empêché la survenance de nouvelles catastrophes comme celle d'AZF ou le scandale du Mediator.*

*La succession des crises, et leurs pendants que sont les surréactions des autorités publiques à des menaces sanitaires, ont durablement mis en cause la confiance de nos concitoyens dans les institutions publiques, comme le montrent notamment les craintes autour de la vaccination contre l'hépatite B ou lors de la pandémie de grippe H1N1.*

*Parallèlement la diffusion des alertes sanitaires et environnementales est apparue comme entravée par les pressions auxquelles sont soumis les lanceurs d'alerte potentiels et par le risque d'inertie des institutions publiques.*

*Or une politique sanitaire et environnementale efficace est indispensable. Elle repose sur la crédibilité de l'action publique et sur l'implication des citoyens. Deux conditions doivent donc être réunies : l'expertise publique doit être irréprochable et ceux qui feront part de leurs doutes raisonnables sur l'impact d'un produit ou d'une activité ne doivent pas subir de pressions ou de rétorsions. Il convient de garantir l'indépendance de l'expertise et d'assurer tant la protection des lanceurs d'alerte que la prise en compte de leurs signalements quand ils sont fondés.*

*La loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé a déjà eu comme intention d'apporter des améliorations en matière d'indépendance de l'expertise et de protection des lanceurs d'alerte. A plusieurs égards cependant ce texte, dont la portée est limitée au domaine sanitaire, semble imparfait et sa mise en œuvre insatisfaisante. Il convient donc de lui apporter des compléments.*

*Tel est l'objectif poursuivi par la proposition de loi déposée par Marie-Christine Blandin et les membres du groupe écologiste dont notre commission s'est saisie pour avis.*

*Son dispositif prévoit d'introduire dans notre droit trois innovations :*

*- la création d'une Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement (HAEA) chargée « d'énoncer les principes directeurs de l'expertise scientifique et technique en matière de santé publique et d'environnement, d'en vérifier l'application et de garantir la mise en œuvre des procédures d'alerte » ;*

*- la mise en place au sein des entreprises de plus de onze salariés d'une cellule d'alerte sanitaire et environnementale ;*

*- la protection de tous les lanceurs d'alertes sanitaires et environnementales.*

*J'ai examiné la proposition de loi dans un esprit constructif qui correspond aux souhaits de son auteure. Plus que la lettre du texte proposé c'est son objectif qu'il importe de faire entrer dans notre législation.*

*Mes travaux se sont principalement orientés sur l'articulation entre la proposition de loi et les dispositions existantes dans le code du travail. Dans le cadre du Protocole organisant la concertation avec les partenaires sociaux, la présidente de la commission des affaires sociales et le président de la commission du développement durable ont saisi les partenaires sociaux du texte de la proposition de loi afin de recueillir leur avis. J'ai souhaité compléter ces réponses par l'audition des partenaires sociaux et ai ainsi pu entendre le Medef, la CFDT, la CFTC et la CGT, les autres syndicats n'ayant pas souhaité ou pas pu répondre à ma demande dans les délais d'examen fixés.*

*La question de l'expertise sanitaire relevant également du champ de compétence de la commission des affaires sociales j'ai entendu sur l'ensemble des dispositions de la proposition de loi le point de vue d'un acteur indépendant particulièrement impliqué sur cette question, la revue Prescrire.*

*S'agissant de la création de la HAEA, les partenaires sociaux m'ont fait part de deux objectifs principaux, l'efficacité et l'absence de redondance avec les compétences des agences existantes, en particulier l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) dont ils sont partie prenante.*

*Ainsi, si la mise en place de normes centralisées pour définir les conditions d'indépendance de l'expertise ainsi que le contrôle des déclarations d'intérêt leur paraissent utiles, ils sont opposés à l'idée que la nouvelle instance dispose de pouvoirs d'expertise propres dont la constitution leur paraît difficile et la mise en œuvre peu efficace. La revue Prescrire rejoint cette analyse mais estime utile la possibilité accordée à la HAEA de saisir directement le ministre d'une alerte afin de surmonter l'éventuelle inertie d'une agence.*

*Concernant la mise en place d'une procédure de recueil des alertes dans l'entreprise et le renforcement de la protection des lanceurs d'alerte, mesures qui, du fait de leur impact sur le droit du travail, relèvent du champ de la négociation nationale interprofessionnelle, les organisations consultées m'ont informée qu'elles n'envisageaient pas d'ouvrir une négociation à ce sujet.*

*Elles ont toutefois fait part de plusieurs remarques qui, malgré des points de vue parfois éloignés, laissent apparaître un consensus. Les organisations patronales (Medef, UPA, CGPME) se sont montrées réticentes à l'idée de créer une cellule d'alerte dans chaque entreprise. Le Medef a malgré tout souligné la nécessité d'assurer une meilleure cohérence en matière de veille et d'alerte. Pour les représentants des employeurs, la création d'une nouvelle institution représentative du personnel (IRP) n'est pas opportune alors que de nombreuses entreprises sont victimes de la situation économique peu favorable. De plus, le Medef a, lors de son audition, fait valoir que la négociation sur la modernisation du dialogue social, qui a débuté en 2009, est toujours en cours et porte notamment sur la réforme des IRP.*

*Les organisations représentatives des salariés (CFDT, CFTC, CGT) ont estimé que la solution la plus pertinente serait de confier les missions que la proposition de loi donne à la cellule d'alerte au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ou, en son absence, aux délégués du personnel, car le lien entre conditions de travail, santé publique et environnement est désormais avéré. Elles ont mis en avant le caractère concurrent de cette structure envisagée par la proposition de loi par rapport aux IRP existantes et le besoin de renforcer celles-ci pour expliquer leurs doutes sur la nécessité de créer une cellule d'alerte dans chaque entreprise.*

*De fait, les questions que la proposition de loi laisse sans réponse sont celles de la composition et des modalités de désignation de la cellule ainsi que son indépendance vis-à-vis de l'employeur. Les dispositions applicables au CHSCT et à ses membres garantissent d'ores et déjà leur indépendance et leur protection contre un licenciement abusif. Cette IRP pourrait donc jouer le rôle de filtre des alertes dont les salariés la saisiraient, permettant ainsi d'écarter les signalements infondés ou de mauvaise foi.*

*La CFDT a rappelé l'existence d'un certain nombre de dispositions en matière d'associations des IRP aux questions environnementales ainsi que les avancées de la loi Bachelot de 2003 qui n'ont, jusqu'à présent, jamais été*

*utilisées. Cela s'explique par le manque de formation des membres des CHSCT dans les domaines très techniques que sont les risques sanitaires et environnementaux. Son représentant, tout comme celui de la CGT, a donc suggéré que leur droit à la formation soit renforcé.*

*Toutes les organisations syndicales ont insisté sur l'autocensure dont font preuve les salariés ainsi que les pressions qu'ils subissent lorsqu'ils cherchent à révéler un risque lié à l'activité de leur entreprise. Dans la période actuelle de chômage élevé, le chantage à l'emploi dont ils peuvent être les victimes est souvent dissuasif. C'est la raison pour laquelle elles prônent avant tout une extension du droit de retrait reconnu au salarié et du droit d'alerte du CHSCT aux conséquences sur la santé publique et l'environnement des méthodes de production de l'entreprise.*

*Enfin, la CFTC a considéré que la difficulté majeure, pour les salariés, consiste à accéder à la connaissance scientifique nécessaire pour démontrer les risques dont ils soupçonnent l'existence. Celle-ci est souvent fragmentée dans l'entreprise, ce qui ne permet pas forcément à une personne isolée et non experte de reconnaître une situation de danger et de lancer une alerte. C'est pourquoi il a été suggéré de s'appuyer sur les réseaux de vigilance existants, en particulier les groupes d'alerte en santé au travail (Gast) qui sont en cours de déploiement auprès des agences régionales de santé (ARS), sous l'égide de l'institut de veille sanitaire (InVS).*

*La commission du développement durable n'ayant pas adopté de texte, c'est celui déposé par Marie-Christine Blandin qui sera discuté en séance publique. Les amendements que je vous propose concernent les titres 2 et 3 de la proposition de loi, relatifs à l'entreprise. Ils reprennent les éléments de consensus qui ressortent de l'audition des partenaires sociaux. Je n'aborderai donc pas la question générale de la Haute Autorité et de ses compétences, même si je vous ai fait part de la position des partenaires sociaux et de la revue Prescrire.*

*Je vous propose d'adopter plusieurs amendements tendant à supprimer les cellules d'alerte dans les entreprises telles qu'elles sont proposées dans la proposition de loi initiale et à intégrer la mission de veille sanitaire aux compétences du CHSCT ou, en leur absence, à celle des délégués du personnel.*

*Il convient donc de modifier plusieurs articles du code du travail, et notamment :*

*- l'article L. 4612-1, qui définit les missions du CHSCT, afin d'y ajouter la protection de l'environnement et de la santé publique ainsi que l'examen des alertes transmises par les salariés ;*

*- l'article L. 4612-5, à propos du pouvoir d'enquête du CHSCT, pour lui permettre d'enquêter sur les alertes sanitaires ou environnementales qu'il reçoit ;*

- l'article L. 4612-8, qui porte sur les consultations obligatoires du CHSCT, afin de prévoir qu'il soit consulté dès lors qu'une modification des méthodes de travail de l'entreprise pourrait avoir un impact sur la santé publique ou l'environnement ;

- l'article L. 4614-12, qui permet au CHSCT de faire appel, en cas de risque grave dans l'entreprise ou de projet modifiant les conditions de travail, à un expert, pour l'étendre aux problèmes sanitaires ou environnementaux qui peuvent être posés par l'activité de l'entreprise.

Il est également nécessaire d'élargir le droit de retrait reconnu à tout salarié par l'article L. 4131-1 et le droit d'alerte dont disposent les représentants du personnel au CHSCT en vertu de l'article L. 4131-2 afin d'inclure les risques sanitaires et environnementaux.

Pour garantir la meilleure protection possible des lanceurs d'alerte contre les représailles qu'ils pourraient subir dans le monde du travail, il est apparu nécessaire de modifier également l'article L. 1132-1 du même code, qui pose le principe général de non-discrimination, pour ajouter à la liste des personnes ne pouvant être écartées d'un recrutement, sanctionnées ou licenciées celles qui, de bonne foi, ont été à l'origine d'une alerte.

Il faut également garantir la possibilité, pour un citoyen ou un salarié d'une entreprise de moins de onze salariés, de pouvoir lancer une alerte. Il est donc nécessaire de prévoir qu'ils puissent saisir le directeur général de l'ARS ou le préfet de département s'ils ont connaissance d'un risque sanitaire ou environnemental grave.

Enfin, afin de garantir l'information des IRP compétentes sur les questions environnementales, l'obligation de consultation du comité d'entreprise sur le rapport de développement durable de l'entreprise doit être rétablie.

Ces propositions de modifications sont empreintes d'un souci de pragmatisme et d'efficacité. Elles ne préjugent pas du débat en séance sur l'existence de la Haute Autorité de l'expertise et sur ses missions. Elles sont simplement destinées à garantir que le dispositif, s'il est voté, s'intégrera à la vie des entreprises et contribuera à renforcer la sécurité sanitaire et environnementale de notre pays.

**Mme Catherine Génisson.** - Je tiens à saluer l'objectivité du rapport présenté par notre collègue qui a analysé précisément les conséquences qui pourraient découler de l'application du texte. Concernant la proposition de créer une Haute Autorité, j'observe que les agences existantes forment déjà un véritable maquis et qu'il convient donc de mener une réflexion approfondie avant d'envisager d'en créer une nouvelle. De même, s'agissant des entreprises, la rapporteure a souligné le risque de télescopage avec les actuelles IRP. En règle générale, aucune entreprise ne souhaite qu'un danger résulte de ses produits ou de ses procédés de fabrication. Il me paraît surtout nécessaire d'insister sur le renforcement de la formation et de la transparence.

**M. Jean-Noël Cardoux.** - Cette proposition de loi est, à l'évidence, inspirée par de bons sentiments, mais elle apporte des réponses très fragmentaires à des questions de grande ampleur et tend à faire de l'entreprise le cœur du problème.

Les amendements évoqués par la rapporteure marquent un recul par rapport à l'ambition initiale du texte puisque la création de cellules d'alerte serait abandonnée au profit d'un élargissement des compétences du CHSCT. J'estime toutefois que les entreprises n'ont pas besoin de charges supplémentaires ; or les modifications envisagées risquent de rendre les procédures plus complexes et consommatrices de temps. Je ne suis pas hostile, par principe, à un toilettage du code du travail, s'il s'avérait nécessaire, mais celui-ci devrait être précédé d'une réflexion approfondie et d'une véritable concertation avec les partenaires sociaux. Je voudrais également attirer l'attention sur les risques qui peuvent découler de la médiatisation de « fausses alertes », qui sont susceptibles d'affecter durablement la réputation d'une entreprise même si elles se révèlent infondées.

Enfin, quels seraient les coûts de fonctionnement de la Haute Autorité ? Il serait sans doute raisonnable de procéder d'abord à un bilan du fonctionnement des agences existantes pour éviter d'éventuels doublons.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** - Je remercie à mon tour la rapporteure pour son honnêteté intellectuelle et son pragmatisme. Toutefois, je note que la Cour des comptes a dénombré 1 249 agences, de toutes sortes, ce qui m'amène à m'interroger sur l'opportunité d'en créer une nouvelle qui serait chargée de contrôler les autres. N'est-ce pas la responsabilité du Gouvernement, et notamment du ministère de la santé, d'exercer cette fonction de contrôle ? Ce n'est pas à la rapporteure de me répondre car j'ai bien compris que cette question n'entre pas dans le champ de son rapport.

En ce qui concerne les CHSCT, je peux témoigner qu'ils jouent déjà un rôle d'alerte en matière de santé. Les salariés peuvent les saisir quand ils ont un doute sur l'impact de leurs conditions de travail sur leur santé. Il ne serait donc pas choquant d'ajouter à la liste de leurs missions une fonction d'alerte en matière de santé publique. On doit cependant progresser encore au niveau de la formation des membres des CHSCT.

**Mme Chantal Jouanno.** - La multiplicité des agences d'expertise est un vrai sujet d'interrogation. Lors de la mise en place de notre système de sécurité sanitaire, des hésitations étaient d'ailleurs apparues sur l'organisation qui serait la plus optimale : si l'indépendance des agences est indispensable, on observe qu'elles se font parfois concurrence dans certains champs d'expertise. Il serait donc plus approprié de réfléchir à un éventuel regroupement des agences sanitaires actuelles, en fonction de l'évolution de nos connaissances, plutôt que d'en créer une nouvelle.

*Un autre sujet est celui des protocoles d'expertise : comment s'assurer qu'ils sont bien validés et partagés par tous ? L'indépendance de l'expertise ne dépend pas seulement de considérations financières mais aussi du caractère pluraliste et contradictoire des études, comme les débats autour des travaux du professeur Gilles-Eric Séralini, sur les OGM, viennent encore de le démontrer. Il me semble qu'il s'agit là d'un thème de réflexion dont pourrait utilement se saisir l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst).*

*A l'intérieur des entreprises, la création d'une nouvelle structure qui se verrait confier une responsabilité en matière d'alerte mériterait d'être précédée d'une réflexion conduite par le Gouvernement en lien avec les partenaires sociaux, dans le prolongement des discussions ouvertes lors de la grande conférence sociale du mois de juillet.*

***Mme Annie David, présidente.** - Je rappelle que les amendements que va nous présenter la rapporteure portent uniquement sur la deuxième partie de la proposition de loi, qui tend à modifier le code du travail.*

***Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis.** - Le constat de départ qui a conduit à l'élaboration de ce texte est que des problèmes demeurent, en dépit de la création de plusieurs agences, comme le démontre le scandale du Médiateur. Il est donc indispensable d'aller plus loin, en garantissant l'indépendance de l'expertise et en protégeant les lanceurs d'alerte. Je précise que la Haute Autorité n'aurait pas vocation à produire elle-même de l'expertise mais en énoncerait les principes directeurs.*

*Pour répondre à notre collègue Jean-Noël Cardoux, je tiens à souligner que l'intention de la proposition de loi n'est pas de considérer l'entreprise comme un problème. Il s'agit simplement d'envisager selon quelles modalités les alertes pourraient être relayées dans des délais raisonnables et les donneurs d'alerte protégés.*

*Une préoccupation largement exprimée par les partenaires sociaux est celle du manque de formation des élus dans les CHSCT. Je pense qu'il faudra aborder cette question.*

*Le CHSCT aurait vocation à constituer un filtre contre les alertes abusives et les dénonciateurs de mauvaise foi. Comme il n'est pas compétent aujourd'hui pour les questions de santé publique et d'environnement, il est nécessaire de modifier le code du travail pour lui confier cette nouvelle responsabilité.*

*Pour répondre à Chantal Jouanno, je note que le sujet de l'alerte dans les entreprises est sur la table des négociations depuis maintenant cinq ans et qu'il n'a guère avancé. L'audition des partenaires sociaux ne permet pas d'espérer de progrès à court terme. C'est donc notre responsabilité de parlementaires de proposer une réforme.*

**M. René-Paul Savary.** - *Les récents Etats généraux des collectivités territoriales ont pourtant montré que les collectivités étaient déjà confrontées à une surabondance de normes ! Je crois qu'il vaudrait mieux renforcer les moyens de la médecine du travail et des agences existantes, et évaluer leur action, avant de créer une Haute Autorité.*

**Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis.** - *Les alertes porteraient sur des problèmes de santé publique ou d'environnement, et non de santé au travail, ce qui suppose d'élargir les compétences des CHSCT. Par ailleurs, je répète que la Haute Autorité ne serait pas une agence d'expertise supplémentaire mais fixerait des règles.*

**Mme Annie David, présidente.** - *Pour résumer le schéma que vous nous proposez, un salarié alerterait le CHSCT, qui informerait ensuite l'employeur, puis l'ARS ou le préfet pourrait être mis dans la boucle.*

**Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis.** - *Deux amendements que je vais vous présenter prévoient d'ailleurs que les salariés qui travaillent dans de petites entreprises, dépourvues de CHSCT et de délégué du personnel, pourront alerter directement l'ARS ou le préfet.*

**Mme Chantal Jouanno.** - *J'observe cependant que l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, dont notre commission n'est pas saisie, ce que je regrette car nous sommes tout de même concernés par les questions d'expertise scientifique en matière de santé publique, indique que la Haute Autorité serait chargée d'instruire les alertes qui lui sont soumises en exerçant une mission de conseil. Sa mission ne serait donc pas très éloignée d'une fonction d'expertise...*

**Mme Annie David, présidente.** - *Si je peux comprendre votre frustration, je rappelle que l'examen au fond de cette proposition de loi relève de la commission du développement durable. J'ai souhaité que notre commission, en dépit d'un ordre du jour chargé, se saisisse pour avis des articles relatifs au code du travail mais je n'ai pas voulu que nous reproduisions entièrement le travail réalisé par nos collègues de la commission saisie au fond.*

*Je vous propose de passer maintenant à l'examen des amendements présentés par la rapporteure.*

**M. Alain Milon.** - *J'indique que les sénateurs du groupe UMP s'abstiendront sur l'ensemble des amendements, ce qui ne préjuge pas de notre position en séance publique.*

**M. Jacky Le Menn.** - *Le groupe socialiste considère que le texte de la proposition de loi mérite d'être encore retravaillé, comme en témoigne le nombre important d'amendements présentés par la rapporteure. Nous nous abstiendrons donc sur l'ensemble des amendements.*

**Mme Annie David, présidente.** - *Malgré des délais courts, la rapporteure a largement auditionné les partenaires sociaux et a réalisé un travail important de réécriture du texte, qui émane pourtant de son groupe. Pour ma part, je voterai les amendements qu'elle nous soumet.*

**Mme Catherine Génisson.** - *Nous reconnaissons la qualité du rapport mais, tout en estimant utile de renforcer les procédures d'alerte, nous estimons que la réflexion sur ce texte doit être encore approfondie.*

**Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis.** - *L'auteure de la proposition de loi partage l'esprit de mes amendements, qui ont pour ambition de réécrire largement la deuxième partie du texte en évitant la création d'une nouvelle structure au sein des entreprises.*

**M. Dominique Watrin.** - *Le travail de consultation réalisé par la rapporteure, tout comme son sens de l'écoute, doivent être salués. Il faut renforcer la protection de la santé publique et de l'environnement et les sénateurs du groupe CRC approuvent le sens général des amendements proposés. Toutefois, je crains que les mesures envisagées pèsent peu face aux stratégies boursières des grands groupes.*

**M. Guy Fischer.** - *Comme mon collègue vient de l'indiquer, les sénateurs du groupe CRC voteront ces amendements. Je connais bien la vallée de la chimie, dans la région lyonnaise, et je sais que le renforcement de l'information de la population et la participation des citoyens sont des préoccupations largement partagées. En réalité, c'est à une petite révolution que nous invite la rapporteure à travers ses amendements.*

#### ***EXAMEN DES AMENDEMENTS***

##### ***Article 9***

**Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis.** - *L'amendement n° 1 étend le droit d'alerte reconnu à tout salarié, afin qu'il s'applique également en cas de risque sanitaire ou environnemental lié à l'activité de l'établissement.*

*L'amendement n° 1 est adopté.*

##### ***Article 10***

**Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis.** - *L'amendement n° 2 élargit le droit d'alerte dont disposent, à l'heure actuelle, aux représentants du personnel qui siègent au CHSCT lorsqu'il existe une cause de danger grave et imminent, à l'hypothèse de l'existence d'un risque pour la santé publique ou l'environnement.*

*L'amendement n° 2 est adopté.*

### **Article 11**

**Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis.** - *L'amendement n° 3 consacre les nouvelles missions en matière de protection de la santé publique et de l'environnement confiées au CHSCT.*

*L'amendement n° 3 est adopté.*

### **Article 13**

**Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis.** - *L'amendement n° 4 vise, en lien avec les autres amendements qui confient au CHSCT une mission de veille et d'alerte en matière de santé publique et d'environnement, à rendre obligatoire sa consultation lorsque l'employeur décide d'apporter des modifications importantes à l'organisation du travail ou aux méthodes de production qui pourraient entraîner des risques sanitaires ou environnementaux.*

*L'amendement n° 4 est adopté.*

### **Article 14**

**Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis.** - *Afin de garantir que le CHSCT aura toutes les compétences nécessaires à l'exercice de ses nouvelles missions d'examen des alertes sanitaires ou environnementales, l'amendement n° 5 étend les pouvoirs d'enquête qui lui sont actuellement reconnus afin de couvrir ce cas de figure.*

*L'amendement n° 5 est adopté.*

### **Articles additionnels après l'article 14**

**Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis.** - *L'amendement n° 6 complète les dispositions relatives au CHSCT en prévoyant, comme en cas d'accident grave, sa réunion obligatoire dès lors que l'activité de l'établissement concerné a porté ou aurait pu porter atteinte à la santé publique ou à l'environnement.*

*L'amendement n° 6 est adopté.*

**Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis.** - *L'amendement n° 7 vise à renforcer les moyens du CHSCT pour examiner correctement les alertes dont il est saisi en élargissant son droit à avoir recours à un expert.*

*L'amendement n° 7 est adopté.*

**Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis.** - *L'amendement n° 8, qui modifie le code de l'environnement, a pour objet de garantir la possibilité, pour les personnes qui sont salariées d'une entreprise qui ne comprend ni CHSCT ni délégué du personnel ou qui décèlent un risque environnemental lié à une entreprise dont elles ne sont pas salariées, de pouvoir saisir l'autorité compétente, c'est-à-dire le préfet de département.*

*L'amendement n° 8 est adopté.*

**Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis.** - L'amendement n° 9, qui modifie le code de la santé publique, vise à permettre à toute personne qui identifie un risque en matière sanitaire de saisir l'autorité compétente, c'est-à-dire l'ARS.

*L'amendement n° 9 est adopté.*

#### **Article additionnel avant l'article 16**

**Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis.** - L'amendement n° 10, qui m'a été suggéré par plusieurs syndicats, a pour objet de rétablir une mesure introduite par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 puis supprimée, moins de six mois plus tard, par un « cavalier législatif » dans la loi de régulation bancaire. Il propose d'associer les institutions représentatives du personnel aux obligations en matière de responsabilité sociale, environnementale et sociétale (RSE) des entreprises, ce qui constitue une avancée certaine pour la prise en compte de l'avis des salariés dans le comportement social et environnemental de l'entreprise. Il semble utile de mettre en œuvre cette disposition au moment d'élargir la compétence des CHSCT aux alertes en matière environnementale.

*L'amendement n° 10 est adopté.*

#### **Article 16**

**Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis.** - L'amendement n° 11 vise à étendre la protection des lanceurs d'alerte en complétant l'article du code du travail qui énonce le principe général de non-discrimination en droit du travail. Il ajoute à la liste des personnes ne pouvant être écartées d'un recrutement, sanctionnées ou licenciées celles qui ont été à l'origine d'une alerte. Cela offre une protection large dans le cadre de toutes les relations de travail.

*L'amendement n° 11 est adopté.*



## **AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION**

### **Article 9**

Rédiger ainsi cet article :

Le premier alinéa de l'article L. 4131-1 du code du travail est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Il alerte immédiatement l'employeur s'il estime de bonne foi que les produits ou procédés de fabrication mis en œuvre par l'établissement font peser un risque sur la santé publique ou l'environnement. »

### **Article 10**

Rédiger ainsi cet article :

A l'article L. 4131-2 du code du travail, après le mot : « imminent », sont insérés les mots : « ou un risque pour la santé publique ou l'environnement ».

### **Article 11**

Rédiger ainsi cet article :

L'article L. 4612-1 du code du travail est complété par un 4° ainsi rédigé :

« 4° D'examiner les alertes sanitaires ou environnementales dont il est saisi par un salarié de l'établissement ou par un de ses membres. »

### **Article 13**

Rédiger ainsi cet article :

L'article L. 4612-8 du code du travail est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Il est également consulté avant tout changement des produits ou des procédés de fabrication utilisés dans l'établissement susceptible de faire peser un risque sur la santé publique ou l'environnement. »

### **Article 14**

Rédiger ainsi cet article :

A l'article L. 4612-5 du code du travail, après les mots : « à caractère professionnel » sont insérés les mots : « , ainsi que des enquêtes sur les alertes sanitaires ou environnementales qui lui sont signalées en vertu de l'article L. 4612-1 ».

### **Article additionnel après l'article 14**

Après l'article 14, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

A l'article L. 4614-10 du code du travail, après les mots : « conséquences graves », sont insérés les mots : « , en cas d'événement ayant porté atteinte ou ayant pu porter atteinte à la santé publique ou à l'environnement lié à l'activité de l'établissement ».

### **Article additionnel après l'article 14**

Après l'article 14, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le troisième alinéa de l'article L. 4614-12 du code du travail, il est inséré un 3° ainsi rédigé :

« 3° Lorsqu'il est alerté d'un risque sanitaire ou environnemental dans l'établissement. »

### **Article additionnel après l'article 14**

Après l'article 14, insérer un article ainsi rédigé :

Après l'article L. 162-2 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 162-2-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 162-2-1. - L'autorité visée au 2° de l'article L. 165-2 peut être saisie par toute personne ayant connaissance d'un risque de dommages visés aux 1° et 2° de l'article L. 162-1. »

### **Article additionnel après l'article 14**

Après l'article 14, insérer un article ainsi rédigé :

Après l'article L. 1435-1 du code de la santé publique, il est inséré un article L. 1435-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 1435-1-1. - Le directeur général de l'agence régionale de santé peut être saisi par toute personne disposant d'éléments laissant présumer l'existence d'un risque pour la santé de la population. »

### **Article additionnel avant l'article 16**

Avant l'article 16, insérer un article ainsi rédigé :

L'article L. 225-102-1 du code du commerce est ainsi modifié :

1° Après le cinquième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les institutions représentatives du personnel peuvent présenter leur avis sur les démarches de responsabilité sociale, environnementale et sociétale des entreprises en complément des indicateurs présentés. »

2° Au sixième alinéa, les mots : « L'alinéa précédent s'applique » sont remplacés par les mots : « Les deux alinéas précédents s'appliquent ».

### **Article 16**

Compléter cet article par un II ainsi rédigé :

« II. A l'article L. 1132-1 du code du travail, après les mots : « de ses activités syndicales ou mutualistes, » sont insérés les mots : « de sa participation au lancement d'une alerte sanitaire ou environnementale, ».

En conséquence, faire précéder le premier alinéa par :

« I. »



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### *Mercredi 3 octobre 2012*

- **Pierre-Yves Montéléon**, Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)
- **Henri Forest**, secrétaire confédéral de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)

### *Jeudi 4 octobre 2012*

- **Patrick Levy**, président du groupe Santé Environnement, **Guillaume Ressot**, directeur des affaires publiques, **Nathalie Buet**, directrice de mission santé au travail, Mouvement des entreprises de France (Medef)
- **Alain Delaunay**, représentant à l'Anses, **Jean-Pierre Sotura**, représentant à l'INRS, Confédération générale du travail (CGT)

### *Vendredi 5 octobre 2012*

- **Bruno Toussaint**, directeur de la rédaction de la revue *Prescrire*



## **ANNEXES**





**SENAT**  
**Commission des Affaires sociales**  
Monsieur Etienne SALLENAVE  
15 rue de Vaugirard  
75291 PARIS Cedex 06

Paris, le 13 septembre 2012

**Objet :** Consultation des partenaires sociaux sur les propositions de loi relatives à la création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement.  
Dossier suivi par Jean-Christophe KETELS  
Tel : 01 73 30 49 69 – jcketels@cftc.fr

Monsieur le Conseiller,

Conformément au **Protocole organisant, à titre expérimental, la concertation avec les partenaires sociaux préalablement à l'examen, par le Sénat, des propositions de loi relatives aux relations individuelles et collectives du travail, à l'emploi et à la formation professionnelle**, la CFTC précise qu'elle ne demande pas l'ouverture de négociations sur la **proposition de loi relative à la création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement**.

Cependant la CFTC tient à faire part des observations suivantes :

La CFTC se félicite qu'une proposition de loi vise à mieux prendre en compte les alertes sanitaires et environnementales et à assurer la protection des lanceurs d'alerte. La CFTC reçoit comme une avancée la volonté d'assurer la transparence, la multidisciplinarité et le caractère contradictoire de l'expertise scientifique. De même, la CFTC ne peut que se féliciter de la mise en place d'un dispositif permettant d'assurer un cadre déontologique national à l'expertise scientifique.

#### **TITRE I - La Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement**

##### *Article premier*

La sécurité sanitaire des populations est assurée par les principes généraux de la santé publique et environnementale, mais aussi de la santé au travail, de la sécurité alimentaire et de la santé animale.

La CFTC souhaite que la notion d'alerte soit définie. L'alerte peut, dans un cas, concerner un danger ressenti mais dont les modalités d'exposition et les causes ne sont pas identifiées, mais elle peut, dans un

---

#### **Confédération Française des Travailleurs Chrétiens**

128, avenue Jean Jaurès - 93697 Pantin Cedex - Tél. : 01 73 30 49 00 - Fax : 01 73 30 49 18 - [www.cftc.fr](http://www.cftc.fr)  
Membre de la Confédération Européenne des Syndicats et de la Confédération Syndicale Internationale  
N° Siret : 784 450 975 00031

autre cas, concerner la dénonciation d'un manquement à la réglementation en matière sanitaire et environnementale. Chacun des cas nécessiterait des modalités de traitement différentes.

S'il semble évident que la santé au travail, la sécurité alimentaire et la santé animale participent de la santé publique, pour la CFTC, il ne semble pas superflu que cela soit rappelé dans cet article. En effet, les lanceurs d'alerte, comme les expertises scientifiques, partent très souvent, ou sont issues, de connaissances acquises dans ces disciplines.

Il est à noter que le point 3 fait référence aux employeurs et que la proposition de loi s'attache dans plusieurs de ses articles à des notions qui font implicitement ou explicitement référence à ces domaines.

#### *Article 2*

En premier lieu, la CFTC fait remarquer qu'il n'est pas prévu que les organisations syndicales de salariés puissent saisir l'HAEA. Alors même que ces organisations peuvent disposer, comme les associations de consommateurs ou les associations de protection de l'environnement, d'éléments susceptibles de justifier une saisine de l'HAEA.

#### *Article 3*

Pour la CFTC, la protection d'un mandat irrévocable pour les membres de l'HAEA est un élément clé de l'indépendance de cette Haute Autorité. Se pose cependant la question du mandat des personnes désignées qui perdraient les qualités ayant permis leur désignation (démission, retraite, etc.).

#### *Article 5*

Les éventuels conflits d'intérêts mis à jour par la déclaration publique d'intérêts ne trouvent pas leur résolution dans la proposition de loi. Pour la CFTC, il serait utile de préciser les modalités de résolution de tels conflits.

#### *Article 6*

S'il semble évident que les membres de l'HAEA exercent un mandat désintéressé, il serait utile de prévoir les modalités de prise en charge de leurs frais et débours afin de ne laisser aucune ambiguïté sur ce désintéressement et sur les moyens qui leur permettent de participer aux travaux de l'HAEA. La CFTC tient particulièrement à attirer l'attention sur la situation des représentants des organisations syndicales de salariés qui ont le plus souvent un emploi salarié. Pour la CFTC, il est nécessaire de prévoir un dispositif leur permettant de libérer du temps (autorisation d'absence) pour remplir leur rôle et de prévoir que ce temps soit libéré sans perte de salaire.

## **TITRE II - EXERCICE DU DROIT D'ALERTE EN MATIÈRE SANITAIRE ET ENVIRONNEMENTALE**

#### *Article 8*

La CFTC voit qu'une ambiguïté entre les deux alinéas de cet article peut poser de nombreux problèmes d'interprétation. En effet, l'alinéa 1 prévoit la protection du lanceur d'alerte qui « rend public ou diffuse de bonne foi... » et l'alinéa 2 impose « l'obligation de confidentialité ». Or, rendre public ou diffuser une information ne peut qu'être considéré comme une rupture de la confidentialité. De même, l'obligation de respecter le secret professionnel, posée par l'article 226-13 du Code pénal n'est pas levée. Il interdit donc le lancement d'une alerte dont la source serait une information couverte par ce secret et acquise dans un cadre professionnel.

Le souhait du législateur est pourtant clair lorsqu'il cherche à éviter la diffusion d'informations diffamatoires, injurieuses ou fausses. Une alerte « confidentielle » est-elle réellement une alerte publique ? Ne doit-on pas envisager un moyen d'alerte préservant les secrets réglementés (professionnel, industriel, commercial, défense, etc...) en précisant un mode de saisine de l'HAEA permettant la préservation de ses secrets qui ne seraient levés qu'au seul bénéfice de l'HAEA et que celle-ci ne pourrait lever que dans l'intérêt supérieur de la santé publique et environnementale ?

*Article 9*

La CFTC souligne que la cellule d'alerte sanitaire et environnementale créée au sein des établissements de onze salariés et plus ne concerneront environ qu'un salarié sur deux (les autres étant employés dans des entreprises de plus petite taille).

*Article 10*

La création du dispositif d'alerte relève du domaine du règlement intérieur. Pour la CFTC, cela signifie que le non respect du dispositif d'alerte choisi et mis en place par l'employeur peut être sanctionné disciplinairement.

*Article 11*

L'obligation d'informer la cellule d'alerte sanitaire et environnementale créée par l'entreprise est une règle de bon sens. La CFTC estime qu'une information précise sur le fonctionnement de cette cellule d'alerte doit être communiquée à chaque salarié. Pour la CFTC, cette information ne doit pas être exclusive de la saisine directe de l'HAEA.

*Article 12*

La CFTC se félicite que l'employeur soit tenu d'informer les travailleurs sur les risques potentiels que font peser sur la santé publique ou l'environnement les produits et procédés de fabrication utilisés ou mis en œuvre par l'établissement ainsi que sur les mesures prises pour y remédier.

Le projet de texte précise que « cette information sera dispensée en association avec le CHSCT », ce qui est vague et imprécis. Pour la CFTC, il serait préférable de mentionner à l'article L. 4143-1 du Code du travail que le CE et le CHSCT sont consultés sur le programme, le contenu et les modalités pratiques de cette information.

*Article 13*

Pour la CFTC, il serait préférable de codifier les dispositions de cet article dans le Code du travail par souci de lisibilité et de sécurité juridique.

Le 1<sup>er</sup> alinéa prévoit une double alerte destinée à l'employeur et à la cellule d'alerte. Pour la CFTC, il serait préférable qu'il n'y ait qu'un seul destinataire : la cellule qui sera chargée de transmettre l'alerte à l'employeur. En outre, le fait de ne pas préciser que l'alerte est destinée à la cellule lorsqu'elle doit être mise en place, peut s'interpréter à une limitation du droit de lancer une alerte aux salariés des entreprises d'au moins 11 salariés, quand bien même il peut y avoir une atteinte aux droits fondamentaux à la santé (art. 11 du préambule de la constitution de 1946) et au droit à un environnement sain (art 8 CEDH).

La CFTC tient à souligner qu'il faut modifier les dispositions du Code du travail sur les missions du CHSCT et des Délégués du personnel afin de leur confier un rôle d'enquête suite à une alerte en santé sanitaire et environnementale.

La CFTC fait remarquer que la procédure de lancement d'alerte est ici calquée sur l'alerte en sécurité et santé au travail, ce qui n'est pas totalement approprié.

En effet, la vigilance et l'alerte en santé publique et environnementale repose sur un modèle distinct de la prévention. C'est-à-dire un modèle de vigilance fondé sur la perception d'un danger probable, sans qu'il y ait une représentation du risque. En effet, il ne s'agit pas de veiller au respect de la réglementation en matière sanitaire et environnementale ou d'alerter sur des risques connus.

Pour la CFTC cela introduit une confusion dans les modalités de traitement de l'alerte qui s'inclut dans un dispositif de vigilance en utilisant un dispositif de prévention des risques (le CHSCT, art. L. 4612-1 et suiv.).

Le dernier alinéa subordonne la saisine directe de l'HAEA à l'existence d'un danger grave et imminent. Pour la CFTC, le recours à une notion identique à celle utilisée en matière d'alerte et de retrait en sécurité et santé au travail n'est pas pertinente. En effet, Le dispositif mis en place dans l'entreprise peut faire entrave durablement à une alerte sérieuse ; le caractère « grave et imminent » du danger est souvent difficile à apprécier, notamment dans les alertes concernant l'environnement ou les effets différés de l'utilisation d'un produit ou d'un procédé.

Il appartient à la cellule d'opérer le filtre et de saisir, le cas échéant et prenant ses responsabilités, le HAEA. Pour la CFTC, cela suppose un contrôle du fonctionnement de la cellule par un dispositif extérieur à l'entreprise.

La CFTC propose de créer, dans l'entreprise, un registre des alertes, consultable par les salariés et leurs représentants et qui serait contrôlé périodiquement par l'inspection du travail.

Le texte ne prévoit aucune coordination entre la HAEA et l'Inspection du travail. En effet, la procédure d'alerte mise en place dans l'entreprise est transcrite dans le règlement intérieur ou dans un document qui lui est assimilé. Or, l'inspection du travail contrôle le règlement intérieur (et document assimilé) et peut exiger le retrait des dispositions contraire à la loi (L.1322-1 C. trav.).

La CFTC s'interroge sur le contrôle administratif du règlement intérieur en cas de demande de l'employeur à l'HAEA d'une certification de la procédure d'alerte ?

Le règlement intérieur (et tout document de même nature) est soumis au contrôle des représentants élus de l'entreprise (CE et CHSCT). La CFTC se demande comment seront combinées les procédures de consultation des instances représentatives du personnel et la demande d'une certification de la procédure d'alerte ?

#### *Article 14*

Pour la CFTC, afin de rendre lisibles ces dispositions et de leur conférer une sécurité juridique, elles devront être incluses dans le Code du travail.

Pour la CFTC, la formation des membres de CHSCT et des délégués du personnel doit être prévue en matière sanitaire et environnementale. Il est à noter que la CFTC estime que les dispositifs réglementaires actuels d'accès à la formation de ces représentants du personnel sont déjà insuffisants pour permettre une bonne information / formation sur leurs missions.

Comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, la mise en place de ce dispositif de vigilance est distincte du dispositif de prévention et de surveillance du respect de la réglementation. Pour la CFTC, cette distinction justifie une procédure et une formation adaptées.

*Article 15*

Pour la CFTC, il est important que l'HAEA soit soumise à des règles de transparence permettant d'assurer son impartialité et la prise en compte réelle des alertes reçues par saisine. Ainsi, le registre prévu à l'article 6 de l'article premier devrait être accessible au public et la publication du rapport annuel prévu à l'article 7 devrait être faite sans délai.

A défaut, la CFTC s'inquiète d'une procédure complexe qui rendrait inopérant le dispositif d'alerte en créant une insécurité pour les lanceurs d'alerte tant le risque de perte de crédibilité est grand.

**TITRE III – DISPOSITIONS DIVERSES**

*Article 17*

Le texte prévu pour être inséré dans le Code de la santé publique (*Art. L. 1350.*) trouverait plus de lisibilité pour les entreprises à être intégré dans le Code du travail.

Pour la CFTC, il est indispensable de protéger aussi les intervenants extérieurs à l'entreprise (sous-traitants, co-traitants, personnels des services de santé au travail, intervenants en prévention des risques professionnels...) qui peuvent avoir connaissance de données justifiant d'un droit ou d'un devoir d'alerte.

*Article 18*

Pour la CFTC, cet article introduit une confusion entre « lancement d'alerte » et « controverse scientifique ». Par essence, le lancement d'une alerte n'est pas une construction théorique dans le cadre d'une discipline scientifique, mais bien l'expression d'une expérience et du ressenti du lanceur d'alerte.

*Article 19*

Il faut également modifier l'article L. 1132-1 du Code du travail relatif au principe de non discrimination. Dans le cas contraire, l'employeur qui discrimine un lanceur d'alerte pourrait être sanctionné pénalement, mais ce dernier ne pourrait pas obtenir la nullité des actes discriminatoires.

La CFTC remercie les auteurs de cette proposition de loi pour l'attention qu'ils porteront aux présentes observations.



**Jean-Michel CERDAN**  
Secrétaire confédéral  
en charge de la Santé au Travail



Puteaux, le 18 septembre 2012

Réf. :  
JFR/GT/PhC

Le Président

Madame Annie DAVID  
Présidente de la Commission des Affaires Sociales,

Monsieur Raymond VALL,  
Président de la Commission du développement durable,  
des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement  
du territoire,

Sénat  
Palais du Luxembourg  
15 rue de Vaugirard  
75291 PARIS CEDEX 06

Madame la Présidente, Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu, en application de l'article 2 du protocole organisant, à titre expérimental, la concertation avec les partenaires sociaux préalablement à l'examen, par le Sénat, de propositions de loi relatives aux relations individuelles et collectives du travail, solliciter l'avis de la CGPME sur la proposition de loi n° 747 déposée par Madame Marie-Christine BLANDIN et les membres du groupe Ecologiste, relative « à la création de la Haute Autorité de l'Expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement (HAEA) » et je vous en remercie.

Cette proposition de loi entre dans le champ des relations individuelles et collectives du travail, au sens de l'article L. 1 du Code du Travail, puisqu'elle prévoit également la création d'une « cellule d'alerte sanitaire et environnementale » dans les entreprises de onze salariés ou plus.

Après examen de cette proposition de loi, je souhaite vous indiquer que notre Confédération n'envisage pas l'ouverture d'une négociation nationale interprofessionnelle sur un ou plusieurs des sujets qu'elle aborde.

Je souhaite toutefois préciser que cette proposition de loi appelle de notre Confédération des remarques qui nous semblent particulièrement important d'entendre en cette période de restriction budgétaire, de croissance économique nulle et de conjoncture particulièrement difficile pour les TPE et les PME.

D'abord, il ne nous semble donc pas opportun, de proposer la création d'une nouvelle Autorité Administrative Indépendante, **autorité qui deviendrait la mille deux cent quarante cinquième « agence » de l'état** (voir rapport de l'IGF « L'Etat et ses agences » de mars 2012, mis en ligne le 17 septembre dernier).

L'Inspection Générale des Finances met d'ailleurs en exergue dans ce rapport le fait que le développement des Etablissements publics (dont les autorités administratives indépendantes...) est un « **phénomène déjà ancien** » ..., « **qui s'est développé sans stratégie d'ensemble, et qui a été**

**CONFEDERATION GENERALE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES**

**inflationniste en termes de moyens humains et financiers...** » ces dernières années ; et que « **par ailleurs, il ne s'est pas accompagné d'un renforcement suffisant de la tutelle de l'état.** »

Nous remarquons, par exemple, qu'en matière de santé dix agences, instituts ou établissements et non des moindres, existent déjà, dont notamment :

- l'Agence Nationale de Sécurité du Médicament et des Produits de Santé (ANSM), créée le 29 décembre 2011 pour se substituer à l'Agence Française du Médicament, dès l'annonce de l'Affaire du Médiateur,

- l'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'Alimentation, de l'Environnement et du Travail (ANSES), mise en place le 7 janvier 2010, qui contribue, entre autres missions, à «assurer la sécurité sanitaire humaine dans les domaines de l'environnement, du travail et de l'alimentation »,

- l'Institut de Veille Sanitaire (INVS),

- l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN)...

Par ailleurs, pas moins de 14 agences rattachées pour leur gestion au ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie traitent déjà notamment de problèmes environnementaux.

Compte tenu de ces éléments, il serait davantage opportun, de notre point de vue, de travailler à la rationalisation des missions respectives de ces agences en regroupant un certain nombre d'entre elles dont les champs de contrôle ou d'expertise sont redondants.

Par ailleurs, la deuxième partie de cette proposition de loi vise à mettre en place dans tous les établissements ou entreprises, au sens de l'article L.2311-1 du Code du travail, de onze salariés ou plus une « cellule d'alerte sanitaire et environnementale ». Une telle proposition qui viendrait alourdir encore les obligations liées aux Institutions Représentatives du Personnel nous paraît particulièrement inopportune. Nous souhaitons vous rappeler qu'au contraire en la matière, la CGPME met en avant un allègement et une rationalisation des obligations existant actuellement en particulier celles liées au seuil de 50 salariés.

A cet égard, elle a proposé pour les entreprises de 50 à 299 salariés compris de réaliser **la fusion des trois instances représentatives du personnel (Délégués du Personnel, Comité d'Entreprise, CHSCT) en une seule dénommée « Comité des salariés et des Conditions de travail ».**

Vous remerciant par avance de l'attention que vous voudrez bien accorder à notre réponse,

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.



Jean-François ROUBAUD



*Le Président*

Madame Annie DAVID & Monsieur  
Raymond VALL  
Présidente de la Commission des  
Affaires sociales & Président de la  
Commission du développement  
durable des infrastructures, de  
l'équipement et de l'aménagement  
du territoire du Sénat  
15 rue de Vaugirard  
75291 Paris CEDEX 06

*PB/NR/12.462*

Paris, le 21 septembre 2012

Madame la Présidente  
Monsieur le Président,

Vous avez sollicité l'avis de l'UPA sur la proposition de loi n°747 présentée par Marie-Christine Blandin et plusieurs de ses collègues, relative à la création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement.

Cette proposition de loi prévoit notamment la création d'une cellule d'alerte sanitaire et environnementale dans les entreprises de onze salariés ou plus.

Elle inclut donc dans son champ les entreprises de l'artisanat et du commerce de proximité que l'UPA représente.

Bien que favorable à la prévention des risques sanitaires et environnementaux, l'UPA est réservée vis-à-vis de la création d'une Haute Autorité de l'expertise scientifique en matière de santé et d'environnement pour trois raisons. Tout d'abord le contexte budgétaire actuel ne permet pas la création de nouvelles structures car cela contribuerait à l'augmentation de la dépense publique et il paraît difficile de diminuer le budget d'autres organismes au profit de cette Haute Autorité. De plus, cette instance semble reprendre certaines missions dévolues à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Enfin, l'UPA n'est pas associée à sa composition.

En revanche, l'UPA s'oppose à toute dimension d'alerte dévolue à la Haute Autorité de l'expertise scientifique visant les entreprises de plus de dix salariés comme prévu par la proposition de loi.

Les motifs de notre rejet de cette proposition sont de plusieurs ordres.

Tout d'abord, l'UPA est tout à fait demandeuse d'expertises sur les différents produits, d'origine chimique notamment, utilisés par les chefs d'entreprises de l'artisanat et du commerce de proximité et leurs salariés afin d'identifier clairement sur des bases scientifiques, les substances dangereuses et le cas échéant trouver des substances de substitution.

Cependant, dans la mesure où les professionnels de nos catégories d'entreprises ne maîtrisent pas la composition des produits distribués sur le marché par des tiers et donc leurs conséquences en matière de santé et d'environnement, il ne faudrait pas qu'ils soient rendus responsables de leur utilisation et « mis à l'index » par un lanceur d'alerte.

C'est pourquoi, l'UPA considère que la sensibilisation et l'information de nos catégories de professionnels à la bonne utilisation de tous ces produits et des alternatives qui existent est un axe de travail à faire valoir en priorité.

De plus, si la préoccupation est celle de disposer d'outils de gestion des risques écologiques et sanitaires, de gestion de l'alerte, des réflexions pourraient être engagées pour y répondre, sans pour autant déboucher sur la création d'une nouvelle catégorie de salarié dans les petites entreprises.

En outre, en cas d'alerte lancée à tort, injustement, voire par malveillance, les conséquences portent sur la survie même de l'entreprise. En effet, on sait qu'il faut beaucoup plus de temps pour asseoir sa réputation et gagner la confiance de la clientèle que pour la perdre. De plus, les petites entreprises ne disposent pas de financement suffisant en matière de communication pour aider à rétablir une réputation entachée à tort.

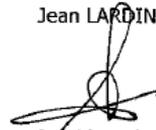
Qui plus est, permettez-nous de relever que les dispositions prévues par la proposition de loi visent principalement la relation entre un salarié et son employeur, mais la question pourrait tout à fait concerner la relation inter-entreprises entre donneurs d'ordre et sous-traitants.

A cet égard, on relèvera l'absence des organisations interprofessionnelles représentatives des entreprises dans la composition de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement.

Pour conclure, s'agissant de la création d'un statut de lanceur d'alerte, il nous apparaît que cette disposition relève d'abord d'une discussion entre les partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social et non d'une proposition de loi.

Restant à votre disposition pour tout complément d'information, je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, l'expression de ma meilleure considération.

Jean LARDIN



Président de l'UPA



Paris, le 26 Septembre 2012

La Présidente

Madame Annie David  
Présidente de la Commission des  
Affaires Sociales  
Monsieur Raymond Vall  
Président de la Commission du  
Développement Durable  
Sénat  
15, rue de Vaugirard  
75291 Paris Cédex 06

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,

Par courrier en date du 5 septembre 2012, vous avez bien voulu me saisir en application du protocole expérimental du 16 décembre 2009, étendant le principe de concertation préalable aux propositions de loi, sur la proposition de loi du groupe écologiste du Sénat relative à la création d'une Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement (HAEA).

La discussion de ce texte en séance publique au Sénat est prévue le 15 octobre prochain dans le cadre de l'ordre du jour réservé au groupe écologiste. Le texte de cette proposition de loi prévoit en premier lieu la création d'une nouvelle agence dite HAEA.

Nous pensons que la création d'une telle agence n'est pas opportune dans le cadre d'un contexte budgétaire déjà très contraint, au moment même où l'Inspection générale des finances (IGF) note dans son rapport du 17 septembre dernier sur les agences de l'Etat que *« La création de telles agences engendre des coûts importants, alors qu'elle ne correspond pas toujours à une amélioration de la qualité du service public et se traduit dans certains cas par une moindre efficacité de cette gestion déléguée par rapport à une gestion en direct par l'Etat »* et préconise notamment d'en réduire le nombre.

Cette Haute Autorité nous apparaît donc comme une structure redondante au regard des nombreuses structures d'expertise scientifique existantes, notamment l'Agence française de la sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (ANSES), ce qui rendrait, de fait, le système d'alerte actuel difficilement lisible. Sa composition nous paraît en outre discutable dans la mesure où les organisations patronales en seraient totalement exclues alors même que les associations et organisations syndicales y disposeraient d'une place prépondérante.



Le texte que vous avez bien voulu me soumettre prévoit en second lieu la création d'une cellule d'alerte sanitaire et environnementale dans les établissements qui emploient onze salariés ou plus.

Nous remarquons que cette question relève du champ de la négociation paritaire actuellement en cours sur la modernisation du dialogue social.

Sur le fond, nous n'y sommes pas favorables. Outre son caractère redondant avec les instances représentatives du personnel existantes, elle reflète une vision extrêmement négative de l'entreprise, de nature à engendrer et développer un climat de suspicion en son sein. La création d'une catégorie particulière de salariés « lanceurs d'alerte » nous semble pouvoir à cet égard déboucher sur un certain nombre d'abus ainsi que sur des dénonciations injustifiées.

Les difficultés économiques actuelles ne permettent plus d'affaiblir les entreprises. Toutefois, nous sommes favorables à l'harmonisation des pratiques en matière d'expertise pour une meilleure lisibilité des obligations qui incombent aux employeurs. Il pourrait par exemple être mis en place une meilleure cohérence en matière de veille et d'alerte conduisant à une hiérarchisation des priorités en matière de santé ainsi qu'une meilleure exploitation des données provenant des nombreux réseaux sentinelles existants (extension des missions du Comité de la prévention et de la précaution).

Mais il ne nous paraît pas nécessaire de recourir à la création d'une nouvelle agence ou de cellules d'alerte, qui seraient en outre contreproductives avec l'objectif poursuivi.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Laurence Parisot

**Appréciations de la CGT sur la proposition de loi 747 relative à la création de la haute autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et environnement**

**Titre I :**

Article 1 : La CGT n'est pas opposée à priori à la création d'une haute autorité de l'expertise et de l'alerte.

Elle s'interroge en revanche sur son rôle, son champ d'intervention et ses moyens d'action. Il peut être pertinent de disposer d'une autorité de l'expertise afin d'énoncer les principes directeurs de l'expertise scientifique et technique en matière de santé publique et environnementale. Elle devrait pour ce faire établir des procédures d'évaluation des pratiques d'expertise et de reconnaissance de la compétence scientifique, sans empilement des lieux d'analyse et d'actions déjà existants.

Encore faudrait-il que la question des moyens d'intervention, de contrôle et de sanction soient prévus, ce qui ne nous semble pas être le cas.

Les moyens de contrôle et de sanction sont d'autant plus nécessaires que la haute autorité certifierait les dispositifs d'alerte. Mais le fait que le texte prévoit que la mise en œuvre de la certification se fasse « à la demande des employeurs » pose en soi problème. Que se passera-t-il pour les entreprises qui ne les créeraient pas ?

Le fait que la haute autorité ne dispose d'aucun moyen d'intervenir dans l'entreprise pose un réel problème d'efficacité. La CGT serait favorable ce que l'inspection du travail, moyennant l'élargissement de ses moyens d'intervention soit chargée des missions de contrôle. Elle bénéficie d'une réelle reconnaissance de droit et d'un réel pouvoir d'action dans l'entreprise. Elle pourrait être saisie non seulement par la haute autorité, mais aussi par les organisations syndicales, les CHSCT ou encore les DP.

**Article 2 :**

Cet article prévoit que la haute autorité peut être saisie par un certain nombre de parties prenantes sauf les organisations syndicales et les CHSCT ! Il y a là un oubli très problématique si l'on veut que cette haute autorité soit saisie par des instances ou organisations connaissant l'entreprise et disposant d'une réelle indépendance.

**Article 3 :**

La part faite aux représentants des salariés dans la composition de cette haute autorité devrait tenir compte de la représentativité de chaque organisation.

En outre, la question des moyens préparatoires et celle de la prise en charge financière des représentants des salariés par la haute autorité devrait être traitée.

**Titre II : Exercice du droit d'alerte :**

La constitution d'une cellule d'alerte dans les entreprises de plus de onze salariés (**article 9**), alors qu'il existe une obligation de mettre en place des CHSCT ou le cas échéant des DP pose problème. En cas d'alerte, il est évoqué le lancement d'une enquête par la cellule d'alerte « en association avec le CHSCT » (**article 13**). La question de l'expertise n'est jamais évoquée. Rappelons que le CHSCT dispose lui de la possibilité de recours à l'expertise. La question de l'indépendance de la cellule d'alerte vis-à-vis de l'employeur et de la traçabilité tout au long de la procédure d'alerte n'est pas traitée. Or, il est prévu qu'elle

« saisira, s'il y a lieu », la haute autorité. Comment sera géré le conflit potentiel avec l'intérêt de l'employeur ?

C'est pourquoi la CGT milite pour sa part pour l'élargissement des droits et des prérogatives des IRP, notamment des CHSCT, aux questions environnementales. Cela éviterait de créer la confusion, assurerait l'indépendance vis-à-vis de l'employeur et assurerait une bien plus grande efficacité. D'autant que les choses nous paraissent trop liées pour faire la distinction opérée par la proposition de loi (**article 12**) entre prérogatives en matière de santé et prérogatives en matière d'environnement, lesquelles sont étroitement imbriquées.

Pour les entreprises de moins de 11 salariés, ce serait l'occasion de créer des IRP de site ou de zone en y intégrant aussi la question environnementale.

Ajoutons que l'attribution des compétences environnementales aux IRP est d'autant plus cruciale que les salariés qui y siègent bénéficient de la protection contre les licenciements (autorisation de l'inspection du travail) ce qui n'est pas le cas dans cette proposition de loi en ce qui concerne les lanceurs d'alerte. Ceux-ci bénéficieraient uniquement d'une « protection contre des mesures discriminatoire directes ou indirectes », ce qui est assez vague. Pire, aucune protection n'est prévue pour protéger ceux qui participeraient à la cellule d'alerte. C'est ignorer complètement la réalité du monde de l'entreprise et les pressions voire le chantage au licenciement qui peuvent être exercés envers les salariés non protégés. D'autant que le lanceur d'alerte devrait « alerté immédiatement son employeur » d'après l'**article 13**. L'employeur disposerait en outre de 2 mois (article 14) s'il « estime l'alerte justifiée » pour élaborer « un plan de mesures qu'il soumet au salarié qui a lancé l'alerte.... »).

Nous considérons ce dispositif comme dangereux pour le salarié concerné, ce qui risque de réduire en pratique à néant les velléités de lancer une alerte, faute de protection suffisante. La situation ne serait pas meilleure si le lanceur d'alerte saisissait directement la haute autorité pour alerter sur un danger grave et imminent (paragraphe 4 de l'**article 13**). En effet, dans ce cas la haute autorité serait tenue de vérifier que la procédure d'alerte a bien été respectée (**article 15**) et le lanceur d'alerte se retrouverait en situation d'avoir lancé une alerte à l'insu de son employeur. Sans une protection substantielle, les risques seraient particulièrement lourds.

Concernant l'obligation de confidentialité, elle pose selon nous problème. L'employeur risque d'arguer ne pas pouvoir délivrer des informations qu'il jugera comme couvertes par l'obligation de confidentialité pour ne pas apporter tous les éléments nécessaires à la justification de son rejet de l'alerte (article 14).

Les délais de réponse proposés sont trop long (**article 15** : deux mois pour décider de donner suite ou non à l'alerte ; **article 13** : mention d'un délai approprié). Il en est de même sur les suites qui sont données par l'employeur qui ne nous paraissent pas à la hauteur d'une situation d'alerte et du dispositif mis en œuvre.

Enfin sur la question du financement il est indiqué dans l'**article 6** que le budget est rattaché au budget des services du Premier Ministre alors que l'**article 23** évoque que les éventuelles conséquences financières sont compensées par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. Ceci révèle une contradiction.

**Montreuil, le 27 septembre 2012**