Extrait du Site de l'Association Adéquations

http://www.adequations.org/spip.php?article1935

Loi relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte

Date de mise en ligne : mardi 9 avril 2013

- Nos projets & actions en cours - Démocratie & veilles citoyennes - Lancement d'alerte, expertise citoyenne - Textes et propositions sur les lanceurs d'alerte -

Site de l'Association Adéquations

Pour la première fois, une loi proposée par des parlementaires écologistes [1] est adoptée - après différentes modifications apportées au projet initial.

Ci-dessous : l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi initial, et la loi dans son état définitif, tel que voté par le Sénat le 3 avril 2013.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La société de la connaissance et ses applications changent la vie quotidienne : mobilité, communication, soins, matériaux nouveaux. Mais quand fait irruption dans cet environnement une alerte contestant l'innocuité de telle ou telle substance ou de tel ou tel process, le manque de procédures claires de gestion de l'alerte favorise l'éparpillement des réactions. Trop souvent, des attitudes contradictoires cohabitent, et leur opposition est amplifiée par les médias : refus du doute du décideur, discrédit ou condamnation du lanceur d'alerte, inquiétude de la population, suspicions envers les experts ou les pouvoirs publics, foisonnement d'informations mêlant rumeurs, documentation sérieuse, faits avérés et calomnies. Beaucoup de temps est perdu, tantôt des décideurs ou des professionnels sont injustement fragilisés, tantôt des risques perdurent ainsi que l'action de ceux qui les masquent. La confiance est altérée.

Pourtant des progrès considérables ont été faits concernant la veille sanitaire, l'expertise, la clarification entre le rôle des agences de sécurité sanitaire et les lieux de décision politique. Pourtant la très grande majorité des chercheurs qui contribuent à l'expertise le fait avec compétence, conscience et indépendance.

Mais des scandales comme l'amiante ou le MEDIATOR ont semé des doutes durables, et créé un climat de défiance préjudiciable à l'innovation.

Les mécanismes d'alerte, éléments-clés de la gestion des risques écologiques et sanitaires, constituent un corollaire des principes de prévention et de précaution sur lesquels sont fondés les droits de l'environnement et de la santé publique. Parce qu'ils visent à éviter ou limiter des dommages en cours de réalisation, ils ont conduit à la mise en place de multiples mécanismes d'alerte institutionnalisés (loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme ; loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique). Ces textes poursuivent un même objectif : réduire le temps qui s'écoule entre l'apparition d'un risque de dommage et la prise de conscience de ses effets en réagissant aux signaux de risque de manière aussi rapide et efficace que possible.

La présente proposition de loi vise à compléter ces mécanismes sans les remplacer.

Cherchant à répondre à l'inquiétude manifestée par des parlementaires comme par le gouvernement et la société civile, elle crée une institution, la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte (HAEA) en matière de santé et d'environnement. Elle aura pour premier rôle d'énoncer, parfaire et contrôler l'application des « principes directeurs de l'expertise ».

La HAEA devra instruire certaines alertes qui tendent aujourd'hui à échapper aux mécanismes « institutionnels » précédemment évoqués. Gérés en coopération par le pouvoir exécutif, diverses commissions d'évaluation et les autorités administratives indépendantes compétentes, ces mécanismes font quotidiennement la preuve de leur efficacité. Mais l'expérience indique que des progrès pourraient être obtenus en se fondant sur les informations et savoirs détenus par des personnes physiques ou morales qui, ou bien ne relèvent pas de l'organisation officielle des alertes, ou bien, tout en en relevant, voient leur action entravée à un moment ou un autre du traitement de l'information qu'elles tentent de porter au jour. L'objet de la présente proposition de loi est donc de compléter les mécanismes institutionnels existants par des procédures permettant à des alertes de voir le jour et d'être instruites, à des conditions et selon des modalités précisément définies.

D'autre part, pour assurer qu'un maximum d'alertes « informelles » soit ainsi instruites, il convient de protéger ceux qui les portent et qu'il est convenu d'appeler « lanceurs d'alerte ». Tout en fixant les conditions nécessaires pour canaliser les alertes informelles et éviter toute dérive vers la calomnie ou vers une société de l'alarme permanente, cette proposition de loi vise à assurer aux lanceurs d'alerte le droit de diffuser des informations sans subir de mesures de rétorsion discriminatoires ou d'atteintes disproportionnées à leur liberté d'expression.

L'objectif de renforcement des systèmes d'alerte permet d'exécuter les obligations définies par le législateur dans les articles 49 et 52 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement. Dans son titre V intitulé Gouvernance, information et formation, la loi insiste sur l'importance de l'approche multidisciplinaire et pluraliste de l'expertise scientifique. Il était également prévu de réfléchir à l'opportunité de créer une instance propre à assurer « la protection de l'alerte et de l'expertise afin de garantir la transparence, la méthodologie et la déontologie des expertises. Elle pourra constituer une instance d'appel en cas d'expertises contradictoires et pourra être garante de l'instruction des situations d'alerte ».

C'est ce que cette proposition réalise avec la création d'une Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte.

En second lieu, la protection des alertes et des lanceurs d'alerte, telle que proposée dans ce texte, encadre l'application de deux articles de la Charte de l'environnement adossée à la Constitution française. En vertu de l'article 2 de ce texte, toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement (ce qui constitue généralement l'objectif même du lanceur d'alerte). L'article 3 de la même charte prévoit que toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences (ce à quoi peut participer un lanceur d'alerte salarié d'une entreprise présentant des risques).

Proposition de loi adoptée le 3 avril 2013 par le Sénat, relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte

N° 127 / SÉNAT / Session ordinaire de 2012-2013

Le Sénat a adopté sans modification, en deuxième lecture, la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture, dont la teneur suit :

TITRE I. Droit d'alerte en matière de santé publique et

d'environnement

Article 1

Toute personne physique ou morale a le droit de rendre publique ou de diffuser de bonne foi une information concernant un fait, une donnée ou une action, dès lors que la méconnaissance de ce fait, de cette donnée ou de cette action lui paraît faire peser un risque grave sur la santé publique ou sur l'environnement.

L'information qu'elle rend publique ou diffuse doit s'abstenir de toute imputation diffamatoire ou injurieuse.

TITRE II. Le Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement

Article 2

Il est institué une Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement chargée de veiller aux règles déontologiques s'appliquant à l'expertise scientifique et technique et aux procédures d'enregistrement des alertes en matière de santé publique et d'environnement.

À cette fin, elle :

1° Émet des recommandations générales sur les principes déontologiques propres à l'expertise scientifique et technique dans les domaines de la santé et de l'environnement, et procède à leur diffusion ;

2° Est consultée sur les codes de déontologie mis en place dans les établissements et organismes publics ayant une activité d'expertise ou de recherche dans le domaine de la santé ou de l'environnement dont la liste est fixée dans les conditions prévues à l'article 1er bis 3. Lorsqu'un comité de déontologie est mis en place dans ces établissements ou organismes, elle est rendue destinataire de son rapport annuel ;

3° Définit les critères qui fondent la recevabilité d'une alerte ainsi que les éléments portés aux registres tenus par les établissements et organismes publics mentionnés au 2° ;

4° Transmet les alertes dont elle est saisie aux ministres compétents, qui informent la commission de la suite qu'ils réservent aux alertes transmises et des éventuelles saisines des agences sanitaires et environnementales placées sous leur autorité résultant de ces alertes. Les décisions des ministres compétents concernant la suite donnée aux alertes et les saisines éventuelles des agences sont transmises à la commission, dûment motivées. La commission tient la personne ou l'organisme à l'origine de la saisine informé de ces décisions ;

5° Identifie les bonnes pratiques, en France et à l'étranger, et émet des recommandations concernant les dispositifs de dialogue entre les organismes scientifiques et la société civile sur les procédures d'expertise scientifique et les règles de déontologie qui s'y rapportent ;

Copyright © Site de l'Association Adéquations

6° Établit chaque année un rapport adressé au Parlement et au Gouvernement qui évalue les suites données à ses recommandations et aux alertes dont elle a été saisie ainsi que la mise en oeuvre des procédures d'enregistrement des alertes par les établissements et organismes publics mentionnés au 2°. Ce rapport comporte, en tant que de besoin, des recommandations sur les réformes qu'il conviendrait d'engager pour améliorer le fonctionnement de l'expertise scientifique et technique et la gestion des alertes. Il est rendu public et est accessible par internet.

Article 3

Les établissements et organismes publics ayant une activité d'expertise ou de recherche dans le domaine de la santé ou de l'environnement tiennent un registre des alertes qui leur sont transmises et des suites qui y ont été données.

Un décret en Conseil d'État précise la liste de ces établissements ou organismes ainsi que les modalités selon lesquelles sont tenus les registres.

Ces registres sont accessibles aux corps de contrôle des ministères exerçant la tutelle des établissements et organismes chargés de les tenir ainsi qu'à la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement.

Article 4

La Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement peut se saisir d'office ou être saisie par :

1° Un membre du Gouvernement, un député ou un sénateur ;

2° Une association de défense des consommateurs agréée en application de l'article L. 411-1 du code de la consommation ;

3° Une association de protection de l'environnement agréée en application de l'article L. 141-1 du code de l'environnement ;

4° Une association ayant une activité dans le domaine de la qualité de la santé et de la prise en charge des malades agréée en application de l'article L. 1114-1 du code de la santé publique ;

5° Une organisation syndicale de salariés représentative au niveau national ou une organisation interprofessionnelle d'employeurs ;

6° L'organe national de l'ordre d'une profession relevant des secteurs de la santé ou de l'environnement ;

7° Un établissement ou un organisme public ayant une activité d'expertise ou de recherche dans le domaine de la santé ou de l'environnement.

Copyright © Site de l'Association Adéquations

Article 5

La Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement comprend notamment des députés et des sénateurs, des membres du Conseil d'État et de la Cour de cassation, des membres du Conseil économique, social et environnemental et des personnalités qualifiées au titre de leurs travaux dans les domaines de l'évaluation des risques, de l'éthique ou de la déontologie, des sciences sociales, du droit du travail, du droit de l'environnement et du droit de la santé publique, ou appartenant à des établissements ou des organismes publics ayant une activité d'expertise ou de recherche et ayant mené des missions d'expertise collective.

Un décret en Conseil d'État précise les modalités de fonctionnement de la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement ainsi que sa composition, de manière à assurer une représentation paritaire entre les femmes et les hommes.

Article 6

Les membres de la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement et les personnes qui lui apportent leur concours, ou qui collaborent occasionnellement à ses travaux, sont soumis à des règles de confidentialité, d'impartialité et d'indépendance dans l'exercice de leurs missions.

Ils sont tenus d'établir, lors de leur entrée en fonction, une déclaration d'intérêts. Celle-ci mentionne les liens d'intérêts de toute nature, directs ou par personne interposée, que le déclarant a, ou qu'il a eus pendant les cinq années précédant sa prise de fonction, avec des entreprises, des établissements ou des organismes dont les activités, les techniques et les produits relèvent des secteurs de la santé ou de l'environnement ainsi qu'avec des sociétés ou organismes de conseil intervenant dans les mêmes secteurs. Elle est rendue publique et est actualisée, en tant que de besoin, à l'initiative de l'intéressé, et au moins une fois par an.

Les personnes mentionnées au présent article ne peuvent prendre part aux travaux, aux délibérations et aux votes au sein de la commission qu'une fois la déclaration établie ou actualisée. Elles ne peuvent, sous les peines prévues au premier alinéa de l'article 432-12 du code pénal, prendre part ni aux travaux, ni aux délibérations, ni aux votes si elles ont un intérêt, direct ou indirect, à l'affaire examinée. Elles sont tenues au secret et à la discrétion professionnels dans les mêmes conditions que celles définies à l'article 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Article 7

Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent titre.

TITRE III. Exercice du droit d'alerte en matière de santé publique et d'environnement dans l'entreprise

Copyright © Site de l'Association Adéquations

Article 8

Le titre III du livre Ier de la quatrième partie du code du travail est complété par un chapitre III ainsi rédigé :

« *Chapitre III*

« Droit d'alerte en matière de santé publique et d'environnement

« *Art. L. 4133-1.* - Le travailleur alerte immédiatement l'employeur s'il estime, de bonne foi, que les produits ou procédés de fabrication utilisés ou mis en oeuvre par l'établissement font peser un risque grave sur la santé publique ou l'environnement.

« L'alerte est consignée par écrit dans des conditions déterminées par voie réglementaire.

« L'employeur informe le travailleur qui lui a transmis l'alerte de la suite qu'il réserve à celle-ci.

« *Art. L. 4133-2.* - Le représentant du personnel au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail qui constate, notamment par l'intermédiaire d'un travailleur, qu'il existe un risque grave pour la santé publique ou l'environnement en alerte immédiatement l'employeur.

« L'alerte est consignée par écrit dans des conditions déterminées par voie réglementaire.

« L'employeur examine la situation conjointement avec le représentant du personnel au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail qui lui a transmis l'alerte et l'informe de la suite qu'il réserve à celle-ci.

« *Art. L. 4133-3.* - En cas de divergence avec l'employeur sur le bien-fondé d'une alerte transmise en application des articles L. 4133-1 et L. 4133-2 ou en l'absence de suite dans un délai d'un mois, le travailleur ou le représentant du personnel au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail peut saisir le représentant de l'État dans le département.

« *Art. L. 4133-4.* - Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail est informé des alertes transmises à l'employeur en application des articles L. 4133-1 et L. 4133-2, de leurs suites ainsi que des saisines éventuelles du représentant de l'État dans le département en application de l'article L. 4133-3.

« *Art. L. 4133-5.* - Le travailleur qui lance une alerte en application du présent chapitre bénéficie de la protection prévue à l'article L. 1351-1 du code de la santé publique. »

Article 9

L'article L. 4141-1 du code du travail est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Il organise et dispense également une information des travailleurs sur les risques que peuvent faire peser sur la santé publique ou l'environnement les produits ou procédés de fabrication utilisés ou mis en oeuvre par

Copyright © Site de l'Association Adéquations

l'établissement ainsi que sur les mesures prises pour y remédier. »

Article 10

L'article L. 4614-10 du code du travail est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Il est réuni en cas d'évènement grave lié à l'activité de l'établissement ayant porté atteinte ou ayant pu porter atteinte à la santé publique ou à l'environnement. »

TITRE IV. Dispositions diverses

Article 11

Le livre III de la première partie du code de la santé publique est complété par un titre V ainsi rédigé :

« TITRE V. Protection des lanceurs d'alerte

« *Art. L. 1351-1.* - Aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation professionnelle, ni être sanctionnée ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de traitement, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat, pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, soit à son employeur, soit aux autorités judiciaires ou administratives de faits relatifs à un risque grave pour la santé publique ou l'environnement dont elle aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

« Toute disposition ou tout acte contraire est nul de plein droit.

« En cas de litige relatif à l'application des deux premiers alinéas, dès lors que la personne établit des faits qui permettent de présumer qu'elle a relaté ou témoigné, de bonne foi, de faits relatifs à un danger pour la santé publique ou l'environnement, il incombe à la partie défenderesse, au vu des éléments, de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à la déclaration ou au témoignage de l'intéressé. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles. »

Article 12

Toute personne physique ou morale qui lance une alerte de mauvaise foi ou avec l'intention de nuire ou avec la connaissance au moins partielle de l'inexactitude des faits rendus publics ou diffusés est punie des peines prévues au premier alinéa de l'article 226-10 du code pénal.

Copyright © Site de l'Association Adéquations

Article 13

Tout employeur saisi d'une alerte en matière de santé publique ou d'environnement qui n'a pas respecté les obligations lui incombant en application des articles L. 4133-1 et L. 4133-2 du code du travail perd le bénéfice des dispositions du 4° de l'article 1386-11 du code civil.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 3 avril 2013.

Le Président,
Signé : Jean-Pierre BEL

- Le dossier législatif complet sur le site du Sénat : www.senat.fr/leg/ppl11-747.html
- Consulter également le Rapport n° 24 (2012-2013) de Ronan DANTEC, fait au nom de la commission du développement durable, déposé le 9 octobre 2012.
- L'Avis n° 32 (2012-2013) de Aline ARCHIMBAUD, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 10 octobre 2012

[1] Les sénateurs Marie-Christine BLANDIN, Jean-Vincent PLACÉ, Leila AÏCHI, Kalliopi ANGO ELA, Aline ARCHIMBAUD, Esther BENBASSA, Corinne BOUCHOUX, Ronan DANTEC, Jean DESESSARD, André GATTOLIN, Joël LABBÉ et Hélène LIPIETZ

Copyright © Site de l'Association Adéquations